

ПОЗИЦІЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЧАСТИНИ ДРУГОЇ СТАТТІ 171–2 КАС УКРАЇНИ

Обґрунтовується можливість оскарження судових рішень у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності; проаналізовано сутність категорії «судове рішення» у контексті статті 171-2 КАС України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, рішення, постанова, ухвала, стаття 171-2 КАС України, проступок.



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Вступні міркування

1. Принципове розуміння сутності та призначення інституту адміністративної юстиції, втіленого в Кодексі адміністративного судочинства України¹, передбачає відповідне використання положень цього Кодексу усіма без винятку судами загальної юрисдикції, уповноваженими здійснювати адміністративне судочинство.

Натомість помилкове сприйняття адміністративної юстиції призводить до викривленого, спотвореного використання цього інструменту захисту публічних прав, свобод, інтересів людини.

2. Виникнення вчення про адміністративну юстицію орієнтовно можна пов'язувати із кінцем XVII – початком XVIII століття. Але безсумнівним є той факт, що від самого початку її появи адміністративна юстиція розглядалася й продовжує розглядатися винятково як засіб захисту публічних прав, свобод людини від влади в найрізноманітніших її проявах [2].

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, у переліку принципів якої

¹ Див., наприклад, ч. 1 ст. 2 КАС України – «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень ... органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів ... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ».

проголошувалася гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів публічної, передусім виконавчої влади з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою.

3. Хоча виникнення адміністративної юстиції відбулося декілька сотень років тому, її розвиток відбувається і дотепер, зокрема під впливом світових політичних і державницьких процесів. Так, провідні держави Європи намагаються нині вдосконалити застосування права Європейського Союзу, сформувати закономірності та загальні правила його імплементації.

Як відомо, Україна та Європейський Союз погодилися інтенсифікувати політичні, безпекові, економічні та культурні відносини, включаючи транскордонне співробітництво та спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів, що свідчить про їх рішення працювати разом [3].

1994 року Україна ратифікувала Угоду про партнерство та співробітництво, якою було започатковано партнерство між європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, й Україною – з іншого. Цілями цієї Угоди визнавалися: забезпечення у відповідних рамках політичного діалогу між сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин

між сторонами і, таким чином, прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України зі зміцнення демократії та розвитку її економіки і завершення переходу до ринкової економіки [4].

Отже, обрання Україною європейського орієнтуру будівництва та розвитку держави зумовлює необхідність приведення національного законодавства відповідно до правових стандартів Європейського Союзу, організації судової системи, яка б повністю відповідала європейським традиціям функціонування судової гілки влади. Крім того входження України до європейського адміністративного простору – це вже не тільки теоретичний орієнтир, а й обов'язковий атрибут правової системи, а тому наразі ключове завдання полягає в адаптації українського законодавства до стандартів Європейського Союзу [5].

4. Вирішальне значення для єдиноправильного розуміння сутності і структури адміністративної юстиції в Україні та категорій, суміжних із нею, є дослідження походження, виникнення, становлення та розвитку цього виду юстиції. Історія національної адміністративної юстиції є складною і суперечливою, вона багато в чому залежала від політичної та державно-правової ідеології державного утворення (СРСР), до складу якого тривалий час входила Україна. Унаслідок цього законодавство Української РСР повторювало чимало положень законодавства СРСР, а її адміністративне

судочинство мало чим відрізнялося від такого ж судочинства решти союзних республік.

Якщо так можна висловитися, адміністративна юстиція Української РСР формувалася й розвивалася без урахування найкращих світових і європейських правничих традицій. Як наслідок, українська спільнота змушена наново вивчати принципи побудови й застосування адміністративної юстиції.

5. Серед інших аргументів, які слід покласти в основу обґрунтування відповіді на питання про застосування частини другої статті 171–2 КАС України, є принцип верховенства права – положення європейського права, відтворене у численних вітчизняних нормативно-правових актах – таких, наприклад, як Конституція України (ст. 8), Кодекс адміністративного судочинства України (ст.ст. 8, 9), закони України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції».

6. Тому, зважаючи на викладені обставини, їх надзвичайно важливо враховувати під час оцінки та застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України. Саме ці обставини слід ураховувати, застосовуючи зокрема положення ст. 171-2 КАС України; цими обставинами ми й будемо послуговуватися, обґрунтовуючи власне розуміння приписів ст. 171-2 КАС України.

