

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Н. Б. ПИСАРЕНКО

**ЗАСАДИ
АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА
(сучасний український контекст)**

Монографія

Харків
«Право»
2019

УДК 342.95(477):347.998.85

ПЗ4

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 10 від 29 березня 2019 р.)*

Рецензенти:

Л. Р. Біла-Тіунова, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

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

М. І. Смокович, доктор юридичних наук, голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, заслужений юрист України

Писаренко Н. Б.

ПЗ4 Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія / Н. Б. Писаренко. – Харків : Право, 2019. – 248 с.

ISBN 978-966-937-661-9

Монографію присвячено дослідженню засад адміністративного судочинства. У роботі здійснено спробу встановити галузеву належність правил, які регламентують адміністративне судочинство, зосереджено увагу на походженні цих правил, на характеристиці термінології, що має вживатися при їх побудові, на пошуку орієнтирів для їх удосконалення. Через аналіз рішень національних судів, вивчення практики Європейського суду з прав людини продемонстровано щільний зв'язок, що спостерігається між принципами адміністративного судочинства, конвенційними гарантіями справедливого суду й концептуальною ідеєю верховенства права, розуміння прикладної сутності якої має вкрай важливе значення для здійснення правосуддя.

Для науковців, практикуючих юристів, викладачів закладів вищої освіти, аспірантів, студентів.

УДК 342.95(477):347.998.85

ISBN 978-966-937-661-9

© Писаренко Н. Б., 2019

© Видавництво «Право», 2019

Формальність та урочистість необхідні
для здійснення правосуддя, щоб нічого
не залишати на свавілля судді,
щоб люди знали, що суд відбувається
на підставі чітких правил,
а не безладно та упереджено
Чезаре Беккарія, 1764 р.

══════ ПЕРЕДМОВА

Судова влада поряд із владою законодавчою й виконавчою здатна ко-регувати перебіг будь-яких суспільних зв'язків. Утім вплив з боку влади судової найвідчутніше позначається на долях людей. Адже до її представників приватні особи звертаються за допомогою вже за наявності конфлікту, обумовленого відмінним сприйняттям загальнообов'язкових правил, розбіжним їх тлумаченням.

Конфлікти між владарюючими суб'єктами й тими, хто вимушений підкорятися, для сучасності – явище звичне. На щастя, звиклим для сьогоднішнього є і те, що такі конфлікти можуть і зобов'язані розв'язувати суди.

У різних країнах світу неоднаково вирішують, які інституції здатні на здійснення правосуддя у спорах із владою, чи потрібні для такого правосуддя спеціальні процесуальні правила. Україна відзначається утворенням спеціалізованих адміністративних судів й запровадженням спеціальних процесуальних правил. Останні ґрунтуються на певних засадах, пристосованих для створення таких умов, за яких судовий процес із вирішення публічно-правових спорів набуває всіх ознак правосудної діяльності.

Представлена робота присвячена виокремленню означених засад, їх опису й поглибленому дослідженню. Вона є результатом багаторічної уваги до адміністративної юстиції, яка, на моє переконання, є одним із найкращих правових «винаходів» людства.

Першим, хто звернув мою увагу на адміністративну юстицію, був доктор юридичних наук, професор Юрій Прокопович Битяк, який майже 20 років тому доручив мені викладати однойменну навчальну дисципліну на факультеті правосуддя Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Упродовж усіх цих років Юрій Прокопович підтримує мої ініціативи, які так чи інакше стосуються вивчення проблем зміцнення національ-

ної моделі адміністративної юстиції, обговорює зі мною всі питання, пов'язані із пошуком шляхів їх подолання. Без сумніву, ця робота не відбулася б без мудрих слів мого головного критика й порадики – Юрія Прокоповича Битяка.

