



**О. В. Когут**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права

**М. З. Підвальна**  
юрист (м. Хмельницький)

УДК 342.922 (477)

## **УТВЕРЖДЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В НОРМАХ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

*У статті охарактеризовано закріплене в ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України тлумачення принципу верховенства права та проаналізовано норми, що надають можливості його забезпечення на практиці, ґрунтовно досліджено принцип верховенства права щодо учасників адміністративного процесу, наведено узагальнений аналіз практики реалізації принципу верховенства права адміністративними судами та зроблено пропозиції щодо внесення змін до законодавства стосовно утвердження принципу верховенства права.*

*В статье характеризуется закрепленное в ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Украины толкование принципа верховенства права, и анализируются нормы, предоставляющие возможность его обеспечения на практике, основательно исследуется принцип верховенства права относительно участников административного процесса, сделан обобщенный анализ практики реализации принципа верховенства права административными судами и предложено внести изменения в законодательство касательно утверждения принципа верховенства права.*

*In the article an interpretation of the Rule of Law principle is characterized which is consolidated in the article 8 of a Code of the Administrative Legal Proceedings of Ukraine and norms which give to possibility of its providing in practice are analysed, principle of the Rule of Law is thoroughly investigational in relation to the participants of administrative process, the generalized analysis of practice of realization of the Rule of Law principle is pointed by administrative courts and suggestions are done to propose amendments in relation to claim of principle the Rule of Law.*

У контексті загальних процесів побудови в Україні правової, демократичної держави особливої ваги набувають питання дослідження принципу верховенства права та механізмів його реалізації як однієї з необхідних складових загального процесу побудови в Україні правової держави, в якій повинно бути гарантоване право кожного на оскарження в суді рішення, дії чи бездіяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що забезпечує реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Тому процесуальні норми та сама процедура розгляду адміністративних справ повинні повністю відповідати принципу верховенства права, проголошеному Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України.



У науковій літературі широко досліджений принцип верховенства права, проте переважно лише в теоретичному аспекті. Представниками наукової думки, які вивчали принцип верховенства права, є О. Богініч, Д. Вовк, В. Гайворонський, С. Головатий, А. Заєць, О. Зайчук, М. Козюбра, О. Константиї, О. Копиленко, С. Кундельська, А. Мармазов, К. Маєвська, С. Погребняк, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скрипнюк, Є. Сушко, С. Шевчук, В. Темченко, Ю. Шемшученко та інші. Крім того, є окремі дослідження щодо реалізації принципу верховенства права в діяльності українських судів та тлумачення принципу Європейським судом з прав людини. Проте до сьогодні не сформовано однозначне визначення поняття “верховенство права” та майже не досліджено закріплення та реалізацію цього принципу в адміністративному судочинстві.

Метою даної статті є розкриття змісту принципу верховенства права на основі сучасного рівня розвитку науки конституційного права, адміністративного судочинства, аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України і практики реалізації його основних норм, а також виявлення проявів принципу верховенства у нормах Кодексу адміністративного судочинства України.

Принципи права мають важливе значення з огляду на передбачене положеннями ч. 7 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [1] повноваження суду застосовувати аналогію права. Так, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить *із конституційних принципів і загальних засад права* (аналогія права).

Принципи адміністративного процесуального права виражаються як в окремих нормах найбільш загального характеру, так і в цілому ряді процесуальних норм, у які включаються гарантії реалізації на практиці загальних правових приписів [2, с. 48–49]. Існує взаємообумовленість та взаємозалежність принципів права і норм права, але слушною є думка О. Ф. Скакун щодо відмінності принципів права від норм права. Так, принципи права розчиняються в безлічі норм, пронизують усю правову матерію, виводяться із неї; є стрижнем усієї системи права, додають праву логічності, послідовності, збалансованості; мають вищий рівень абстрагованості від регульованих відносин, звільнені від конкретики та подробиць; виступають як загальне мірило поведінки, вказуючи права та обов’язки; є позитивними зобов’язаннями і як таке набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм, визначають їх ціннісну орієнтацію (спрямованість); не мають способів регулювання, їх провідним елементом є повинність (те, що повинно бути), яка безпосередньо відображає існуючу в конкретному суспільстві систему цінностей та обґрунтовується нею; виступають відправним началом при вирішенні конкретних справ, особливо при застосуванні аналогії закону у разі наявності прогалин у законодавстві [3, с. 221].