Основний виклад обґрунтування позиції

1. Відповідаючи на запитання про можливість оскарження судових рішень у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, насамперед слід пам'ятати, що заявник, подаючи позов до адміністративного суду, завжди, як правило, прагне двох речей:

- захисту своїх прав, свобод, інтересів;
- перевірки законності діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації).

Власне така мета звернення до адміністративного суду й передбачена у ч. ч. 1–3 ст. 2 КАС України. Як відомо, для забезпечення такої мети згідно з приписами Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в Україні створено систему адміністративних судів.

Як відомо, ця система організована зокрема й за принципом інстанційності. Практичне втілення такого принципу через повторний перегляд судових рішень забезпечує перевірку законності ухвалення й змісту цих рішень.

Тому відмова фізичній особі захистити її права, свободи, інтереси у вищестоящій судовій інстанції та повторно перевірити законність рішення, дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень у підсумку: 1) нівелює ідею адміністративної юстиції, закладену в КАС України, 2) позбавляє можливості зацікавлену

особу сповна скористатися можливостями КАС України для захисту її суб'єктивних прав, свобод, інтересів; 3) позбавляє можливості зацікавлену особу захистити свої права, свободи, інтереси.

2. Слід погодитися, що у ч. 2 ст. 171–2 КАС України термінологічне словосполучення *судове рішення* вносить неоднозначність у справу застосування адміністративними судами цієї норми.

Разом із тим у межах ч. 2 ст. 171–2 КАС України «судове рішення» слід тлумачити диференційовано (порізному), зважаючи на:

- поточне процесуальне завдання, яке має виконати адміністративний суд, розглядаючи та вирішуючи адміністративну справу;

- призначення ухвали та постанови адміністративного суду;

- наявність (відсутність) спеціальних обмежень у КАС України щодо можливості оскарження зацікавленими особами ухвал адміністративних судів.

З огляду на сукупність трьох щойно названих обставин вважаємо, що ухвали адміністративного суду в адміністративних справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності беззаперечно і безумовно можуть оскаржуватися зацікавленими особами.

Натомість заборона про оскарження рішення адміністративного суду поширюється саме на постанову цього суду.

3. Принципово і важливо, що адміністративна справа, описана у

ст. 171–2 КАС України, вочевидь пов'язана з адміністративним проступком, який за своєю природою є нічим іншим, як проступком кримінальним.

У зв'язку з таким особливим змістом ст. 171–2 КАС України та його взаємозв'язком із законодавством про притягнення до адміністративної відповідальності слід керуватися приписами ст.ст. 6, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод:

- «...2. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

3. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

...

- b) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

- c) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя»;

- «Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі»;

4. Крім того, щодо можливості оскарження рішення адміністративного суду з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності до

уваги слід брати норми так званого soft law.

– Рекомендацією № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів) передбачено:

«IV – Контроль»

9. Акт, прийнятий/вжитий при здійсненні дискреційних повноважень, може бути перевірений на предмет законності судом або іншим незалежним органом.

Такий контроль не виключає можливості проведення попереднього контролю з боку адміністративного органу влади, уповноваженого приймати рішення як стосовно законності, так і по суті такого акта.

10. Якщо закон не встановлює для адміністративних органів влади будь-якого строку, в межах якого вони мають приймати рішення при здійсненні дискреційного повноваження, і якщо відповідний адміністративний орган влади не приймає рішення в межах розумного строку, такі його дії можуть підлягати контролю з боку уповноваженого на це органу.

11. Суд чи інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень, має право отримувати інформацію, необхідну для виконання ним своєї функції».

– Рекомендацією № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду (прийнята Комітетом міністрів 11 вересня

1984 року на 375-й нараді заступників міністрів) передбачено таке:

«Мають забезпечуватися гарантії відшкодування за шкоду, спричинену особі актом, який становить недотримання органом державної влади у своїх діях певних норм, дотримання яких були всі підстави, з огляду на закон, очікувати від нього в його діях стосовно цієї особи. Презумпція наявності такого акта виникає у випадку порушення усталеної правової норми».

