

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Навчальний посібник

За загальною редакцією
кандидата юридичних наук, доцента
Н. Б. Писаренко

Харків
«Право»
2016

УДК 347.998.85(075)
ББК 67.9(4УКР)301я73
А31

Рецензенти:

В. М. Бевзенко – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Д. М. Лук'янець – доктор юридичних наук, професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

О. І. Миколенко – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Колектив авторів:

І. М. Балакарева – теми 2; 6 (спільно з *І. В. Бойко* та *О. О. Марченко*); 11; *І. В. Бойко* – теми 4, 5; 6 (спільно з *І. М. Балакаревою* та *О. О. Марченко*); 12, 16; *Я. С. Зелінська* – теми 7, 8, 9; *О. О. Марченко* – теми 6 (спільно з *І. М. Балакаревою* та *І. В. Бойко*); 13, 14, 15; *Н. Б. Писаренко* – теми 1 (спільно з *В. А. Сьоміною*); 3; *Я. С. Рябченко* – тема 10; *В. А. Сьоміна* – тема 1 (спільно з *Н. Б. Писаренко*)

Адміністративне судочинство : навч. посіб. / *І. М. Балакарева*,
А31 *І. В. Бойко*, *Я. С. Зелінська* та ін. ; за заг. ред. *Н. Б. Писаренко*. – Х. :
Право, 2016. – 312 с.

ISBN 978-966-937-034-1

У посібнику представлено у систематизованому вигляді матеріал, що пропонується студентам для опанування дисципліни «Адміністративне судочинство». Зміст посібника відповідає структурі програми, за якою зазначена дисципліна викладається у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого. Весь теоретичний та нормативний матеріал, що включено до посібника, проілюстровано за допомогою судових актів.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів, науковців, практикуючих юристів.

УДК 347.998.85(075)
ББК 67.9(4УКР)301я73

ISBN 978-966-937-034-1

© Балакарева *І. М.*, *Бойко І. В.*,
Зелінська Я. С. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ЗМІСТ

Передмова	4
-----------------	---

РОЗДІЛ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Тема 1. Адміністративне судочинство як форма відправлення правосуддя	6
Тема 2. Законодавство про адміністративне судочинство	14
Тема 3. Принципи адміністративного судочинства	28
Тема 4. Юрисдикція адміністративного суду	46
Тема 5. Підсудність справ адміністративної юрисдикції	70
Тема 6. Суб'єкти адміністративного судочинства	90
Тема 7. Доказування в адміністративному судочинстві	115
Тема 8. Строки в адміністративному судочинстві	125
Тема 9. Судові витрати	133
Тема 10. Заходи процесуального примусу	139

РОЗДІЛ II ПРОВАДЖЕННЯ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Тема 11. Провадження в суді першої інстанції	147
Тема 12. Особливості провадження в окремих категоріях справ	194
Тема 13. Апеляційне провадження	244
Тема 14. Касаційне провадження	260
Тема 15. Перегляд рішень адміністративного суду Верховним Судом України	278
Тема 16. Провадження за нововиявленими обставинами	305

ПЕРЕДМОВА

Пропонований навчальний посібник з адміністративного судочинства відзначається оригінальністю. За своєю структурою, змістовним наповненням, стилем викладення матеріалу він суттєво відрізняється від подібних видань. Це дає авторам надію на те, що посібник зацікавить не тільки студентів, а й викладачів, практикуючих юристів, науковців.

Посібник підготовлений колективом авторів. Всім особам, залученим до його написання, присвоєно науковий ступінь кандидата юридичних наук; всі автори спрямовують свої наукові пошуки на дослідження проблем, що виникають у процесі здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства; всі вони викладали навчальну дисципліну «Адміністративне судочинство» студентам-магістрам Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Посібник зазнав загальної редакції. Однак під час такої редакції збережено ті ідеї, що згенеровано авторами кожної з частин його тексту.

Серед очевидних переваг посібника відзначимо такі.

Структура посібника відповідає навчальній програмі з дисципліни «Адміністративне судочинство», що затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Отже, весь матеріал, розміщений у посібнику, вже пропонувався студентам під час лекцій та практичних занять; у посібнику його викладено з урахуванням того, наскільки добре він сприймався аудиторією.

