



## ЦИВІЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

*Білоусов Ю. В.,*

*викладач кафедри цивільного права  
та цивільного процесу Національної  
академії Прикордонних військ України  
ім. Богдана Хмельницького,  
кандидат юридичних наук*

### РОЗВИТОК ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Зазначена конституційна норма відповідає зобов'язанням України, які виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав і основних свобод людини (Рим, 1950 рік).

За метою судової діяльності справи щодо забезпечення законності поділяються на справи з приводу поновлення порушеного суб'єктивного права і справи про недопущення такого порушення. Такі види судового контролю дістали назву – наступного (або послідуючого) та попереднього. У чинному законодавстві України переважають справи про послідуючий судовий контроль, тобто предметом судової перевірки є рішення, дії чи бездіяльність управлінських органів. Хоча є випадки, коли суд так би мовити “санкціонує” діяльність управлінського органу чи сам притягає особу до відповідальності.

Предметом судової діяльності є перевірка публічної управлінської діяльності на предмет її законності та обґрунтованості, і саме це накладає свій відбиток на: особливості формування предмету доказування, джерел доказів та засобів доказування; способи судового захисту суб'єктивного права у сфері публічної управлінської діяльності.

При цьому слід визнати, що суд в Україні створений і функціонує не для контролю і нагляду за діяльністю інших органів державної влади і посадових осіб (для цього існують інші органи), а для здійснення правосуддя, – реалізації судової влади – для захисту прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави шляхом розгляду та вирішення підвідомчих йому справ. Тому незалежно від того, з яких правовідносин вирішується справа – цивільних, трудових, адміністративних суд виконує покладені на нього функції і завдання, визначені Конституцією України, статтями 1, 2 Цивільного процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України)<sup>1</sup>.

На сьогодні, одним із видів проваджень у цивільному процесі є провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, характер якого полягає у тому, що на



відміну від позовного провадження, у ньому розглядаються адміністративні (публічно-правові) спори, що зумовлено суб'єктивним складом спірних правовідносин та суттю останніх.

Норми цього провадження слід розмежовувати на загальні (глава 31-А ЦПК України) і спеціальні (які передбачені іншими главами ЦПК України). При цьому слід керуватися правилом, що за загальними правилами розглядаються всі справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових та службових осіб, якщо іншими нормами цивільного процесуального чи матеріального права не встановлено інший порядок судового розгляду адміністративного спору.

Нормами глави 31-А ЦПК України охоплюється вся управлінська діяльність, яка здійснюється державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними, посадовими та службовими особами. Однак окремі категорії справ характеризуються певними особливостями, які вирізняють їх із загального обсягу справ, що стосуються захисту прав, свобод та законних інтересів у публічній управлінській сфері<sup>2</sup>. Ці особливості зумовлені змістом матеріально-правовими нормами та самим характером цих правовідносин. Це може стосуватися багатьох процесуальних інститутів, а саме: щодо кола заінтересованих осіб, коли справу може порушити і особа, яка не має у справі ні матеріально-правової, ні процесуальної заінтересованості (заявником у справах про встановлення неправильності у списках виборців може будь-яких громадянин, наділений активним виборчим правом); строків звернення до суду; родової та територіальної підсудності; форми звернення; порушення справи; підготовки справи до судового розгляду; кола осіб, які беруть участь у справі; строків розгляду справи; предмету судового дослідження; змісту судового рішення; можливості касаційного оскарження, вступу його у законну силу та виконання. Отже, ці особливості є об'єктивними і ми не можемо звести їх до загального правила, загальної процедури, визначеної главою 31-А ЦПК України.

Відповідно до нового Закону України "Про судоустрій України"<sup>3</sup> передбачається створення окремої ланки судової системи – адміністративних судів. До компетенції адміністративних судів відноситимуться адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ про адміністративні правопорушення (це визнається компетенцією місцевих загальних судів), а також справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких продовжуватимуть здійснювати військові суди<sup>4</sup> (ч. 2, 4 ст. 21 Закону).

На перехідному етапі, який розпочнеться після 1 червня 2002 року (моменту набрання чинності Законом України "Про судоустрій України"), нині існуючі місцеві та апеляційні загальні суди продовжують здійснювати розгляд цивільних, кримінальних справ та справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, віднесених процесуальним законом до їх підсудності до введення в силу нових процесуальних законів (ст. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про судоустрій України"). Формування ж системи адміністративних судів відбуватиметься протягом трьох років. А до утворення цієї структури розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих та апеляційних судів, здійснюють відповідно місцеві загальні суди та апеляційні загальні та Касаційний суди України у порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації судів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, у тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції (п. 16 ст. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону). На розгляд Верховної Ради України на початку 2002 року вже внесений проект Адміністративного процесуального кодексу України, який своїм основним завданням має визначення порядку розгляду та вирішення справ адміністративними судами.

