

## ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ПРАВА

УДК 342.721.565.4(4)

**А. П. Бабій**, суддя спеціалізованої колегії з розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, судової палати у цивільних справах апеляційного суду Одеської області

### ПРОБЛЕМА СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПРАВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН, В СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ І ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ

У статті розглядається питання судового розгляду справ по спорам, що виникають з адміністративно-правових відносин, у світлі Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини з метою підвищення ефективності захисту прав громадян.

**Ключові слова:** права і свободи громадян; справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, проблема розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Проголошені в статті 3 Конституції України фундаментальні положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1,5], визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Визначальним для захисту прав громадян в Україні стали наявність Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини (набрала чинності для України з 11 вересня 1997 р.), як частини національного законодавства України згідно зі ст. 9 Конституції України, та Європейського суду з прав людини, який за визначенням у ст. 19 Конвенції (в редакції Протоколу № 11) створено "для забезпечення виконання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї" [2].

"Тисячі заяв, які надійшли до Суду від громадян України вже в перші роки, дали змогу виявити, що:

- 1) багато законодавчих актів країни не лише не узгоджені з Конвенцією, а й суперечать їй або закріплюють статус людини, протилежний Конвенції;
- 2) в різних державних установах функціонують таємні інструкції, які мають силу на порядок вищу ніж закон;
- 3) захист прав людини завершується судовим рішенням, за виконання якого ніхто не відповідає;
- 4) незалежність судді коригується періодичністю виплати заробітної плати та її розмірами, його побутовими умовами тощо і в країні існує система заходів, які нівелюють незалежність і неупередженість судді;
- 5) Конвенція фактично не стала обов'язковою до виконання в країні, а судді недостатньо знають її положення, мало розуміють і не завжди прагнуть їх застосовувати. Дуже багато заявників стверджують, що їх посилання на Конвенцію викликають у суддів репліку, що їм краще знати, що застосовувати;
- 6) тривалість розгляду справи, умови отримання показань, перебування під вартою розцінюються як деталі, що не мають відношення до прав людини;

7) в країні починає складатися подвійний стандарт прав людини: один — для себе, який був десятки років раніше; другий — для Європи... [3, 7].

Не можна не помічати істотного прогресу у ставленні Держави до захисту прав людини, але й сьогодні в ньому негативне переважає над позитивним.

Тому важливою гарантією забезпечення прав і свобод громадянина є можливість їх звернення до суду за захистом цих прав і свобод, зокрема, відповідно до статті 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1,27].

На теперішній час спори щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб тощо розглядаються загальними судами, а правовими підставами порядку розгляду судами справ вказаної категорії є положення Цивільного процесуального кодексу України, зокрема, розділу IV Б “Проведення по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин” цього Кодексу, стаття 236 якого виділяє такі види розглядуваних судом справ, що виникають з адміністративно-правових відносин:

1) по скаргах на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі;

2) по скаргах на рішення у дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад та заявах про скасування рішення виборчої комісії про реєстрацію кандидата;

3) по скаргах на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, територіальної, дільничної виборчої комісії по виборах Президента України та заявах про скасування реєстрації кандидатом у Президенти України;

4) по скаргах на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України;

5) по скаргах на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії;

6) по заявах про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісництва депутатської діяльності з іншими видами діяльності;

7) по скаргах на дії органів і службових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень;

8) по скаргах на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

9) по скаргах на рішення, прийняті відносно релігійних організацій;

10) за заявами прокурора про визнання правового акта незаконним;

11) по скаргах на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби;

12) про стягнення з громадян недоїмки по податках, самооподаткуванню сільськогосподарського населення і державному обов'язковому страхуванню.

Суд розглядає й інші справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, віднесені законом до компетенції судів [4, 85-86].

Виділення переліку скарг своїм змістом свідчить про важливість належного забезпечення судового захисту прав громадян для суспільства в процесі розгляду справ цієї категорії, в зв'язку з чим розглянемо деякі статистичні дані щодо розгляду судами справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Так, у 2003 р. місцевими судами Одеської області розглянуто 59002 цивільні справи, з яких 2627 справ є справами, що виникають із адміністративно-правових відносин, що складає 4,45 % від загальної кількості цивільних справ. Більшість зі справ, що виникають із адміністративно-правових відносин, 1837 справ, склали справи за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [5].