Сподіваюся, що робота буде цікавою для науковців. Адже в ній під засадками адміністративного судочинства розумію не тільки його принципи у звичному їх значенні. Важливим для мене було установити галузеву належність правил, які регламентують адміністративне судочинство, зосередитися на походженні цих правил, на характеристиці термінології, що має вживатися при їх побудові, на пошуку орієнтирів для їх удосконалення, приведення у відповідність до тих вимог, що висуває цивілізована реальність до судової діяльності, завданням якої є розгляд конфліктів із метою захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Дуже розраховую на те, що робота зацікавить і суддів. У ній є спроба через аналіз рішень національних судів, вивчення практики Європейського суду з прав людини продемонструвати щільний зв'язок, що спостерігається між принципами адміністративного судочинства, конвенційними гарантіями справедливого суду й концептуальною ідеєю верховенства права, розуміння прикладної сутності якої, на мій погляд, має вкрай важливе значення для здійснення правосуддя.

Буду вдячна читачам за зауваження, які підштовхуть мене до подальших наукових розвідок.

Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО У ПРАВОВІЙ МАТЕРІЇ

1.1. Вітчизняна концепція адміністративного процесу та адміністративне судочинство

Управлінська та юрисдикційна концепції адміністративного процесу.

Судова концепція адміністративного процесу.

Процесуальні правові відносини в структурі предмета адміністративного права.

Розвиток юридичної науки супроводжується не тільки запровадженням понятійно-термінологічних новел, з'ясуванням їх сутності, а і поглибленим тлумаченням уживаних правових категорій. Очевидно, що такого тлумачення вимагають насамперед ті з них, щодо визначення яких у науковому середовищі дискусії не припиняються впродовж тривалого часу. У вітчизняній адміністративно-правовій науці до останніх, безсумнівно, можна віднести категорію «адміністративний процес».

Нині численні дефініції даної категорії сформульовано з урахуванням підходів, використаних правниками для характеристики такого явища, як процес юридичний. Спробуємо вирізнити найбільш «рельєфні» із означених підходів й оцінити «життєздатність» визначень адміністративного процесу, що виникли на їх підґрунті.

Убачаємо, що подібні наукові розвідки є надзвичайно корисними, адже, як слушно стверджують правники, термінологія багато в чому визначає як межі нормативного регулювання суспільних відносин, правозастосовної практики, так і межі вивчення відповідних юридичних явищ. Важко не погодитися з тим, що пошук належної терміно-

логії є відповідальною роботою, бо тут мають бути підібрані лише такі дефініції і категорії, що відображатимуть дійсні реалії суспільного життя¹.

1. Управлінська та юрисдикційна концепції адміністративного процесу

За однією з концепцій юридичний процес є порядком здійснення владарюючими суб'єктами будь-яких закріплених за ними повноважень. Визначальним для цієї концепції є те, що процес у такому розумінні є формою діяльності всіх без винятку представників влади; через неї вони реалізують свої повноваження. Дана позиція віднайшла свій розвиток у 70–80-х рр. минулого століття. Її найвідомішим прихильником й розробником можна вважати теоретика права, представника харківської наукової школи, професора В. Горшенєва, який у своїх трудах відстоював широке розуміння процесуальної форми, наполягав на необхідності її поширення на діяльність не тільки правоохоронних, а й усіх інших державних органів².

Припускаємо, що під впливом доводів, висловлених В. Горшенєвим, серед переважної більшості науковців, які репрезентували радянське адміністративне право, закріпилася позиція, згідно з якою адміністративний процес є порядком розгляду й вирішення будь-яких юридичних справ, що виникають у сфері управління.

Зауважимо, однак, що ще у 1968 р., тобто до опублікування В. Горшенєвим основних праць із розглядуваного питання, знаний адміністративіст В. Сорокін у монографії «Проблеми адміністративного процесу» запропонував науковій спільноті обговорити аргументи на користь утвердження так званої «*управлінської*» концепції адміністративного процесу, яка передбачала розуміння останнього як

¹ Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. С. 199.

