

ДО УВАГИ ПЕРЕДПЛАТНИКІВ, АВТОРІВ
ТА ВСІХ ЧИТАЧІВ ЮРИДИЧНОГО ЖУРНАЛУ
«ПРАВО УКРАЇНИ»!

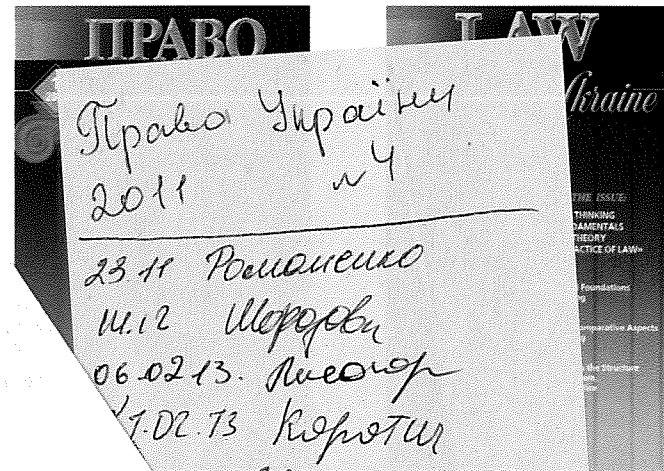
Журнал «Право України» видається щомісячно
українською, російською та англійською мовами



Передплатний індекс
україномовного
видання:
777-1

Передплата здійснюється
Україна, 04107

Тел. для довідок: +380(44)
Тел./факс: +380(44)



Право України
2011 № 4

23.11 Ромашенко

Ш.12 Шоррелі

06.02.13. Лисенко

17.02.13 Коростів

05 Євтушенко

Трушченко

Кашапов

Донченко

Максимів

Відомості про передплату
(україномовної версії)

юридичного журналу «Право України»
у «Каталозі видань України» на II півріччя 2011 р.
(та в подальшому) подаватимуться на літері «Ю»
як Юридичний журнал «Право України»

код екземпляра 619857



ISSN 0132-1331

ПРАВО

ЮРИДИЧНИЙ
ЖУРНАЛ

України

Науково-практичне фахове видання

Засноване у 1922 році

Видається щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію:
Серія КВ № 17414-6184ПР

Передплатний індекс: 74424

Адреса редакційної колегії:
04107, м. Київ
вул. Багговутівська, 17-21
Тел.: 0 (44) 537-51-07

Головний редактор:
Святоцький О. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАГрН України

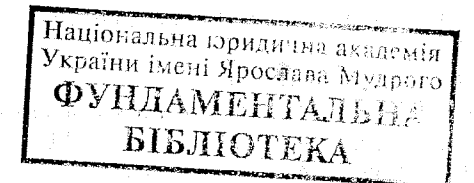
E-mail: info@pravoua.com.ua

Відповідальний секретар:
Давиденко О. М.

Відповідно до рішення
Президії Вищої атестаційної комісії України
(постанова від 10 лютого 2010 року № 1-05/1)
журнал «Право України» внесено до переліку
фахових видань у галузі юридичних наук

ЗАСНОВНИКИ

Національна академія правових наук України
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
Конституційний Суд України
Верховний Суд України
Вищий господарський суд України
Генеральна прокуратура України
Міністерство юстиції України
Спілка адвокатів України
Трудовий колектив редакції журналу «Право України»



ВИДАВЕЦЬ

© Редакція журналу «Право України»

4/2011

тись як скасування чи звуження інших прав, що зберігаються за народом».

У Конституції України скасування конституційних прав неможливе, а їх звуження не допускається під час прийняття законів чи внесення змін до них [2, ст. 64]. Із порівняння наведених американської та української норм видно, що перша більшою мірою забезпечує судовий захист основних прав і свобод людини, адже допускає таке їх тлумачення судом, яке б не скасовувало інші та не звужувало їх зміст.