Слід також погодитися з думкою, що до найбільш суттєвих ознак принципів права треба віднести, насамперед, їх регулятивність. Загальновідомо, що регулювання суспільних відносин є головною функцією права. Воно здійснюється за допомогою механізму правового регулювання, під яким розуміють цілісне, результативне упорядкування і організацію суспільних відносин через систему правових засобів, у відповідності з вимогами соціально-економічного і політичного рівня розвитку суспільства [4, с. 17].

Надзвичайно важливим для становлення адміністративного судочинства та побудови справді правової держави є закріплення принципу верховенства права в нормах КАС України і, зокрема, спроба законодавця навести у ст. 8 КАС України тлумачення принципу верховенства права як врахування при вирішенні справи судом того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; застосування судової практики Європейського Суду з прав людини; гарантоване звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України; заборона відмови у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечності чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.



Верховенство права є універсальним принципом, який повинен утверджуватися на всіх стадіях провадження в адміністративних справах, тобто з моменту подання адміністративного позову до суду до набрання судовим рішенням законної сили. Реалізація досліджуваного принципу впливає із завдання адміністративного судочинства, при цьому не слід забувати і про його взаємодію з іншими принципами адміністративного судочинства, що в цілому служить утвердженню принципу верховенства права у захисті прав та інтересів осіб від порушень в публічно-правових відносинах.

Почнемо дослідження утвердження принципу верховенства права через призму завдання адміністративного судочинства. На думку І. Коліушка та Р. Куйбіди, на суддів адміністративних судів покладається відповідальна місія впроваджувати європейські стандарти належного урядування через оцінку при вирішенні конкретних судових справ діяльності публічної адміністрації. В адміністративному судочинстві існують різні критерії, запозичені з досвіду багаторічного функціонування європейського адміністративного простору, на основі яких суд має оцінювати адміністративні акти (ч. 3 ст. 2 КАС України). Щоб почувати себе упевненим у суді, чиновник повинен врахувати ці критерії при прийнятті рішень, інакше справу в суді буде програно. Таким чином, практика адміністративних судів з часом має змінити діяльність органів публічної адміністрації, посадових чи службових осіб — не лише змусить їх керуватися законом, а й навчить тлумачити закон, *виходячи з принципу верховенства права*, а не вишукуючи букву закону, яка їм вигідна в тій чи іншій ситуації [5, с. 4]. У зв'язку з цим вимушені застерегти від спроб змістити акцент у визначенні завдання адміністративного судочинства — “захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень” (ч. 1 ст. 2 КАС України). З цього положення деякі дослідники роблять висновок, що начебто суд заздалегідь повинен прийняти бік однієї зі сторін (приватної особи), в той час як має захищати рівною мірою права та інтереси обох сторін. Однак якщо додержуватися логіки такого висновку, то можна було б стверджувати, що судові й справу не потрібно розглядати, а відразу слід ухвалити рішення на користь приватної особи. Але це не так: визначене у КАС України завдання адміністративного судочинства не зобов'язує відразу зайняти позицію приватної особи, воно визначає мету (ціль, спрямованість) адміністративного судочинства у світі ст. 3 Конституції України. До того ж при розгляді будь-якої категорії справ суд зобов'язаний керуватися принципом офіційного з'ясування обставин у справі, закріпленим разом з принципом змагальності сторін та диспозитивності у ст. 11 КАС України.