5. Шкода, завдана особам, може бути результатом «незаконного» або «законного» заходу/діяльності державних службовців чи адміністративних органів. Отже, цей документ містить принципи, які передбачають відшкодування в обох випадках. Однак, оскільки правила стосовно відшкодування шкоди, заповіданої законними актами, можуть потребувати значних змін у законах і практиці деяких держав, цей документ передбачає можливість застосування принципу II у національних системах у певних межах з можливістю поступового розширення таких меж».

– Рекомендація Rec (2004) 20 Комітету міністрів державам-членам з судового контролю щодо адміністративних актів (прийнята Комітетом міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів):

«і. Рішення суду з перевірки законності адміністративного акта має принаймні у важливих справах підлягати оскарженню у вищестоящому суді, за винятком випадків, коли згідно з положеннями національного законодавства справа одразу передається на розгляд у такий вищестоящий орган».

– Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15–рп/2004.

Україна є правовою державою. Відповідно до Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 1 ст. 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); кожен має право на повагу до його гідності (ч. 1 ст. 28); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1 ст. 55); однією з основних засад судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 2 ч. 3 ст. 129).

Відповідно до частини першої ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчій і правозастосовній діяльності, зокрема в законах, які за своїм змістом мають бути наповнені 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 культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим (зокрема обмеження свободи та рівності особи). Справедливість – одна з основних засад права – є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену зокрема в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

– Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України та ст. 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Г. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листопада 1997 року.

Частину другу ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування,

посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги безпосередньо розглядаються в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або припустили бездіяльність).

Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду.

– Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп.

Частину першу ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене.

5. Зрештою, можливість оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності гарантуватиме:

1) удосконалення практики розгляду й вирішення адміністративними судами справ такої категорії;

2) зменшення кількості рішень адміністративних судів, ухвалених із порушенням норм матеріального і процесуального законодавства;

3) швидкість, законність і правильність розгляду та вирішення адміністративних справ;

4) оперативність судового захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів позивачів.

Висновки

1. У розумінні ч. 2 ст. 171–2 КАС України «судове рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності», яке не оскаржується, – постанова адміністративного суду.

2. Ухвали адміністративного суду, постановлені у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, за загальними правилами КАС України можуть оскаржуватися.

3. З метою створення умов для 1) захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, 2) перевірки законності діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) слід передбачити можливість оскарження рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а частину 2 ст. 171–2 КАС України прибрати зі змісту ст. 171–2 КАС України.

4. Одним із визначальних мотивів створення можливості оскарження рішення у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності має бути врахування принципу верховенства права та потреба створити умови, достатні для захисту публічних прав, свобод, інтересів людини.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.

2. Административная юстиция : Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство: перевод с немецкого /

Лемайер К., д-р., второй пред. Австр. адм. суда; пер.: А. Э. Нольде, бар., прив.-доц. С.-Петерб. ун-та; предисл.: В. Дерюжинский. – С.-Пб. : Сенат. тип., 1905. – 215 с.; Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. – 2-е изд., перераб. и доп. / Загряцков М. Д. – М. : Издательство «ПРАВО и ЖИЗНЬ», 1925. – 244 с.; Боннер А. Т. Административная юстиция : развитие и проблема совершенствования / В кн. : Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу / Боннер А. Т. – СПб : Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-ство юрид. факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. – 992 с.; Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.

3. План дій «Україна – Європейський Союз» схвалений Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 року.

4. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

5. Авер'янов В. Проблеми формування нової доктрини адміністративного права / Авер'янов В. // Адміністративне право в контексті європейського вибору України : збірник наукових праць. – К., 2004. – С. 5–6.

Бевзенко В. М. Позиция относительно применения части второй статьи 171–2 КАС Украины.

Обосновывается возможность обжалования судебных решений по делам об обжаловании решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий касательно привлечения к административной ответственности;

проанализировано сущность категории «судебное решение» в контексте статьи 171-2 КАС Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, решение, постановление, определение, статья 171-2 КАС Украины, проступок.

Bevzenko V. M. The Position as regards Application of the Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

The article is devoted to the possibility to appeal against the court decisions on appeals against the decisions, acts or omissions of the subjects of authorities; analyses the essence of the category «court decision» in the context of the Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

Keywords: administrative procedure, decision, order, Article 171-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, offence.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013