Хоча в Конституції США інформаційні права та свободи не виражені

в явній формі, все ж ряд статей та поправок дають змогу ефективно їх захистити в суді. Порівняння конституційних норм США та України показали, що усі основні засади судочинства ст. 129 повністю відображені в американських поправках. Ряд особливостей Конституції США, про які йшлося вище, зовсім не відображені у вітчизняній і могли б її суттєво доповнити. На перспективу досліджень лишаємо з'ясування особливостей американського критерію обмеження інформаційних прав людини «за наявності достатніх умов».

Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права і процесу Волинського національного університету імені Лесі Українки.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *The Constitution of the United States of America // The Declaration of Independence and the Constitution of the United States of America.* — Lexington : Founding Fathers : Published by SoHo Books. — KY 07 August 2010. — 91 s.
2. *Конституція України: Основний закон: із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р.* — К., 2009. — 48 с.
3. *Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу 11 з Протоколами 1, 4, 6, 7, 12, 13.* — Страсбург : Секретаріат Європейського суду з прав людини, вересень 2003 р. — 35 с.
4. *Международная защита прав человека: право, прецеденты, комментарии: науч.-практ. пособие.* — К., 2010. — 480 с.
5. *Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції.* — 2-ге вид., випр., доп. — К., 2007. — 848 с.

Полетило К. С. Інформаційні права і свободи людини та їх судовий захист у конституційних нормах Сполучених Штатів Америки

Анотація. У статті йдеться про відображення інформаційних прав і свобод людини, їх судовий захист та особливості судочинства в Конституції Сполучених Штатів Америки.

Ключові слова: інформаційні права і свободи людини, судовий захист, Конституція Сполучених Штатів Америки.

Poletylo E. S. Информационные права и свободы человека и их судебная защита в конституционных нормах Соединенных Штатов Америки

Аннотация. В статье рассматривается отображение информационных прав и свобод человека, их судебная защита и особенности судопроизводства в Конституции Соединенных Штатов Америки.

Ключевые слова: информационные права и свободы человека, судебная защита, Конституция Соединенных Штатов Америки.

Poletylo K. Information rights and liberties of a man, their judicial defence in the constitutional regulations of the United States of America

Annotation. The article deals with the representation of information rights and liberties of a man, their judicial defence and peculiarities of legal procedure in the Constitution of the United States of America.

Key words: information rights and liberties, judicial defence, the Constitution of the United States of America.

ЛЕКЦІЯ ДОЦЕНТА Н. ПИСАРЕНКО: ВСТУП ДО КУРСУ «АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ»



Н. ПИСАРЕНКО

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)*

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття адміністративного судочинства, його ознаки.
2. Адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів.
3. Адміністративне судочинство як діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.
4. Адміністративне судочинство як діяльність, урегульована Кодексом адміністративного судочинства України.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй.* — Х., 2010. — С. 237–250.
2. *Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / відп. ред. В. Б. Авер'янов.* — К., 2007. — Т. 1. Загальна частина. — С. 397–403.
3. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна.* — К., 2006. — С. 24–42.
4. *Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О. М. Пасенюка.* — К., 2009. — С. 7–30.

1. Поняття адміністративного судочинства, його ознаки

Утворення в Україні загальних, господарських та адміністративних судів зумовлено закріпленням в Основному Законі такого принципу побудови судової системи, як спеціалізація. На розвиток конституційних положень Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. задекларовано, що суди загальної юрис-

© Н. Писаренко, 2011

дикції спеціалізуються на вирішенні справ цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних, а також справ про адміністративні правопорушення. Розгляд справ, віднесених до кожної із зазначених категорій, передбачає діяльність судів, яка провадиться за неоднаковими процесуальними правилами, сформульованими з урахуванням характеру вирішуваних правових конфліктів. Така судова діяльність вважається формою від-

правлення правосуддя і називається судочинством.

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

2. Адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів

З огляду на запропоноване в КАС визначення, адміністративне судочинство пов'язується з діяльністю адміністративних судів.

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

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

Аналіз норм КАС дає змогу констатувати, що у порядку адміністративного судочинства правові спори

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

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

За статтями 17, 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, покликаним забезпечувати однакове оперування судами касаційної інстанції нормами матеріального права. У статтях 235–244² КАС окреслено порядок перегляду Верховним Судом України судових рішень в адміністративних справах. Ці правила збігаються з тими, що зафіксовано в інших процесуальних законах. Приміром, статті 353–360⁷ ЦПК України, якими визначається процедура перегляду Верховним Судом України судових рішень у цивільних справах, за назвами й змістом ідентичні відповід-

ним статтям КАС, за винятком лише положень, де наведено назви вищих спеціалізованих судів.