В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько зазначають, що передбачена КАС України можливість розгляду справ “суб'єкт владних повноважень проти особи” взагалі суперечить самій ідеології адміністративної юстиції, яка не повинна вирішувати будь-які справи проти людини [6, с. 10–11]. Проте вважаємо, що підвладні суб'єкти є більш захищеними у випадку розгляду справ “суб'єкт владних повноважень проти особи” саме адміністративними судами, а не в позасудовому порядку. До того ж завдання адміністративного судочинства стосується розгляду всіх категорій справ незалежно від того, хто є позивачем у справі: особа чи суб'єкт владних повноважень. Не можемо погодитись і з думкою про необхідність закріплення серед критеріїв, за якими адміністративні суди повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, і такого критерію, як перевірка чи порушують такі рішення та дії права і свободи людини, адже це зробить принцип верховенства права ще більш декларативним, оскільки такий критерій є оціночним та вимагає додаткового роз'яснення і тлумачення. Крім того, принцип верховенства знаходить своє відображення у більшості норм КАС України, в тому числі і у визначеному ч. 1 ст. 2 КАС України завданні адміністративного судочинства.

Тепер розглянемо утвердження принципу верховенства права через призму



правового статусу учасників провадження. Так, враховуючи завдання адміністративного судочинства, відповідачем в адміністративній справі, як правило, є суб'єкт владних повноважень, за винятком випадків, зазначених у ч. 4 ст. 50 КАС України. Отже, якщо у переважній більшості випадків захист прав, свобод та інтересів осіб є таким, що настає внаслідок встановленого судом факту їх порушення, то в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень з позовом до фізичної чи юридичної особи суд надає упереджувальний захист правам, свободам та інтересам особи.

Важливими в контексті утвердження принципу верховенства права є положення ст. 16 КАС України, відповідно до яких кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в Україні діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Рішенням Конституційного Суду України у справі про право вільного вибору захисника № 1–17/2000 від 16 листопада 2000 р. [7] визначено, що суб'єктами правової допомоги є також: державні органи України, до компетенції яких входить надання правової допомоги (Міністерство юстиції України, Міністерство праці та соціальної політики України, нотаріат тощо); суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу клієнтам у порядку, визначеному законодавством України; об'єднання громадян для здійснення своїх прав та свобод. Правову допомогу юридичним особам при розгляді справ у суді можуть надавати також юрисконсультанти та інші фахівці в галузі права, які діють на підставі договорів про надання правових послуг.

Надання безоплатної допомоги є однією із гарантій реалізації конституційного принципу рівності осіб незалежно від їх майнового стану. Чинним законодавством України визначено категорії осіб, яким надається безоплатна правова допомога. До них, зокрема, належать: ветерани війни, які мають право на правову допомогу в питаннях, пов'язаних із соціальним забезпеченням (ч. 2 ст. 22 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [8]); особи, які потерпіли від незаконних дій органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, які мають право на правову допомогу у зв'язку з відшкодуванням завданої такими діями шкоди (п. 4 ст. 3 Закону України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду" [9]) тощо. Відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону України "Про соціальні послуги" [10] право на правову допомогу у вигляді консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій проти них, такими особами є:

1) особи, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу;

2) особи, які перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, стихійними лихами, катастрофами;

3) діти та молодь, які перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.

На всіх стадіях адміністративного процесу особи, які беруть участь у справі, наділені рівними процесуальними правами і обов'язками. Так, відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 49 КАС України, особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Особи, які беруть участь у справі, мають право: знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам,



спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; користуватися іншими процесуальними правами, наданими Кодексом.

Ст. 130 КАС України встановлює, що *головуючий у судовому засіданні роз'яснює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їхні права та обов'язки*, встановлені Кодексом. Крім того, згідно зі ст. 133 КАС України клопотання осіб, які беруть участь у справі, вирішуються судом негайно після того, як буде заслухана думка інших присутніх у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, про що постановляється ухвала. Ухвала суду про відмову в задоволенні клопотання не перешкоджає повторному його заявленню протягом судового розгляду справи.

Значення та важливість принципу верховенства права полягає у тому, що досліджуваний принцип стосується всіх учасників адміністративного процесу, але в першу чергу — позивачів та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги — осіб, які захищають свої права та інтереси.