² Горшенєв В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе : монографія. Москва : Юрид. лит., 1972. 258 с.; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика : монографія / под ред. В. М. Горшенєва. Москва : Юрид. лит., 1976. 279 с.; Теория юридического процесса : монографія / под ред. В. М. Горшенєва. Харьков : Вища шк., 1985. 192 с.

порядку, що унормовує всі види управлінської діяльності¹. В. Сорокін залишався прихильником цієї ідеї протягом усього життя. Заслужують на глибоку повагу його шанобливе та толерантне ставлення до інших наукових позицій, намагання навести додаткові, обмірковані доводи на обґрунтування власної точки зору, здатність сприймати зміни, що відбуваються у суспільстві, й корегувати свою позицію з їх урахуванням. Всі ці риси науковець надзвичайно яскраво продемонстрував в одній із завершальних своїх робіт – монографії «Адміністративний процес та адміністративно-процесуальне право»².

Саме на «управлінську» концепцію зважали автори підручників з радянського адміністративного права, формулюючи дефініцію адміністративного процесу. Так, в одному з останніх, що був виданий за радянську добу, розглядуваний процес визначено як урегульований законом порядок вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері державного управління³.

Цікаво, що відповідні параграфи цього навчального видання підготувала Н. Салищева – науковець, яку справедливо вважають основоположницею інакшої, «юрисдикційної» концепції адміністративного процесу. У монографії «Адміністративний процес в СРСР» (1964) Н. Салищева характеризувала останній як регламентовану законом діяльність із вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не знаходяться поміж собою у відносинах підпорядкування, а також як діяльність по застосуванню заходів адміністративного примусу⁴.

Незбіжність визначень, розміщених у монографії та згаданому вище підручнику, аж ніяк не свідчить про те, що Н. Салищева відмовилася від своєї позиції. Очевидно, що «управлінська» концепція

¹ Сорокін В. Д. Проблемы административного процесса : монография. Москва : Юрид. лит., 1968. 144 с.

² Сорокін В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : монография. Спб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.

³ Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва : Юрид. лит., 1990. 576 с.

⁴ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография. Москва : Юрид. лит., 1964. С. 16.

адміністративного процесу за радянських часів була визнана домінуючою, а тому саме її мали відтворювати автори, залучені до написання навчальної літератури. У роботі, опублікованій через сорок років після видання монографії, Н. Салищева, хоча і говорить про адміністративний процес як про сукупність видів процесуальної діяльності, але, продовжуючи демонструвати відданість «юрисдикційній» концепції, зазначає, що така діяльність має місце насамперед там, де є необхідність розв'язати правові конфлікти¹.

Теоретики права дещо пізніше адміністративістів розпочали пошуки аргументів на користь ідеї, відповідно до якої юридичний процес є формою винятково юрисдикційної та іншої охоронної діяльності будь-яких суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Так, заслуговують на увагу доводи П. Єлісейкіна, наведені в опублікованій у 1980 р. статті «Співвідношення загального поняття адміністративного процесу та організаційних форм реалізації матеріального права». Науковець з огляду на ці доводи спромігся сформулювати принадну дефініцію юридичного процесу, у якій наголосив на тому, що такий процес не тільки регламентує правозастосовну діяльність юрисдикційних органів, а й забезпечує здійснення зацікавленими особами свого права на звернення за захистом порушених прав та інтересів².

В. Протасов у роботі «Основи загальноправової процесуальної теорії» (1991) так само відзначав спрямованість юридичного процесу на виявлення і реалізацію особливих матеріальних охоронних правовідносин. Зауважимо, що науковець відстоював позицію, згідно з якою юридичний процес є різновидом правової процедури; поняття процедури він вважав загальним, родовим. Сутність того чи іншого різновиду процедури, її особливості, стверджував цей автор, визна-

¹ Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса. *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы* : сборник статей / отв. ред. : Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. Москва : Юрист, 2004. С. 221–232.

