

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СУДОВО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ФУНКЦІЯ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Пліш М.А.

(суддя)

***Анотація:** Автор розглядає теоретичні і практичні проблеми реалізації такого принципу організації правосуддя, як верховенство права, аналізує положення Конституції України, законодавства та практики роботи Європейського суду з прав людини у контексті конституційної реформи та можливих новацій в організації судової влади, зокрема правового статусу Вищого адміністративного суду України, доцільності існування спеціалізованих адміністративних судів.*

***Ключові слова:** судова влада, судова система, принцип верховенства права, Вищий адміністративний суд України, спеціалізовані суди.*

***Аннотация:** Автор рассматривает теоретические и практические проблемы реализации принципа верховенства права, анализирует положения Конституции Украины, законодательства и практики работы Европейского суда по правам человека в контексте конституционной реформы, возможных новаций в организации судебной власти, в частности правового статуса Высшего административного суда Украины, целесообразности существования специализированных судов.*

***Ключевые слова:** судебная власть, судебная система, принцип верховенства права, Высший административный суд Украины, специализированные суды.*

***Summary:** The author examines theoretical and practical problems of realization the rule of law principle as one of the principles of the organization of justice, analyses the provisions of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, practice of the European Court of Human Rights within the context of the constitutional reform and possible innovations in the judicial power organization, especially the legal status of the Supreme Administrative Court of Ukraine, expediency of the specialized administrative courts.*

***Key words:** judicial power, judicial system, rule of law principle, Supreme Administrative Court of Ukraine, specialized courts.*

Активізація зусиль Української держави у напрямі розгортання нового етапу судово-правової реформи зумовлює увагу як законотворців, так і суддівського співтовариства до переосмислення актуальних правових проблем організації і функціонування вищих спеціалізованих судів загалом та Вищого адміністративного суду України зокрема, у тому числі й у контексті перегляду відправних засад правового регулювання діяльності зазначених судових інстанцій.

Зокрема, особлива увага надається нині новим напрямкам діяльності Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) у контексті демократизації судової влади, забезпечення державою прав і свобод людини і громадянина, усунення інституційних і функціональних недоліків у роботі цієї судової установи.

Відповідно до статей 124-125 Конституції України адміністративні суди на чолі з Вищим адміністративним судом забезпечують реалізацію функції правосуддя. У контексті конституційної реформи дискутуються питання про доцільність збереження вищих спеціалізованих судів та з'ясування питання інстанційності розгляду судових справ. При цьому важливим є врахування принципів права та принципів правосуддя, які мають складати теоретико-методологічну основу конституційної реформи у галузі правосуддя[1].

Одним із засадничих принципів тут є принцип верховенства права, який можна розглядати як визначальний при розв'язанні проблем взаємодії суспільства, громадянина і держав. З врахуванням цього принципу варто розглядати питання про подальше існування спеціалізованих адміністративних судів. Проте, «незважаючи на позитивні здобутки, процес становлення незалежного адміністративного судочинства в Україні характеризується суперечливістю та непослідовністю. Даються ознаки консерватизму у підходах до реформування та брак чіткого бачення того, якою має бути дійсно демократична система адміністративного судочинства. За таких обставин адміністративні суди на сьогодні ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини у сфері публічного управління, рівень довіри до них з боку суспільства залишається вкрай низьким» [2].

З огляду на зазначене, Українська держава має всебічно сприяти утвердженню й реалізації конституційно проголошеного принципу верховенства права, який згідно з

частиною першою статті 8 Конституції України не лише визнається, але і діє в Україні[3]. Безумовно, на реалізацію цього принципу має бути зорієнтована діяльність всіх діючих органів і посадових осіб публічної влади в Україні. Проте особливо важливою у цьому аспекті видається роль саме суду, оскільки «сама концепція верховенства права передбачає суд як найдієвіший інструмент її застосування, адже тільки суд можевийти за межі формального права та визначити доцільне та належне регулювання в кожній конкретній ситуації» [4].

Очевидно, не є винятком у цьому процесі і роль ВАСУ, покликаного засобами, властивими цій судовій інстанції, забезпечувати реальність, дієвість та інституційну спроможність зазначеного конституційного принципу.

Саме створення касаційної інстанції адміністративної юрисдикції (2002 рік) було покликане зміцнити можливості правового захисту прав та свобод людини і громадянина у системі вітчизняного судочинства, перетворення його на дієвий спосіб інституціалізації такого захисту. Водночас, як слушно зауважив О.М. Пасенюк, «рівень кваліфікації суддів такої судової ланки забезпечуватиме достатній ступінь її інституційної спроможності, а, отже, і ефективність судового захисту» [5].