Суд традиційно не відносять до кола учасників процесу, оскільки він здійснює судочинство, але вважаємо за доцільне розкрити крізь призму *повноважень суду* його роль в утвердженні принципу верховенства права. Так, слід звернути увагу на активну позицію суду щодо вжиття передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо:

1) *виявлення, витребування та збирання доказів з власної ініціативи* (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 5 ст. 71 КАС України), *витребування додаткових та необхідних доказів*, якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, зазначила причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомила, де вони знаходяться чи можуть знаходитися (ч. 3 ст. 71), *пропозиції надати додаткові докази або витребувати додаткові докази* (ч. 2 ст. 69), *пропозиції особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази у строк*, встановлений судом (ч. 1 ст. 114), *вирішення питання про прийняття доказів*, наданих з порушенням встановленого судом строку, з урахуванням поважності причин несвоечасного їх надання (ч. 2 ст. 114);

2) *неприйняття судом відмови від адміністративного позову, визнання позову і невизнання умов примирення*, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51);

3) *залучення до участі у справі відповідного органу чи особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє* (ч. 7 ст. 59) та *призначення і забезпечення особі перекладача*, якщо суд дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту (ч. 2 ст. 68), а також *заміни первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем* (ч. 1 ст. 52) та *залучення у справу третіх осіб*, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору з ініціативи суду (ч. 2 ст. 53);

4) *постановлення ухвали про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову* (ч. 14 ст. 117) та *про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні* (ст. 120);

5) *зменшення розміру належних до оплати судових витрат чи звільнення від їх оплати повністю або частково, чи відстрочення або розстрочення сплату судових витрат на визначений строк* (ч. 1 ст. 88).

Крім того, відповідно до ст. 28 КАС України *недопустимою є повторна участь судді в розгляді адміністративної справи*.

**Щодо сторін принцип верховенства права втілюється у таких нормах КАС України:** *про заміну неналежної сторони* (ст. 52); *про непозбавлення особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від*



суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі внаслідок відмови органів та осіб, визначених у ст. 60, від адміністративного позову або зміни позовних вимог (ч. 2 ст. 61); про покладення на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову, обов'язку щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності (ч. 2 ст. 71); про обов'язок суб'єкта владних повноважень подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі (ч. 4 ст. 71); про недоказування перед судом визнаних сторонами обставин, якщо проти цього не заперечують сторони і в суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72); про сплату сторони, на користь якої ухвалено судового рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представнику іншою стороною добових та компенсацію за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять (ч. 2 ст. 91).

**Принцип верховенства права стосується і представників та закріплених у нормах КАС України:** про дію як законних представників також органів та інших осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ч. 8 ст. 56); про право звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у справах у випадках, встановлених законом, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, прокурором, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами (ч. 1 ст. 60); про наділення представника на основі договору процесуальними правами відмовитися від адміністративного позову, визнати чи змінити його, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі, оскаржити судові рішення, якщо право на вчинення кожної із цих дій спеціально обумовлене у виданій йому довіреності (ч. 2 ст. 59); про здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави на будь-якій стадії адміністративного процесу (ч. 2 ст. 60); про залучення судом органів державної влади та органів місцевого самоврядування до участі у справі як законних представників або їх вступ у справу за своєю ініціативою (ч. 3 ст. 60); про неможливість закінчувати справу примиренням органами та особами, які визначені у ст. 60 і звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб (ч. 1 ст. 61); про право прокурора, який не брав участі у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами, знайомитися з матеріалами справи в адміністративному суді (ч. 4 ст. 61).

**Стосовно третіх осіб принцип верховенства права реалізується через такі положення КАС України:** про вступ у справу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (ч. 1 ст. 53) і не заявляють самостійних вимог на предмет спору (ч. 2 ст. 53) у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки; про надану довірителю можливість бути представленим в суді на підставі усної заяви із занесенням її до журналу судового засідання (ч. 1 ст. 58).