² Елисейкин П. Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права. *Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права* / отв. ред. М. С. Шакарян. Москва, 1980. С. 37.

чають характер правовідносин, реалізації яких вона (процедура) служить. За цією ознакою В. Протасов вирізняв матеріальну, процесуальну та правотворчу процедури. Для матеріальної – як основні виступають матеріальні регулятивні відносини, у яких здійснюється звичайна, позитивна поведінка учасників. Для процесуальної процедури (юридичного процесу) основними є матеріальні охоронні відносини, а для правотворчої – правовідносини, що знаходяться поза сферою «масової» реалізації правових норм, правовідносини, в межах яких існує та реалізується специфічне юридичне «право на правотворчість»¹.

Ідеї В. Протасова, відтворені у згаданій вище роботі, в його дисертації, представлений у 1993 р. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також у деяких інших його працях², виглядали новаторськими, нестандартними. За радянську добу вони, на жаль, залишилися поза увагою адміністративістів, а тому будь-яким чином не вплинули на формування позицій щодо розуміння сутності процесу адміністративного.

Серед теоретиків права точка зору В. Протасова знайшла своїх прихильників. Наприклад, О. Лук'янова в монографії «Теория процессуального права» (2003) із захопленням говорила про роботу згаданого науковця; вважала дослідження процедури перспективним завданням теорії права; пропонувала зберегти поняття процесу, що склалося історично, а процес у «широкому» розумінні іменувати правовою процедурою. Ознайомлення з даною монографією дозволяє констатувати, що її авторка вважала «традиційним» розуміння процесу як форми діяльності, пов'язаної із відправленням правосуддя. Водночас О. Лук'янова декларувала, що втручання держави через встановлення процесуальних правил є необхідним за умов виникнен-

¹ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории : монография. Москва : Юрид. лит., 1991. С. 29.

² Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1993. 397 с.; Протасов В. Н., Щеглов В. Н. Юридический процесс и процедура. Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. М. С. Шакарян. Москва, 1980. С. 106–114; Протасов В. Н. Юридическая процедура : монография. Москва : Юрид. лит., 1991. 79 с.

ня «правових аномалій», тобто різного роду перепон у правовому регулюванні. Такі аномалії, на думку О. Лук'янової, мають місце у разі: а) вчинення правопорушення; б) виникнення правового спору; в) неспроможності учасників конфлікту розв'язати його (у тому числі, внаслідок присутності об'єктивних перепон); г) необхідності застосування заходів, що попереджають вчинення протиправного діяння чи припиняють його; д) відсутності норми права, застосування якої призвело б до розв'язання певної, специфічної конфліктної ситуації¹. Отже, О. Лук'янова так само, як і В. Протасов, підтримала концепцію, відповідно до якої юридичним процесом можна йменувати порядок вирішення правових конфліктів усіма представниками влади, які є носіями так званих юрисдикційних повноважень.

Викладене вище дозволяє дійти наведених попередніх висновків.

1. Представники адміністративно-правової науки радянської доби дещо випереджали теоретиків права в питаннях розробки концепцій розуміння сутності процесу. Наукові роботи, в яких відстоювалася ідея сприйняття адміністративного процесу в широкому значенні, виникли раніше, ніж побачили світ праці, у яких теоретики давали поняття юридичному процесові, встановлювали різновиди та окреслювали його ознаки. У будь-якому разі здобутки теоретиків визначали зміст дефініцій, сформульованих адміністративістами, дозволяли наводити додаткові аргументи на підтримку чи спростування тієї чи іншої пропонованої ними ідеї.

2. І «управлінська», і «юрисдикційна» концепції адміністративного процесу виникли на тлі розвідок, здійснених радянськими правниками, у період, коли питання запровадження інституту адміністративної юстиції обговорювалося лише в наукових колах. Очевидно, що за таких умов актуальним вважалося зосередитися на розв'язанні проблем унормування діяльності численних управлінських структур. Отже, за радянських часів сприйняття адміністративного процесу як форми функціонування органів управління відображало «дійсні реалії суспільного життя».