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

3. Адміністративне судочинство як діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ

Для визначення юрисдикції адміністративних судів у КАС пропонується вживати категорію «справа адміністративної юрисдикції», дефініцію якої наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього кодифікованого акта. Під такою справою законодавець розуміє переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень, а саме: орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

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

Зауважимо, що подібні узагальнені категорії в інших процесуальних законах не вживаються. Так, для окреслення компетенції судів щодо вирішення цивільних або господарських справ у відповідних кодексах зафіксовано не-

вичерпні переліки спорів, які розглядаються за їх правилами.

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

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

З огляду на викладене вище пропонуємо виокремити низку ознак, притаманних спору, який має вирішуватись у порядку адміністративного судочинства, а саме:

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

2. Такий спір може виникнути з відносин різної галузевої належності. Цим пояснюється використання в КАС для визначення юрисдикції адміністративних судів словосполу-

чення «публічно-правові спори» як загального для юридичних конфліктів, що виникли з відносин, які є предметом регулювання для галузей, віднесених до права публічного. Визначальним для виокремлення серед публічно-правових спорів тих, які мають вирішуватися за правилами КАС, є те, що у відносинах, з яких вони виникають, суб'єкти владних повноважень виконують саме управлінські функції.

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

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

Отже, адміністративне судочинство є діяльністю, спрямованою на вирішення спорів між учасниками відносин, одному з яких надано право організуюче й регулююче впливати на поведінку (діяльність) другого. Суду,

який діє за правилами КАС, належить захистити права, свободи, інтереси останнього від імовірних зловживань з боку представника влади. Для виконання поставленого завдання суд має право самостійно визначати, які обставини у справі необхідно з'ясувати, якими доказами їх можна підтвердити чи спростувати, запропонувати сторонам надати ці докази або з власної ініціативи витребувати їх.

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

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

4. Адміністративне судочинство як діяльність, урегульована Кодексом адміністративного судочинства України

Статтею 5 КАС зафіксовано, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, міжнародних договорів, зго-

да на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та КАС.

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

Однак не тільки остання обставина засвідчує значущість цих актів для регламентації діяльності адміністративних судів. До конституційних положень звертаються судді у разі виявлення прогалин у регулюванні. Щодо міжнародних документів, то їх приписи часто стають у нагоді, коли виникає потреба з'ясувати сутність нових правових категорій, які раніше не застосовувались у національному законодавстві. Приміром, для визначення тривалості розгляду адміністративними судами справ законодавець пропонує вживати поняття «розумний строк», яке нині широко використовується в міжнародних актах. У пункті 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. задекларовано, що кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, вису-

нутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Ця Конвенція не містить інформації щодо тлумачення цього поняття. Аналіз практики Європейського суду з прав людини, яка визнана в Україні джерелом права, дає змогу дійти висновку, що критерій «розумний строк» є суб'єктивним і може зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника й відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом.

Перелік актів, закріплений у ст. 5 КАС, вважається вичерпним, хоча в самому КАС наведено випадки, коли питання адміністративного судочинства можуть вирішуватися відповідно до норм інших законів. Наприклад, у ч. 1 ст. 99 КАС зафіксовано, що адміністративний позов може бути подано в межах строку, встановленого іншим законом. Отже, законодавець допускає, що в окремих випадках при вирішенні питання про строк звернення до суду перевагу матиме не норма КАС, а положення закону, яким, імовірно, враховано особливості певного правового конфлікту. Так, згідно зі ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом 10 днів з дня її винесення. Як бачимо, цим Кодексом визначено відмінний від загального строк для звернення до адміністративного суду. Очевидно, його застосування дозволено правилами ст. 99 КАС.