Навчальна дисципліна «Адміністративне судочинство» є обов'язковою для студентів-магістрів, які на 3-му курсі бакалаврату впродовж повного навчального року вивчали дисципліну «Цивільний процес». Деякі з інститутів, що є складовими цивільного процесу, подібні до інститутів адміністративного судочинства. Автори посібника доклали максимум зусиль, щоб у його тексті акцентувати увагу на тих ознаках адміністративного судочинства, які є специфічними, притаманними лише цій формі відправлення правосуддя; які, врешті-решт, підкреслюють значущість адміністративного судочинства для здійснення повноцінного захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб від зловживань із боку суб'єктів владних повноважень.

Весь теоретичний та нормативний матеріал, що включено до посібника, проілюстровано за допомогою судових актів. Відзначимо, що йдеться не тільки про численні акти національних судів. Автори посібника посилаються на рішення Європейського суду з прав людини, які за законом є джерелами права і в текстах яких найяскравіше відображено європейські стандарти відправлення правосуддя, у тому числі у спорах, що виникають між приватними особами і владарюючими суб'єктами.

Автори висловлюють вдячність за увагу до нашої роботи рецензентам: доктору юридичних наук, професору *Володимиру Михайловичу Бевзенку*, доктору юридичних наук, професору *Дмитру Миколайовичу Лук'янцю* та доктору юридичних наук, професору *Олександру Івановичу Миколенку*.

Ми щиро вдячні своєму вчителю й наставнику — доктору юридичних наук, професору, академіку Національної академії правових наук України *Юрію Прокоповичу Битяку* за підтримку й цінні поради, висловлені під час підготовки посібника та враховані під час його видання.

Будемо вдячні також нашим читачам за зауваження, до яких обов'язково прислухаємося при підготовці посібника до перевидання.

Кандидат юридичних наук,
доцент
Н. Б. Писаренко

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Тема 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ФОРМА ВІДПРАВЛЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

Утворення в Україні загальних, господарських та адміністративних судів зумовлено закріпленням в Основному Законі такого принципу побудови судової системи, як *спеціалізація*. На розвиток конституційних положень Законом України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» задекларовано, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розв'язанні справ цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних, а також справ про адміністративні правопорушення¹. Розгляд справ, віднесених до кожної із зазначених категорій, передбачає діяльність судів, яка провадиться за неоднаковими процесуальними правилами, сформульованими з урахуванням характеру вирішуваних правових конфліктів. Така судова діяльність вважається формою відправлення правосуддя і називається *судочинством*.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС, є *адміністративним судочинством*². З огляду на наведену дефініцію можемо виокремити ознаки даного виду судочинства, за якими встановити, чим воно відрізняється від інших видів судочинства, й розв'язати питання щодо доцільності запровадження спеціальних правил розгляду судами адміністративних справ.

¹ Про судоустрій і статус суддів [Текст] : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1990.

² Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : прийн. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

Адміністративне судочинство є діяльністю адміністративних судів. Виходячи із запропонованого в КАС визначення адміністративне судочинство пов'язується з діяльністю *адміністративних судів*.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему спеціалізованих судів формують суди місцеві, апеляційні та вищий спеціалізований суд. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні. Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є суди апеляційні адміністративні, які утворюються в апеляційних округах. Вищий адміністративний суд України, очолюючи систему спеціалізованих адміністративних судів, діє як суд касаційної інстанції.

Нині місцеві й апеляційні адміністративні суди сформовано відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р.¹ Вищий адміністративний суд України створений згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р.²

Аналіз норм КАС дозволяє констатувати, що у порядку адміністративного судочинства правові спори вирішуються не тільки судами адміністративними.

Так, ч. 1 ст. 18 КАС передбачено, що місцевим загальним судам як адміністративним підсудні: а) юридичні суперечки за участю органів місцевого самоврядування (їх представників), б) спори про законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади у справах про адміністративну відповідальність, в) конфлікти фізичних осіб з владарюючими суб'єктами з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання різних виплат за рахунок бюджетних коштів, г) спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби щодо виконання рішень місцевих загальних

¹ Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 листоп. 2004 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>.

² Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України [Текст] : Указ Президента України від 1 жовт. 2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – №45. – Ст. 2067.

судів, постановлених останніми як судами адміністративними, а також д) справи щодо примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Отже, адміністративне судочинство (на відміну від інших видів судочинства) охоплює діяльність не тільки спеціалізованих адміністративних судів. По першій інстанції певні види правових конфліктів за правилами КАС вирішують суди місцеві загальні. Очевидно, що віднесення до їх підсудності згаданих вище справ зумовлено створенням умов, за яких особа зможе звернутися за захистом прав, свобод чи інтересів до суду, який за розташуванням максимально наближений до сторін спору.

За статтями 17 і 38 Закону «Про судоустрій і статус суддів» *Верховний Суд України* є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, покликаним забезпечувати однакове оперування судами касаційної інстанції нормами матеріального та процесуального права. У статтях 235–244² КАС окреслено порядок перегляду Верховним Судом України (далі — ВСУ) судових рішень в адміністративних справах. Дані правила збігаються з тими, що зафіксовані в інших процесуальних законах. Приміром, статті 353–360⁷ Цивільного процесуального кодексу України, якими визначається процедура перегляду ВСУ судових рішень по цивільних справах, за назвами й змістом ідентичні відповідним статтям КАС за винятком лише положень, де наведено назви вищих спеціалізованих судів.

Підсумовуючи відзначимо, що адміністративне судочинство передбачає діяльність не тільки судів спеціалізованих адміністративних, а й інших, які згідно з КАС уповноважені вирішувати *адміністративні справи* або *справи адміністративної юрисдикції*.

Адміністративне судочинство є діяльністю щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Для визначення юрисдикції адміністративних судів в КАС пропонується вживати категорію «*справа адміністративної юрисдикції*», дефініцію якої наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 даного кодифікованого акта. Під такою справою законодавець розуміє переданий на вирішення адміністративного суду

публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень, а саме: орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, здійснюючий владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Із лінгвістичної точки зору наведене визначення є дещо невдалим, бо законодавець пропонує розглядати терміни «справа» і «спір» як синоніми, хоча цілком очевидно, що вони мають різне значення. Утім слід визнати, що навіть у такому вигляді дана дефініція включає ознаки справ, що належить вирішувати за правилами КАС.

Зауважимо, що подібні узагальнені категорії в інших процесуальних законах не вживаються. Так, для окреслення юрисдикції судів щодо вирішення цивільних або господарських справ у відповідних кодексах зафіксовано невичерпні переліки спорів, які розглядаються за їх правилами.

Цілком імовірно, що законодавець передбачав можливість виникнення проблеми розмежування судових юрисдикцій, а тому намагався в КАС надати якнайбільше інформації щодо конфліктів, які потребують розгляду у порядку адміністративного судочинства.

Як свідчить практика, викладення в КАС нормативного матеріалу у такий спосіб не дозволило оминати проблему розмежування юрисдикцій судів. Усупереч очікуванням використання у наведеній дефініції нових, недостатньо розроблених конструкцій, таких як «публічно-правовий спір» і «владні управлінські функції», навіть призвело до її загострення.

З огляду на вищевикладене пропонуємо виокремити низку ознак, притаманних спору, який має розв'язуватись в порядку адміністративного судочинства, а саме:

1. Розглядуваний спір щільно пов'язаний із державним управлінням, бо виникає, як правило, у зв'язку з управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, що представляють державу. Разом із тим, учиняти дії, спрямовані на впорядкування суспільних відносин, можуть не тільки державні органи чи їх представники. Законодавство уповноважує органи місцевого самоврядування й інші недержавні формування на такі дії. Отже, діяльність будь-якого суб'єкта, якому законом надано право здійснювати у публічних інтересах

управлінські функції, може призвести до виникнення спору, вирішення якого потребує застосування норм КАС.

2. Даний спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполучення «публічно-правові спори» як загального для юридичних конфліктів, що виникли з відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових спорів тих, які мають розв'язуватися за правилами КАС, є те, що у відносинах, з яких вони виникають, суб'єкти владних повноважень виконують, як правило, управлінські функції.