¹ Лук'янова Е. Г. Теория процессуального права : монография. Москва : НОРМА, 2003. С. 28, 40, 62–66.

3. Обидві концепції передбачали, що досліджуваний процес – це порядок реалізації повноважень суб'єктами управління. Судова діяльність (як структурний елемент адміністративного процесу) згадувалася лише у зв'язку з окресленням порядку розгляду судами справ про адміністративні правопорушення.

4. Прихильники двох озвучених ідей погоджувалися з тим, що «управлінська» концепція поглинає «юрисдикційну».

5. Аргументи на користь або спростування кожної з концепцій сміливо відтворювалися у науковій літературі. Щодо літератури навчальної, то на її сторінках панувала ідея «управлінська».

6. Серед усіх норм права, що визначали порядок розгляду конкретних індивідуальних справ в управлінській сфері, було вирізнено групи. Норми кожної з груп були пристосовані для розв'язання справ певного виду. Недивлячись на те, що згруповані правила були відображені в актах спеціальної спрямованості¹, їх сукупність формувала інститут загальної частини адміністративного права. Напевно, це було обумовлено тим, що за часів домінування концепції, за якою юридичний процес вважався придатним для розгляду як конфліктних, так і неконфліктних справ, теза про похідний, обслуговуючий характер норм процесуальних не піддавалася сумніву. Іншими словами, вони «додавалися» до матеріальних норм загальної частини адміністративного права для того, щоб створити умови для реалізації останніх.

Сформоване в радянський період уявлення про сутність адміністративного процесу було успадковане представниками української адміністративно-правової науки. Хоча можна назвати принаймні двох авторів – В. Стефанюка та В. Перепелюка, які ще до 2005 р., тобто до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС, Кодекс)², ставили під сумнів можливість подальшого

¹ Єдиним радянським нормативним актом, що вміщував загальні правила вирішення управлінських справ, можна вважати Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян» від 12 квітня 1968 р.

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 №2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 13.03.2019).

існування даної категорії як такої, що стосується здійснення винятково управлінських функцій. Науковці у своїх працях розмірковували з приводу природи адміністративного процесу з огляду на те, що первісно ця категорія вживалася для позначення порядку відправлення правосуддя у справах щодо оспорювання правомірності діяльності представників публічної виконавчої (адміністративної) влади¹.

Особливої актуальності питання щодо сутності адміністративного процесу набуло після введення в дію КАС. Адже тепер правознавці почали опікуватися проблемою визначення місця адміністративного судочинства в його структурі, замислюватися над тим, чи можна за допомогою однією правової категорії характеризувати відмінні за призначенням форми владної діяльності.

На сьогодні панівною в науковому середовищі є точка зору, згідно з якою адміністративне судочинство є структурним елементом адміністративного процесу. Так, О. Кузьменко в дисертаційному дослідженні «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006) констатує, що адміністративний процес має складну та розгалужену структуру, де домінуючою видовою категорією є провадження. Далі науковець обґрунтовує доцільність виокремлення у структурі процесу 2-х груп проваджень – неконфліктних та конфліктних. До конфліктних поряд із провадженнями дисциплінарним, з розгляду звернень громадян та у справах про адміністративні делікти віднесено також так зване адміністративно-позовне провадження. Останнє охоплює процесуальні стадії, етапи та дії, що регламентовані нормами КАС². Виходить, що за позицією згаданої авторки категорії «адміністративно-позовне провадження» та «адміністративне судочинство» є синонімічними й, відповідно, судочинство є структурним елементом процесу.

¹ Перепелюк В. Г. Адміністративний процес : монографія. Чернівці : Рута, 2001. 316 с.; Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 463 с.

² Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. 34 с.