В контексті реалізації принципу верховенства права заслуговує на увагу зміна предметної підсудності адміністративних справ у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу соціальних виплат (виключення п. 3 ч. 1 ст. 18 КАС України) відповідно до Закону України № 1691-VI від 18 лютого 2010 року [11], оскільки до набрання чинності вказаним законом розгляд і вирішення цих справ здійснювалися адміністративними судами, спеціально утвореними для захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Автори зазначених змін (народні депутати України Портнов А. В., Лавринович О. В. та Пилипенко В. П.) обґрунтовували їх проблемами, з якими зіткнулися адміністративні суди України коли справи про соціальні виплати було передано до їхньої компетенції. В першу чергу такі проблеми склалися в апеляційних судах, які в умовах недоукомплектування судівським корпусом, відсутності єдиної



чітко сформованої *судової практики* щодо розгляду справ про соціальні виплати, *браком досвіду* щодо розгляду таких справ та *різкого збільшення* числа останніх, змушені були *відкладати їх розгляд* та вирішення, що призводило до порушення прав громадян на розгляд справ протягом розумного строку. Станом на 01.06.2009 р. лише в апеляційних адміністративних судах України залишок нерозглянутих справ, в тому числі і про соціальні виплати, за апеляційними скаргами, переданими на розгляд суддів, становило більше 78 тисяч. Отже, зміна підсудності дозволить більш повною мірою реалізувати принцип *доступності правосуддя*, оскільки *територіальна віддаленість* суду апеляційної інстанції обмежуватиметься рамками обласного центру за місцем проживання особи, гарантуватиме розгляд справи протягом *розумного строку*, сприятиме утвердженню принципу доступності правосуддя в частині територіальної наближеності суду до особи та реальному захисту прав, свобод та інтересів соціально незахищених верств населення [12].

Зовсім протилежної думки про зміну підсудності справ про соціальні виплати притримуються судді, які вважають, що запровадженням цивільного процесуального порядку розгляду справ цієї категорії суттєво звужено існуючий обсяг права на судовий захист найменш соціально захищених громадян України в їх спорах із органами Пенсійного фонду і державного соціального захисту, їх посадовими і службовими особами. В адміністративному судовому процесі заборонено *відмову у розгляді й вирішенні адміністративного позову* з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини; реалізовано концепцію *презумпції вини суб'єкта владних повноважень* при виникненні спірних правовідносин у зв'язку із захистом громадянином своїх прав та інтересів у публічно-владній сфері; встановлено припис суду *сприяти позивачу (громадянину) у формуванні доказової бази* його позовних вимог, витребувати необхідні документи та інші докази, коли особа самостійно не може їх надати, а також обов'язок органу державної влади, посадової особи надати суду всі наявні в них документи і матеріали, які мають значення для вирішення справи. Крім того, Законом № 1691–VI [11] для соціально незахищених громадян суттєво ускладнено можливості їх доступу до правосуддя і через обов'язок сплачувати за подання позову, апеляційної та касаційної скарги, скарги у зв'язку з винятковими обставинами та заяви про перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами *витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи*, адже в адміністративному судочинстві такий збір не сплачується [13]. В аналізі судової статистики за I півріччя 2009 року зазначено, що зміна підсудності окремих категорій адміністративних справ позитивно вплинула на оперативність розгляду справ, але *якість судових рішень, ухвалених місцевими загальними судами, гірша, ніж ухвалених окружними адміністративними судами* [14]. У зв'язку з вищевказаним, підтримуємо позицію Верховного Суду України, який звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень зазначеного Закону [15].

На нашу думку, не сприяє утвердженню верховенства права, положення ч. 3 ст. 221, відповідно до якого суд може обмежити тривалість пояснень, встановивши для всіх осіб, які беруть участь у справі, рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання. Особа не може бути позбавлена права надати пояснення в повному обсязі навіть при розгляді справи судом касаційної інстанції. Також заважає утвердженню досліджуваного принципу і велика кількість оціночних категорій, використовувати які зобов'язані адміністративні суди. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи, і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія) тощо. Проте жодного критерію для оцінки неупередженості, добросовісності або розсудливості в КАС України не наведено, хоча в практиці Європейського суду з прав людини вони отримали певне тлумачення. А от окремі положення КАС України — *“суд з метою захисту прав, свобод та інтересів*



неповнолітніх осіб” (ч. 6 ст. 56); “для захисту прав, свобод та інтересів особи” (ч. 3 ст. 99) — свідчать про утвердження принципу верховенства права та спрямованість адміністративного судочинства на захист прав невіддільних суб’єктів.