3. У більшості випадків обов'язковою стороною такого спору є владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління. За законом він вправі управляти, тобто справляти керуючий вплив на поведінку чи свідомість фізичних і юридичних осіб з тим, щоб перебіг відносин за їх участю відбувався відповідно до загальнообов'язкових правил. Такий вплив може відбуватися шляхом (а) прийняття правових актів управління й (б) учинення інших дій, що тягнуть за собою юридичні наслідки і спрямовані на створення умов для дотримання або на перевірку додержання приписів подібних актів. Владність повноважень такого суб'єкта виявляється в тому, що його рішення стосуються прав, свобод та інтересів осіб і мають обов'язково ними виконуватись.

4. Спір, віднесений до адміністративної юрисдикції, виникає, як правило, з відносин між «нерівними» учасниками. У процесі його вирішення останні мають бути зрівняні в можливостях щодо доведення своєї правоти. Означене досягається шляхом запровадження *спеціальних правил* розв'язання розглядуваних конфліктів.

Отже, адміністративне судочинство є діяльністю, спрямованою на вирішення спорів між учасниками відносин, одному з яких надано право організуюче й регулююче впливати на поведінку (діяльність) другого. Суду, який діє за правилами КАС, належить захистити права, свободи, інтереси останнього від імовірних зловживань з боку представника влади. Для виконання поставленого завдання суд вправі самостійно визначати, які обставини у справі необхідно з'ясувати, якими доказами їх можна підтвердити чи спростувати, за-

пропонувати сторонам надати ці докази або з власної ініціативи вистребувати їх.

Судочинство і цивільне, і господарське (як і адміністративне) має за мету захист прав, свобод та інтересів особи. Однак суд, який вирішує справу за правилами цивільного процесуального або господарського процесуального законів, оцінює позиції рівних суб'єктів права, які за взаємною згодою і на умовах, що ними обговорювались, набули певних прав та обов'язків. Неналежне виконання однією зі сторін досягнутих домовленостей призвело до виникнення юридичної суперечки. Суд, який її розв'язує, обмежений доводами сторін і уповноважений лише зважити їх з тим, щоб своїм рішенням засвідчити переконливість позиції одного з учасників спору.

На підставі викладеного можемо констатувати, що на відміну від суду, що вирішує цивільну чи господарську справу, адміністративний суд має відігравати активну роль у процесі, щоб врівноважити нерівні можливості особи й суб'єкта владних повноважень, які виступають сторонами розглядуваного правового конфлікту.

Адміністративне судочинство є діяльністю, що врегульована Кодексом адміністративного судочинства України. Статтею 5 КАС зафіксовано, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, й КАС.

Включення Основного Закону і міжнародних документів до переліку актів, якими врегульовано діяльність адміністративних судів, вбачається логічним, зважаючи на те, яке місце вони посідають в системі нормативно-правових актів України. Статтею 8 Конституції України задекларовано, що вона має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. У ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» відзначено, що у разі невідповідності норм закону положенням міжнародного договору застосовуються правила останнього¹. Таким чином, згадані документи за юридичною силою мають перевагу над КАС, а тому вважається за необхідне враховувати їх приписи при окресленні правил адміністративного судочинства.

¹ Про міжнародні договори України [Текст] : Закон України від 29 черв. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

Однак не тільки остання обставина засвідчує значущість цих актів для регламентації діяльності адміністративних судів. До конституційних положень звертаються судді у разі виявлення прогалин в регулюванні. Щодо міжнародних документів, то їх приписи часто стають у пригоді, коли виникає потреба з'ясувати сутність нових правових категорій, які раніше не застосовувались у національному законодавстві. Приміром, для визначення тривалості розгляду адміністративними судами справ законодавець пропонує вживати поняття «розумний строк», яке нині широко використовується в міжнародних актах. У п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. задекларовано, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом¹. Ця Конвенція не містить інформації щодо тлумачення даного поняття. Аналіз практики Європейського суду з прав людини, яка має сприйматися національними судами як джерело права, дозволяє зробити висновок, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом.