Апеляційним судом області за цей же час переглянуто 2613 судових рішень по цивільних справах, з яких 342 є рішеннями у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин, що складає 13 % від загальної кількості справ. Більшість зі справ, що виникають із адміністративно-правових відносин, 286 справ, склали справи за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [6].

В цілому в Україні у 2003 р. за захистом своїх прав і свобод у порядку цивільного судочинства до судів загальної юрисдикції звернулося 1,6 млн. громадян і юридичних осіб, що на 5,1 % більше, ніж у 2002 р., в тому числі надійшло до судів та прийнято до провадження 67,2 тис. справ у спорах, пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами, або 4,4 % від усіх справ, прийнятих до провадження [7, 32].

Але вже в 2004 р. лише місцевими судами Одеської області розглянуто 90223 цивільні справи, з яких 15661 справ є справами, що виникають із адміністративно-правових відносин, що складає 17,4% від загальної кількості справ. Велику кількість справ цієї категорії склали справи на неправильність у списках виборців, але 6055 справ були за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [8].

Апеляційним судом області за цей же час переглянуто 4071 судові рішення по цивільних справах, з яких 1118 є рішеннями у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин, що складає 27,5% від загальної кількості справ. Більшість зі справ, що виникають із адміністративно-правових відносин, 919 справ, склали справи за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [9].

Таким чином, частка розглянутих справ вказаної категорії від загальної кількості цивільних справ у місцевих судах Одеської області від 4,45 % у 2003 р. виросла до 17,4 % у 2004 р. В апеляційному суді Одеської області частка розглянутих справ, що виникають із адміністративно-правових відносин, від загальної кількості цивільних справ від 13 % у 2003 р. виросла до 27,5 % у 2004 р.

Загальні статистичні дані по Україні щодо розгляду справ даної категорії у 2004 р. ще не опубліковано.

Наведені дані вказують на те, що підвищення правосвідомості громадян, формування громадянського суспільства в Україні, можливість доступу до суду з кожним роком приводять до значного збільшення у судах частки кількості справ, що виникають з адміністративно-правових відносин від загальної кількості цивільних справ.

Але загальноновизнаним є факт, що діюче законодавство України не забезпечує належним чином права громадян і їх належний захист, в тому числі і судовий захист по справам, що виникають з адміністративно-правових відносин, внаслідок чого відповідно збільшується і частка заяв громадян України до Європейського суду з прав людини за захистом своїх прав, гарантованих Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини.

При цьому необхідно відмітити недоліки організаційного і процесуального аспекту неналежного забезпечення судового захисту прав громадян по справам, що виникають з адміністративно-правових відносин, які визначаються загальновідомою необхідністю спеціалізації з розгляду цих справ.

В організаційному аспекті передбачено створення системи адміністративних судів згідно з Законом України від 07. 02. 2002 р. "Про судоустрій України".

П. 16 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону передбачено, що до утворення системи адміністративних судів розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, — відповідні загальні апеляційні суди... в порядку встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації судів з

розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону. Формування системи адміністративних судів здійснюється протягом трьох років [10, 84-85].

В той же час, за вказані три роки вимоги закону не виконано і за станом на лютий 2005 р., чітко не визначена перспектива розгляду справ вказаної категорії. Де-юре, Указом Президента України № 889 від 01. 10. 2002 р. створено Вищий адміністративний суд України з обранням до нього суддів постановою Верховної Ради України № 1393-IV від 11. 12. 2003 р.; Указом Президента України № 1417/2004 від 16. 11. 2004 р. створені окружні і апеляційні адміністративні суди без обрання до них суддів, Указом Президента України № 1520/2004 від 22. 12. 2004 р. призначено голову Вищого адміністративного суду України [11]. Але, де-факто, всі вказані суди не функціонують, а обрані судді Вищого Адміністративного Суду України та його голова не виконують своїх обов'язків.