Щодо реалізації принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, то на основі аналізу судової практики можна виділити такі шляхи:

1) обґрунтування позовних вимог з посиланням на конституційний принцип верховенства права та відповідне згадування про визнання і дію в Україні принципу верховенства права, передбаченого у ст. 8 Конституції України, у постановках адміністративних судів;

2) використання сторонами та судами рішень Європейського суду з прав людини як джерела права на підставі ст. 17 Закону України “Про застосування практики Європейського суду з прав людини”;

3) посилання на рішення Європейського суду з прав людини в заявах про перегляд адміністративних справ за винятковими обставинами на підставі ст. 372 КАС України [16].

Крім того, заслуговує на увагу і Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 8–рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “найвищий судовий орган”, “вищий судовий орган”, “касаційне оскарження”, які містяться у ст.ст. 125, 129 Конституції України [17]. Так, у п. 3.1 мотивувальної частини зазначено, що відповідно до принципу верховенства права питання розподілу правосудних повноважень між Верховним Судом України та вищими судами, визначення стадій судочинства та форм провадження мають бути підпорядковані гарантіям права кожної людини на справедливий суд, а у п. 3.4 вказано, що касаційна інстанція реалізує свої процесуальні права в межах касаційного провадження виключно для перевірки правильності юридичної оцінки обставин справи у рішеннях судів першої та апеляційної інстанцій. Як касаційна інстанція Верховний Суд України **повторно після вищих судів** перевіряє рішення судів, що не може бути виправдано з точки зору забезпечення права на справедливий розгляд справи упродовж розумного строку. Крім того, **наявність двох касаційних інстанцій для перевірки рішень спеціалізованих судів не відповідає засадам правової визначеності**. З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що **правомірним може бути лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішень судів**. Тому визначення у положенні п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України як однієї з основних засад судочинства “забезпечення ... касаційного оскарження рішення суду” у системному зв’язку з положеннями ч. 1 ст. 8, ст. 125 Основного Закону України означає лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; визначення у ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що **конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів**, які реалізують повноваження касаційної інстанції [17].

Хоч і ч. 2 ст. 235 КАС України зазначає, що перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження, проте за своєю суттю є подвійною касацією, що впливає з підстав для провадження за винятковими обставинами. Розглянемо оскарження судових рішень з мотивів визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною такими, що порушують міжнародні зобов’язання України. З одного боку, на підставі ст. 69 Закону України “Про Конституційний Суд України” (“Рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є **обов’язковими до виконання**”) [18], Рішення Конституційного суду повинно виконуватися, а строки судового розгляду повинні бути дотримані. З іншого — відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” [19] — Рішення Європейського суду з прав людини є обов’язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [20], а перегляд





справи за винятковими обставинами може стати для особи останнім шансом скасувати неправосудне, на її думку, рішення. Крім того, скасування стадії перегляду справи за винятковими обставинами з розглянутих мотивів стає “перешкодою” для застосування практики Європейського суду з прав людини, тому що єдиним способом застосування практики Європейського суду з прав людини як одного зі способів утвердження принципу верховенства права в адміністративному судочинстві залишиться просте посилання на рішення Європейського суду з прав людини в адміністративному позові, наприклад, на Рішення у справі “Кечко проти України” [21] та відповідне посилання у постанові по справі.

Отже, принцип верховенства права в процесуальному аспекті треба розуміти, як зв’язаність держави правами людини, пріоритет прав людини при вирішенні справи, поєднання правового регулювання суспільних відносин із застосуванням звичаїв, традицій, норм моралі та принципів справедливості, розумності, добросовісності, верховенство закону як нормативно-правового акта вищої юридичної сили і його відмінність від права, а також як доступність судового захисту та обов’язковість виконання судових рішень. Діяльність адміністративних судів сприяє та забезпечує утвердження принципу верховенства права в Україні, адже застосовувані ними процесуальні норми забезпечують належний захист прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Принцип верховенства права стосується всіх учасників адміністративного процесу, особливо позивачів, третіх осіб та їх представників, чії права були порушені, а також повинен діяти на всіх стадіях розгляду адміністративної справи.