Аналізуючи як законодавство, норми якого регламентують процесуальні відносини у сфері судової адміністративної юрисдикції в Україні, так і практику його застосування зазначеними судами, А.О. Рибченко констатує наявність істотних проблем з реалізації принципу верховенства права, серед яких є перевага позитивістського підходу у правозастосуванні, відсутність керівних роз'яснень вищих судових інстанцій щодо правильного розуміння та застосування зазначеного принципу судами, неповна реалізація цього принципу у процесуальному законодавстві тощо[6].

Тож актуальним видається науковий аналіз забезпечення верховенства права як особливої функції ВАСУ як вищого спеціалізованого суду, який очолює підсистему функціонуючих в Україні адміністративних судів. Слід зазначити, що сама постановка такого питання є значною мірою інноваційною у вітчизняній юридичній науці, зокрема з огляду на слабку розробленість загальнотеоретичних питань, пов'язаних з визначенням та правовою характеристикою власне функцій ВАСУ.

Між тим, у вітчизняній юридичній науці проблематика утвердження верховенства права у діяльності адміністративних судів порушувалася, зокрема, у наукових працях В.Б. Авер'янова[7], Ю.П. Битяка[8], А.І. Бітова[9], В.В. Городовенка[10], В.М. Кампа[11], М.І. Козюбри[12], Є.О. Мироненка[13], О.М. Пасенюка[14], М.І. Смоковича[15], Г.П. Тимченка[16], М.І. Цуркана[17] та ін. Окремо також слід згадати дослідження О.В. Глущенко, присвячене функціям вищих спеціалізованих судів України[18], а також А. Карнарука[19] та О.В. Джабурії[20], присвячені аналізу функцій адміністративних судів.

Аналізуючи зміст принципу верховенства права у діяльності ВАСУ, слід взяти до уваги офіційне тлумачення згаданого принципу, запропоноване у Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) 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 листопада 2004 року № 15-рп/2004, в якому, зокрема, було зазначено, 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, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [21].

Відповідно до практики КСУ до змісту принципу верховенства права належать засади правової рівності, правової визначеності, пропорційності, неприпустимості обмежень прав людини (заборона дискримінації), інші елементи[22]. Сюди ж, з точки зору

В.В. Городовенка, варто віднести: доступність до правосуддя в неупереджених і незалежних судах, судовий контроль за виконанням адміністративних актів[23].

На думку А.О. Рибченка, врахування правової позиції КСУ дозволяє окреслити засади застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві, а спираючись на статтю 8 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), можна зазначити, що принцип верховенства права проявляється, насамперед, у належних процедурах судового розгляду справи адміністративної юрисдикції, гарантуючи постановлення справедливого, правосудного рішення[24].

При цьому ми поділяємо думку О.Г. Крижової в тому, що саме «чітке законодавче визначення змісту принципу верховенства права дасть в першу чергу суддям у процесі здійснення ними правосуддя більше можливостей для захисту прав та свобод людини та громадянина». Водночас, щоб цей принцип став реальною основою правозастосування зокрема у сфері адміністративного судочинства, потрібно забезпечити чіткість та зрозумілість вітчизняних законів, а також їх доступність та загальнообов'язковість. У цьому має виявлятися тісний взаємозв'язок верховенства права та закону, який повинен бути використаний для побудови правової держави[25].

За висновками фахівців Венеціанської комісії стосовно ролі суду в забезпеченні верховенства права, цей правовий принцип має такі елементи, які слід застосовувати в судочинстві, зокрема і в адміністративному судочинстві: 1) кожен повинен мати можливість оспорювати дії державних органів і рішення, несприятливі з точки зору його прав та інтересів; 2) судова влада встановлювати, які закони мають застосовуватися у справі для вирішення питань факту, і застосовувала їх до фактів відповідно до належних, тобто, прозорих і передбачуваних методів тлумачення; 3) судова влада має бути незалежною і неупередженою; 4) слухання мають бути справедливими і відкритими, а справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного терміну, а в окремих випадках необхідно забезпечувати безоплатну правову допомогу; 5) повинен існувати орган або організація, яка також незалежна від виконавчої влади, і яка гарантує, щоб у разі порушень законів, справа була представлена до суду, навіть якщо коли жертва не подає відповідну скаргу; 6) рішення судів повинні ефективно виконуватися, і не повинно бути можливості (за винятком виключних випадків) перегляду остаточних судових рішень (дотримання принципу *res judicata*) (пункти 53–58) [26].