Одночасно в процесуальному аспекті діють застарілі норми Цивільного процесуального кодексу України від 18. 07. 1963 р. (з подальшими змінами), які не забезпечують в повному обсязі регламентацію судового розгляду справ вищевказаних справ у нових історичних умовах. Це пов'язано з тим, що новий Цивільний процесуальний кодекс України прийнято Верховною Радою України 18. 03. 2004 р. з набранням чинності з 01. 01. 2005 р., але не раніше вступу в силу Адміністративного процесуального кодексу України, який має урегулювати питання розгляду в судах справ, що виникають з адміністративно-правових відносин. В той же час проект Адміністративного процесуального кодексу України за винятком окремих статей проголосовано у Верховній Раді України 01. 07. 2004 р. лише в другому читанні, а третє читання планується на лютий-липень 2005 р. [11].

Таким чином, на сьогодні так і не вирішено проблему належного організаційного і процесуального забезпечення судового розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, що впливає на ефективність правосуддя по захисту прав громадян, гарантованих Конституцією України і Європейською конвенцією про захист прав і свобод людини.

Однією з основних причин такого стану є неоднозначний підхід до судово-правової реформи в країні. “На жаль, законодавче забезпечення судової діяльності поки перебуває не на належному рівні. Під час підготовки нових законів законодавець не завжди дотримується єдиних наукових і концептуальних підходів, а це часто призводить до великої кількості неузгодженостей між нормативними актами. Деякі їх норми взагалі суперечать одна одній. Ця обставина є причиною багатьох колізій при застосуванні правових норм і прийняття судами взаємовиключних рішень. Донині законодавство ще не повністю приведено у відповідність з положеннями Конституції та стандартами Ради Європи. У зв'язку з цим постійно виникають проблеми, які насамперед відчувають судді, котрі застосовують закони” [12, 5].

Разом з тим є надія, що парламентські слухання “Про здійснення судово-правової реформи в Україні” 16. 03. 2005 р. у Верховній Раді України [11] дадуть необхідний поштовх для реалізації на ділі судово-правової реформи, зокрема і в сфері адміністративної юстиції. Поступ уперед в цьому питанні надасть можливість практичного забезпечення підвищення ефективності правосуддя відносно розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, з метою забезпечення прав громадян у світлі Європейської конвенції про захист прав і свобод людини.

**Література**

1. Конституція України: Офіц. видання. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. — 104 с.
2. Конвенція про захист прав і основних свобод людини. Офіційний переклад // Бюро інформації Ради Європи в Україн. — [www.soe.kiev.ua](http://www.soe.kiev.ua)
3. Буткевич В. Г., Маляренко В. Т. Європейський суд з прав людини та українське судочинство: питання взаємодії // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 4. — С. 2-8.
4. Цивільний процесуальний кодекс України: Офіц. видання. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. — 208 с.
5. Статистичні звіти територіального управління Державної судової адміністрації України в Одеській області за 2003 рік.
6. Статистичні звіти апеляційного суду Одеської області за 2003 рік.
7. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2003 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5. — С. 23-39.
8. Статистичні звіти територіального управління Державної судової адміністрації України в Одеській області за 2004 рік.
9. Статистичні звіти апеляційного суду Одеської області за 2004 рік.
10. Закон України “Про судоустрій України”: Офіц. видання. — К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. — 88с.
11. Веб-сайт Верховної Ради України // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
12. Пилипчук П. П. Верховний Суд України і забезпечення однакового застосування судами законодавства // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 11. — С. 3-7.

**А. П. Бабій**

судья спеціалізованої коллегії по розгляданню справ, виникаючих із адміністративно-правових відносин, судової палати по громадянським справам апеляційного суду Одеської області

**ПРОБЛЕМА СУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ,  
ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ  
ОТНОШЕНИЙ, В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ  
О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ОСНОВНЫХ СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

**РЕЗЮМЕ**

В статье рассматривается проблема судебной защиты прав граждан по делам, возникающим из административно-правовых отношений с учетом Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека; и подчеркивается актуальность введения специализации по рассмотрению дел данной категории в судах с целью обеспечения эффективного доступа граждан к правосудию.

**Ключевые слова:** права граждан; дела, возникающие из административно-правовых отношений; проблема судебного рассмотрения дел административной юрисдикции.