Так, Європейський суд з прав людини, зважаючи на наведені вище обставини, у рішенні в справі «Онопко проти України» констатував порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у зв'язку із незабезпеченням національними судами розгляду справи заявниці у розумний строк. Онопко 26 лютого 2002 р. звернулася до Октябрського районного суду м. Полтави із позовом до Полтавського міськви-

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Верховною Радою України. Див.: Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [Текст]: Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263; офіційний переклад тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. див.: Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

конкому про позачергове забезпечення житлом. Після перегляду рішення суду першої інстанції апеляційним судом Вищої адміністративний суд України 2 лютого 2011 р. ухвалив остаточне рішення у справі. Отже, тривалість провадження в справі Онопко у судах 3-х інстанцій становила близько дев'яти років¹.

Перелік актів, закріплений у ст. 5 КАС, вважається вичерпним, хоча в самому КАС наведено випадки, коли питання адміністративного судочинства можуть розв'язуватися відповідно до норм інших законів. Наприклад, у ч. 1 ст. 99 КАС зафіксовано, що адміністративний позов може бути подано в межах строку, встановленого іншим законом. Отже, законодавець допускає, що в окремих випадках при вирішенні питання про строк звернення до суду перевагу матиме не норма КАС, а положення закону, яким, імовірно, враховано особливості певного правового конфлікту.

Приміром, згідно зі ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10-ти днів з дня її винесення². Як бачимо, цим Кодексом визначено відмінний від загального строк для звернення до адміністративного суду. Очевидно, його застосування дозволено правилами ст. 99 КАС.

Значущість КАС у регламентації відносин, пов'язаних зі здійсненням адміністративного судочинства, підкреслюється й судовою практикою.

Для прикладу: у постанові від 7 жовтня 2008 р. ВСУ дійшов висновку, що положення КАС завжди матимуть перевагу над нормами непроцесуальних законів незалежно від того, коли

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Онопко проти України» від 22 лют. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/34549>.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: введений в дію Постановою Верхов. Ради Укр. РСР від 7 груд. 1984 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

останні набули чинності. Суд констатував, що в ч. 1 ст. 60 Закону України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції» закріплено право заявника, відповідача і третьої особи оскаржувати рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду. Але даний Закон не є процесуальним і після прийняття КАС не може визначати юрисдикцію судів щодо вирішення публічно-правових спорів. Через це суд підкреслив, що саме адміністративним судам підвідомчі всі спори щодо рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України та його органів як суб'єктів владних повноважень¹.

На підсумок відзначимо, що КАС майже вичерпано регулює відносини, зумовлені здійсненням адміністративного судочинства. Іншими законами можуть розв'язуватися питання адміністративного судочинства лише за умови, якщо в КАС міститься пряма вказівка на необхідність звернення до їх положень.

Наведене вище дозволяє характеризувати адміністративне судочинство як діяльність, яка провадиться уповноваженими судами за специфічними правилами, об'єднаними у КАС. Запровадження останніх виглядає цілком обґрунтованим. Адже судова діяльність щодо вирішення спорів з владою за умов існування таких правил набуває всіх ознак правосуддя.

Тема 2

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Статтею 5 КАС встановлено, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до:

- 1) Конституції України;

¹ Постанова Верховного Суду України від 7 жовт. 2008 р. №2397400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2397400>.

2) міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

3) Кодексу адміністративного судочинства України.

1. Конституцією України визначено місце органів судової влади у системі органів державної влади, вимоги до порядку та умов їх функціонування. В Основному Законі зафіксовано: принципи побудови системи судів загальної юрисдикції; місце і роль Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів; засади здійснення правосуддя; гарантії незалежності і недоторканності суддів; вимоги до кандидатів на посаду судді, порядок призначення та обрання на посаду судді і звільнення з цієї посади тощо.

Зокрема, у ст. 8 Основного Закону України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Відповідно до ч. 1 ст. 55 кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Частина 1 ст. 59. Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Частина 1 ст. 124. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Частина 2 ст. 124. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Частина 3 ст. 124. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Частина 5 ст. 124. Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Стаття 125. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Частина 1 ст. 126. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.