Разом з тим, розгорнуте легальне тлумачення змістовного наповнення принципу верховенства права в діяльності адміністративних судів у цілому та, відповідно, ВАСУ зокрема було визначене у статті 8 КАС України. Відповідно до згаданого припису ВАСУ при вирішенні справи: 1) керується принципом верховенства права, згідно з яким, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; 2) застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. При цьому: 1) гарантується звернення до ВАСУ для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі; 2) забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи у ВАСУ з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини[27]. Зокрема, як зазначив КСУ у своєму Рішенні у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року, «відмова суду у прийнятті позовної заяви, оформленої у відповідності з чинним законодавством, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до Конституції України, не може бути обмежене» [28]. Тому слід погодитися з думкою про те, що зміст принципу верховенства в адміністративному судочинстві передбачає можливість звернення до суду за захистом прав, свобод та законних інтересів безпосередньо на підстав Конституції України, навіть за відсутності спеціального законодавства, яке регулює спірні правовідносини, або за його неповноти, неясності чи суперечливості; обов'язкове врахування судової практики Європейського суду з прав людини, яка вміщує авторитетну регламентацію питань, пов'язаних з оскарженням несправедливих судових рішень вищих судових інстанцій України[29]. Слід

мати на увазі, що врахування такої практики ЄСПЛ безпосередньо обумовлене і змістом Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року[30].

Реалізації цього принципу в діяльності ВАСУ сприяє існування та вдосконалення системи гарантій реалізації цього принципу, зокрема: політико-організаційних, внутрішньоорганізаційних, організаційно-правових, процесуально-правових та політико-правових гарантій як певної множини (сукупності) можливостей, засобів та інститутів, покликаних сприяти оптимальній реалізації згаданого правового принципу в діяльності вищого спеціалізованого суду адміністративної юрисдикції в державі.

Порушена проблематика, з нашого погляду, є вельми актуальною та перспективною науковою темою, зокрема з огляду на необхідність проведення подальших ґрунтовних досліджень своєрідності правового статусу та ролі, виконуваної ВАСУ у системі судової влади України у сучасних умовах, а також з огляду на потреби врахування отриманих у ході дослідницького пошуку наукових напрацювань у процесах правотворчості і правозастосування.