Разом з тим слід наголосити на тому, що для справжнього утвердження принципу верховенства права однозначно недостатньо лише його формального закріплення в КАС України та відтворення у рішеннях адміністративних судів конституційних положень про визнання та дію в Україні принципу верховенства права. Для реалізації принципу верховенства права на практиці необхідне детальне нормативне тлумачення принципу верховенства права, причому не лише в адміністративному судочинстві (проте водночас намагання віднайти загальне визначення поняття верховенства права не повинно призвести до обмеження його змісту), внесення змін до чинного законодавства, що дасть змогу застосовувати досліджуваний принцип на належному рівні, коли судді зможуть приймати рішення на основі закону, застосовуючи принцип верховенства права, і щодо якості таких рішень не буде жодних сумнівів та підстав для звинувачення суддів у свавіллі. Для утвердження принципу верховенства права при розгляді кожної справи суд, використовуючи дискреційні повноваження, в першу чергу повинен винести рішення, яке відбиває особливості даного спору. Розсуд надає суду можливість виявити гнучкість при вирішенні справи, але таким чином, щоб був повністю дотриманий принцип верховенства права. При здійсненні судочинства суд повинен завжди робити вибір оптимального варіанта застосування певної норми, що має свідчити про реальне утвердження пріоритету прав людини і громадянина при здійсненні правосуддя. Тому більш детальний аналіз потребує зміст принципу верховенства права, а також практика його реалізації адміністративними судами.

#### Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар [Текст] / [Ківалов С. В., Харитонов Є. О., Харитонova О. І. та ін.]; За ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонovої. — К. : Правова єдність, 2009. — 656 с.
3. Скакун, О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) [Текст] : [підручн.] / О. Ф. Скакун. — Харків: Еспада, 2006. — 776 с.
4. Колодій, А. М. Принципи права України [Текст] : [монограф.] / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.
5. Коліушко, І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? [Текст] / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. — 2007. — № 3. — С. 3–8.
6. Авер’янов, В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад [Текст] / В. Авер’янов, Д. Лук’янець, Ю. Педько // Право України. — 2006. — № 3. — С. 7–11.



7. У справі за конституційним зверненням громадянина Солдато́ва Генна́дія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника): Рішення Конституційного Суду України від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000 [Текст] // ОВУ. — 2000. — № 47. — Ст. 2045.
8. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. [Текст] // ВВР. — 1993. — № 45. — Ст. 425.
9. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду : Закон України від 01.12.1994 р. [Текст] // ВВР. — 1995. — № 1. — Ст. 1.
10. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. [Текст] // ВВР. — 2003. — № 45. — Ст. 358.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних з соціальними виплатами : Закон України від 18.02.2010 р. [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 16. — Ст. 723.
12. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами)” 5010 [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=35887](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35887).
13. Судова система України стала заручником декларативності законів про соціальні виплати [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/E351CDDA4601FCB7C22576EB003C093A?opendocument>.
14. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2009 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8172674E75AC8280C2257664004B1FB6?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=8172674E75AC8280C2257664004B1FB6&Count=500&>.
15. Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами” від 18.02.2010 р. № 1691-VI : постанова Пленуму Верховного Суду України від 19.03.2010 р. № 1 [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0001700-10>.
16. Підвальна, М. З. Утвердження принципу верховенства права при здійсненні судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень [Електронний ресурс] / М. З. Підвальна — Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-165/>.
17. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “найвищий судовий орган”, “вищий судовий орган”, “касаційне оскарження”, які містяться у статтях 125, 129 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2010 р. № 8-рп/2010 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 21. — Ст. 882.
18. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
19. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. [Текст] // ОВУ. — 2006. — № 12. — Ст. 792.
20. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. [Текст] // ОВУ. — 1998. — № 13.
21. У справі “Кечко проти України” (Заява № 63134/00) : рішення Європейського суду з прав людини від 08.11.2005 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4468.0>.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 12 від 26 травня 2010 року)*

Надійшла до редакції 31.05.2010