Стаття 129. Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

Основними засадами судочинства є:

- 1) законність;*
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;*
- 3) забезпечення доведеності вини;*
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;*
- 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;*
- 6) забезпечення обвинуваченому права на захист;*
- 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;*
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;*
- 9) обов'язковість рішень суду.*

Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.

За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.

Особливого значення в адміністративному судочинстві набувають рішення Конституційного Суду України, в яких надано тлу-

мачення конституційним приписам або з'ясовано, чи відповідають Конституції закони та інші правові акти парламенту, акти уряду, Президента України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Згідно зі статтями 150 і 152 Основного Закону рішення Конституційного Суду є обов'язковими для виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені; закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Саме Конституційний Суд України у своєму рішенні від 2 листопада 2004 р. вперше сформував офіційну позицію відносно сутності верховенства права — визначальної ідеї, на якій має ґрунтуватися вся правосудна діяльність.

У згаданому рішенні Суд констатував, що верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, як-то норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відбиття в Основному Законі України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу й рівність особи. Справедливість як одна з основних засад права є вирішальною у тлумаченні його як регулятора суспільних відносин¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листоп. 2004 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – №45. – Ст. 2975.

У рішенні від 8 квітня 2015 р. Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність положень ч. 2 ст. 171² КАС, за якими постанови місцевих загальних судів як судів адміністративних у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності визнавались остаточними і оскарженню не підлягали.

Свою позицію в цьому рішенні Суд обґрунтував так: «... обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів. Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами»¹.

Низку рішень Конституційного Суду України присвячено вирішенню проблеми визначення суду, що уповноважений розглядати юридичний конфлікт певного виду. Адміністративні суди неодмінно мають звертатися до цих рішень при розв'язанні питання про належність правових спорів до їх юрисдикції.

Так, йдеться про:

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлу-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квіт. 2015 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.

мачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р.¹;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 р.²;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту першого частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р.³;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 11 березня 2011 р.⁴;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 82. – Ст. 2793.

³ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 31. – Ст. 1069.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 23. – Ст. 965.

статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судочестій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 р.¹

2. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Згідно із Законом України «Про міжнародні договори України» міжнародний договір України — це договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). Статтею 19 зазначеного Закону так визначено порядок дії міжнародних договорів на території України: а) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства і застосовуються як і норми національного законодавства; б) якщо міжнародним договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

До міжнародних документів, які регламентують відносини, що виникають у зв'язку із відправленням правосуддя у формі адміністративного судочинства, можна віднести: Загальну декларацію прав людини 1948 р.²; Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Міжнародний пакт про економічні, соці-

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 70. – Ст. 2840.

² Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийн. та проголошена в резолюції 217 А (III) Ген. Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

альні і культурні права 1966 р.¹; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.²; Європейську соціальну хартію 1996 р.³ та ін.

Провідну роль серед вищезазначених документів відіграє *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.* Вона є універсальним документом, в якому акумульовано весь раніше здобутий досвід європейських країн у справі захисту прав і свобод людини. Про це свідчить і той факт, що багато положень Загальної декларації прав людини знайшли відтворення у її статтях.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція) складається з трьох розділів та 14 протоколів, якими доповнено її текст або внесені у нього зміни. Усі права і свободи, закріплені Конвенцією, поділяються на процесуальні та матеріальні. До процесуальних прав можна віднести, приміром, право на справедливий суд (ст. 6) або процедурні гарантії у разі вислання іноземців (ст. 1 протоколу № 7). Більшість із проголошених прав відносять до матеріальних, оскільки їх реалізація не пов'язана із судовою процедурою (наприклад, право на життя (ст. 2), право на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 8) та ін.).

Положення ст. 6 «*Право на справедливий суд*» — одні з найважливіших у Конвенції. Про це свідчить підхід Європейського суду з прав людини до їх тлумачення. Загальновідомо, що розгляд справ за цією статтею згенерував такий обсяг прецедентного права, як за жодною іншою зі статей Конвенції. І це не дивно, зважаючи на зміст і значення прав, які вона гарантує.