Список використаних джерел

1. Костицький Василь. Конституція України(проект нової редакції). – Дрогобич. – Коло.- 2015. – 100с.; його ж: Соціолого-правові засади організації судової влади. – Малий і середній бізнес. 2014, №1-2. – С. 3 – 10.
2. Ковалевська Н. Проблема тлумачення принципу верховенства права в адміністративному судочинстві // <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-167/>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
4. Венгер В.М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2013. – Т. 144-145. – С. 52. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/NaUKMAun_2013_144-145_13.pdf.
5. Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої // Право України. – 2014. - №3. – С. 21.
6. Рибченко А.О. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства. Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2013. – С. 4.
7. Авер'янов В., Лук'янець Д., ПедькоЮ. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права // Віче. — 2006. — №7-8. – С. 35-39.
8. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності // Право України. – 2011. - №4. – С. 4-11.
9. Бітов А.І. Взаємообумовленість конституційних принципів здійснення правосуддя та принципів адміністративного судочинства // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / Одеська нац. юрид. акад. – О.: Юрид. літ., 2010. – Вип. 55. – С. 438-441.
10. Городовенко В.В. Верховенство права як фундаментальний принцип судової влади // Часопис Академії адвокатури. – 2012. - №1 (14). – С. 1-9.
11. Кампо В. Судова доктрина верховенства права: український досвід в європейському контексті // Юридичний журнал. – 2008. – №12. – С. 116-124.
12. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи // Право України. – 2010. - №3. – С. 6-18.
13. Мироненко Є.О. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 248–252 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_4_43.pdf.
14. Пасенюк О.М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції. – К., 2012. – 196 с.; Пасенюк О. Адміністративне судочинство як засіб утвердження верховенства права у вітчизняному конституційному устрої // Право України. – 2014. - №3. – С. 18-27.
15. Смокович М. Принцип верховенства права: застосування під час розв'язання виборчих спорів // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – №1. – С. 26-33.
16. Тимченко Г.П. Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві // Держава і право: Юридичні і політичні науки. – 2011. – Вип.53. – С. 216-220.
17. Цуркан М.І. Роль Вищого адміністративного суду України у забезпеченні однакового правозастосування // Право України. – 2014. – №3. – С. 28-37.
18. Глущенко С.В. Функції вищих спеціалізованих судів України: сутність і зміст // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. - № 1 (13). – С. 37-51.
19. Карнарук А. Функції адміністративних судів в умовах адміністративно-правової реформи в Україні // Юридична Україна. – 2006. - №5. – С.42-46.
20. Джабурія О.В. Щодо питання функціонального призначення адміністративного судочинства // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. / Одеська нац. юрид. акад. – О.: Юрид. літ., 2010. – Вип. 55. – С. 441-444.
21. 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 02.11.2004 р., № 15-рп/2004 // Урядовий кур'єр від 17.11.2004. - № 219.
22. Махніцький О.І. Застосування та інтерпретація принципу верховенства права у конституційному правосудді // Наукові праці НУ ОЮА. – 2013. – Т. XIII. – С. 44.
 23. Городовенко В. До питання визначення правової природи та системи принципів судового права // Право України. – 2015. - №3. – С. 47.
 24. Рибченко А. О. Принцип верховенства права та специфіка його реалізації в адміністративному судочинстві України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/1817/%D0>.
 25. Крижова О.Г. Впровадження принципу верховенства права в правозастосовну діяльність: концептуальні аспекти // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14kohdka.pdf>.
 26. Доклад о верховенстве права: Венецианская комиссия: принято на 86 пленарном заседании Венецианской Комиссии (Венеция, 25–26 марта 2011 года) / Питер ван Дейк, Грет Халлер, Джеффри Джоуэлла, Каарло Туори [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.com/#sclient=psy&hl=en&biw=1440&bih=752&source=hp&q=%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4+%D0%92%D0%B5%2,or.g_s.r_pw.&fp=edbb3c8805231c46.
 27. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446.
 28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року N 9-зп // Офіційний вісник України від 22.01.1998. - 1998 р., № 1, стор. 169, стаття 25, код акту 4621/1998.
 29. Ківалов С., Біла-Тіунова Л. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи // Право України. – 2013. - № 12. – С. 195-196; Назаров І. Джерела судового права // Право України. – 2015. – № 3. – С. 56.
 30. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260.

ПРОБЛЕМИ УНІТАРИЗМУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ В УКРАЇНІ

Сердюк Н. А.

(кандидат юридичних наук, доцент кафедри права, заступник декана юридичного факультету Київського національного лінгвістичного університету)

***Анотація.** Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу правового статусу Автономної Республіки Крим та напруженої політичної ситуації в Україні та світі що, пов'язана з анексією Криму. Проаналізовано внутрішнє і міжнародне законодавство щодо зазначеної ситуації, причетність сторін до конфлікту та ставлення до нього світової спільноти. Автор акцентує увагу, що оптимальною конституційною моделлю державного устрою України є унітарна конституційно децентралізована держава.*

***Ключові слова:** форма держави, унітарна держава, адміністративно-територіальний устрій, територіальна цілісність, автономія, Автономна Республіка Крим, анексія.*

***Аннотація:** Статья посвящена теоретико-правовому анализу правового статуса Автономной Республики Крым и напряженной политической ситуации в Украине и мире, которая спровоцирована незаконной аннексией Крыма. Проанализированы внутреннее и международное законодательство по сложившейся ситуации, причастность сторон к конфликту и отношение к нему мирового сообщества. Автор акцентирует внимание, что оптимальной конституционной модели государственного устройства Украины является унитарное конституционно децентрализованное государство.*

***Ключевые слова:** форма государства, унитарное государство, административно-территориальное устройство, территориальная целостность, автономия, Автономная Республика Крым, аннексия.*

***Summary:** Article is devoted to theoretical and legal analysis of the legal status of the Autonomous Republic of Crimea and hard political situation in Ukraine and the world which associated with the annexation of the Crimea. Analyzed the internal and international legislation regarding this situation, the involvement of the parties to the conflict and the attitude to it the world community. The author emphasizes that the optimal constitutional model of government of Ukraine is a unitary decentralized state*

***Keywords:** form of state, unitary state, administrative divisions, territorial integrity, autonomy, Crimea, annexation.*

Форма держави, як і будь-яке інше соціально-політичне явище, – історично зумовлений наслідок розвитку державно-організованого суспільства. В епоху Античності держава, як соціально-правовий феномен привернула увагу мислителів того часу, які