Значущість КАС у регламентації відносин, пов'язаних зі здійсненням адміністративного судочинства, підкреслюється й судовою практикою. Для прикладу: у постанові від 7 жовтня 2008 р. Верховний Суд України

дійшов висновку, що положення КАС завжди матимуть перевагу над нормами непроцесуальних законів незалежно від того, коли останні набули чинності. Суд констатував, що в ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. закріплено право заявника, відповідача і третьої особи оскаржувати рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду. Але цей Закон не є процесуальним і після прийняття КАС не може визначати юрисдикцію судів щодо вирішення публічно-правових спорів. Через те суд наголосив, що саме адміністративним судам підвідомчі всі спори щодо рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України та його органів як суб'єктів владних повноважень.

Отже, зазначимо, що КАС майже вичерпно регулює відносини, зумовлені здійсненням адміністративного судочинства. Іншими законами можуть вирішуватися питання адміністративного судочинства лише за умови, якщо в КАС міститься пряма вказівка на необхідність звернення до їх положень.

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

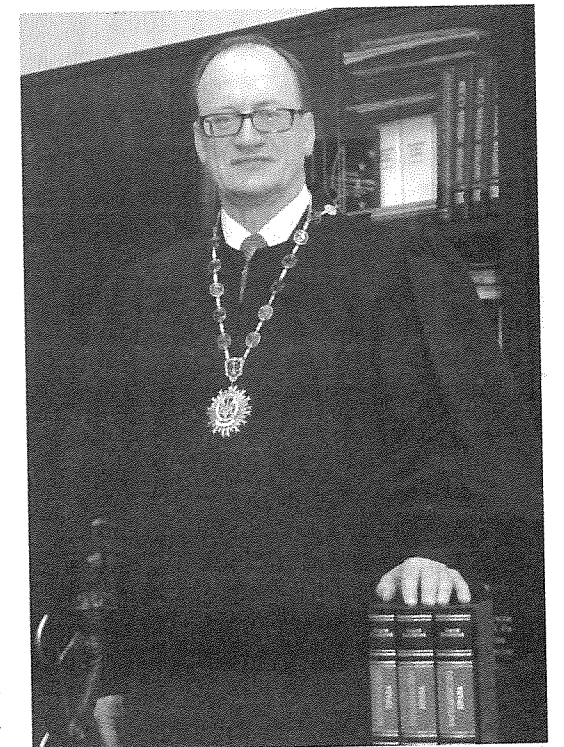
Визначні юристи

ПАСЕНЮК ОЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ – ФУНДАТОР СУЧАСНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Голова Вищого адміністративного суду України, суддя вищого кваліфікаційного класу, заслужений юрист України Олександр Михайлович Пасенюк народився 7 липня 1949 р. у м. Житомирі. У 1975 р. закінчив юридичний факультет Одеського університету ім. І. І. Мечникова. З 1975 по 1981 рр. працював адвокатом Житомирської обласної колегії адвокатів. З 1981 по 1993 рр. — суддя, член президії Житомирського обласного суду. Протягом 1993–1994 рр. обіймав посади заступника начальника управління, першого заступника начальника управління Міністерства юстиції України. З 1994 до 1998 рр. обіймав посади заступника завідувача відділу, заступника начальника юридичного управління в апараті Кабінету Міністрів України. З 1998 по 2000 рр. працював заступником Міністра юстиції. У 2000–2001 рр. — завідувач відділу по зв'язках з Вищою радою юстиції, судами та органами юстиції Адміністрації Президента України. З 2001 по 2003 рр. — заступник Державного секретаря Міністерства юстиції України. У липні 2003 р. призначений заступником Міністра юстиції України. 11 грудня 2003 р. обраний Верховною Радою України безстроково суддею Вищого адміністративного суду України. З 22 грудня 2004 р. — Голова Вищого адміністративного суду України.

Був одним із розробників Концепції реформи адміністративного права

(1997–1998 рр.). Взяв участь у розробці чинної редакції Закону України «Про судоустрій України», проєктів нових Кримінального процесуального кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу та багатьох інших нормативно-правових актів.



Будучи заступником Міністра юстиції України, входив до складу Координаційної ради при Центральній виборчій комісії з питань контролю за дотриманням законодавства про фінансування виборів, референдумів. У 2001–2002 рр. брав участь у роботі Центральної експертно-кваліфікаційної комісії при Міністерстві юстиції