Так, п. 1 ст. 6 Конвенції встановлено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків ци-

¹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

³ Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) [Електронний ресурс] : прийн. на засіданні Ради Європи 3 трав. 1996 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

вільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або — тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, — коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

Важливе значення для тлумачення, а відтак і застосування Конвенції має практика Європейського суду з прав людини. Відповідно до статей 17 та 18 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Для цілей посилання на текст Конвенції суди використовують офіційний переклад Конвенції українською мовою; для посилання на рішення та ухвали Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) — переклади текстів його рішень, надруковані у юридичному виданні, визначеному Міністерством юстиції України. Якщо відсутній переклад рішень та ухвал ЄСПЛ, суд користується оригінальним текстом. При мовних розбіжностях між перекладом та оригінальним текстом перевага надається оригінальному тексту. У разі виявлення мовної розбіжності між оригінальними текстами та/або в разі потреби мовного тлумачення оригінального тексту використовується відповідна практика ЄСПЛ¹.

Зауважимо, що звернення до рішень ЄСПЛ допомагає зрозуміти сутність та зміст принципів відправлення правосуддя, що визначені у ст. 129 Конституції України.

Наприклад, у п. 33 рішення ЄСПЛ у справі «Домбо Бехеєр проти Нідерландів» відзначено, що «...принцип рівності сто-

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Текст] : Закон України від 23 лют. 2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

рін у процесі — у розумінні “справедливого балансу” між сторонами — вимагає, щоб кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять цю сторону у суттєво невідгідне становище відносно другої сторони»¹.

Принцип змагальності процесу, за позицією ЄСПЛ, що викладена у рішенні в справі «Руїз-Матеос проти Іспанії», означає, що кожній стороні повинна бути надана можливість ознайомитися з усіма доказами та зауваженнями, наданими іншою стороною, і відповісти на них².

Закріплені у Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизовано у документах Комітету міністрів Ради Європи. Останні носять рекомендаційний характер, але, без сумніву, є орієнтиром для законодавця, у тому числі з питань встановлення правил, якими регламентовано адміністративне судочинство.

Зокрема, йдеться про:

*Рекомендацію № R (93) 1 про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення*³;

*Рекомендацію № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини*⁴;

¹ Рішення Європейського суду по правах людини по справі «Домбо Бехеер проти Нідерландів» от 27 окт. 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurcpcourt.eu/uploads/ECHR_Dombo_Becheer_B_V_v_the_Netherlands_27_10_1993.pdf.

² Рішення Європейського суду по правах людини по справі «Руїз-Матеос проти Іспанії» от 23 июня 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurcpcourt.eu/uploads/ECHR_Ruiz_Mateos_v_Spain_23_06_1993.pdf.

³ Рекомендація № R (93) 1 про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 8 січ. 1993 р. на 484 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(93\)%201.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(93)%201.doc).

⁴ Рекомендація № R (2000) 2 щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 19 січ. 2000 р. на 694 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: <http://scourt.gov>.

Рекомендацію Rec (2001) 2 щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб¹;

Рекомендацію Rec (2001) 3 щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій²;

Рекомендацію Rec (2004) 5 щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини³;

Рекомендацію Rec (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту⁴;

Рекомендацію № R (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя⁵;

ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(2000)%202.doc.

¹ Рекомендація Rec (2001) 2 щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом Міністрів РЄ 28 лют. 2001 р. на 743 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%202.pdf](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%202.pdf).

² Рекомендація Rec (2001) 3 щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 28 лют. 2001 р. на 743 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%203.pdf](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%203.pdf).

³ Рекомендація Rec (2004) 5 щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 12 трав. 2004 р. на 114 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2004\)%205.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2004)%205.doc).

⁴ Рекомендація Rec (2004) 6 щодо вдосконалення національних засобів правового захисту [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 12 трав. 2004 р. на 114 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2004\)%206.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2004)%206.doc).

⁵ Рекомендація № R (81) 7 щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя [Електронний ресурс] : прийн. Комітетом міністрів РЄ 14 трав. 1981 р. на 68 засіданні заст. міністрів. – Режим доступу: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20№%20R%20\(81\)%207.doc](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20№%20R%20(81)%207.doc).