Звичайно, позитивними рисами утворення адміністративних судів слід відзначити те, що така "професіоналізація", "взьмка матеріальна спеціалізація" адміністративних судів сприятиме



об'єктивному і професійному розгляду адміністративних спорів та можливості звернення за захистом своїх прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб в один орган, а не в різні, як це має місце в сучасному українському процесуальному законодавстві. Однак, як правильно зазначає Н.Ю.Хаманева, не слід розглядати адміністративну юстицію як панацею від всіх бід. Не є настільки важливим, в межах яких судів (органів) розглядаються адміністративно-правові спори, головне, щоб були забезпечені матеріально-правові і процесуальні гарантії охорони та захисту прав громадян, юридичних осіб та органів влади від можливих порушень, відновлення порушених прав, компенсація матеріальних збитків та моральної шкоди<sup>5</sup>.

Критерієм, що зумовлює проведення реформи цивільного процесуального законодавства чи законодавства про судовий устрій повинен бути стан та проблеми судової практики, науково обгрунтовані та достовірні висновки юридичної науки. Наразі український законодавець визнав за доцільне здійснити спеціалізацію судів.

Проведені зміни у чинному законодавстві дають можливість зробити ряд висновків, виокремити ряд спірних моментів та недоліків. До таких проблемам слід віднести, зокрема, наступні. По-перше, проведеною реформою не проведено глобалізації компетенції адміністративних судів на усі справи адміністративної юрисдикції (справи про адміністративні правопорушення, військова адміністративна юрисдикція). По-друге, не визначено за якими процесуальними законами загальні суди розглядатимуть і вирішуватимуть справи адміністративної юрисдикції стосовно юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (цивільного процесуального чи господарського процесуального). Доречнішим було б, звичайно, застосування останнього, зважаючи на характер спірних правовідносин, які стають предметом судового розгляду. Такі справи повинні розглядатися за загальними правилами позовного провадження за окремими винятками та доповненнями, визначеними господарським процесуальним законом та специфікою правовідносин. Адже і до реформи судоустрою 2002 року загальними судами вже розглядалися адміністративні спори між юридичними особами публічного та приватного права<sup>6</sup>, однак чинним цивільним процесуальним законодавством передбачені лише особливості судової процедури.

Отож, адміністративне судове провадження належить до важливих і перспективних у відношенні розвитку інститутів сучасного українського права. І не має значення у якому порядку будуть розглядатися справи, що стосуються захисту прав громадян та держави у сфері публічних правовідносин (у порядку цивільного чи адміністративного судочинства), основним завданням правового забезпечення цього процесу є створення ефективного механізму поновлення порушених чи оспорених суб'єктивних прав і свобод громадян.

### *Література*

1. *Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Естонії та Албанії*. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 236 с.
2. *Омельяненко С. Нова Конституція України і питання судової влади та судочинства // Право України*. – 1996. – № 10. – С. 11–16.
3. *Стефанюк В. Щодо запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України*. – 1993. – № 9 – 10. – С. 33 – 34.
4. *Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе*. – Харьков: Право, 1998. – 192 с.
5. *Хаманева Н.Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право*. – 1993. – № 11. – С. 3–12.
6. *Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути? // Віче*. – 1994. – № 10. – С. 24– 31.
7. *Штефан М.Й. Цивільний процес: Підручник*. – К.: Ін Юре, 1997. – 608 с.



8. Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции // *Российская юстиция*. – 1996. – № 1. – С. 40–42.

<sup>1</sup> Див.: Штефан М.Й. Цивільний процес: Підручник. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 379.

<sup>2</sup> Виходячи з аналізу цивільного процесуального та матеріального законодавства такими спеціальними справами слід визнати наступні справи: за скаргами на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі; за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій по виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; за заявами про скасування рішення виборчої комісії про реєстрацію кандидата в депутати місцевих рад та сільських, селищних та міських голів; за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, територіальної, дільничної виборчої комісії по виборах Президента України; за заявами про скасування реєстрації кандидатом в Президенти України; за скаргами, заявами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій по виборах народних депутатів України; за заявами про встановлення підстав для прийняття виборчими комісіями рішення про виключення кандидата у депутати із зареєстрованого списку кандидатів у народні депутати від політичної партії, виборчого блоку партій, скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати в разі порушень виборчого законодавства України; за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій по виборах депутатів Автономної республіки Крим; за заявами про скасування реєстрації кандидата у депутати Автономної республіки Крим; за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій по виборах депутатів Київської та Севастопольської міської ради та Київського та Севастопольського міських голів; за заявами про скасування реєстрації кандидатів у депутати Київської та Севастопольської міської ради та на Київського та Севастопольського міських голів (у даному випадку слід мати на увазі, що відповідно до ст. 13 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” вибори Київського міського голови відбуваються у порядку, передбаченому Законом України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”); за заявами про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатської діяльності з іншими видами діяльності; за скаргами на дії органів і службових осіб у зв’язку з накладенням адміністративних стягнень; за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби; за заявами прокурора про визнання правового акта незаконним; за скаргами на рішення, прийняті відносно релігійних організацій; за заявами про стягнення з громадян податкової заборгованості.

<sup>3</sup> Закон України від 7 лютого 2002 року “Про судоустрій України” // *Офіційний вісник України*. – 2002. – 27 березня.

<sup>4</sup> При виділенні адміністративного процесуального провадження в юридичній науці поставало і не перестає бути актуальним питання про компетенцію адміністративних судів, адже пропонувалось передати на розгляд адміністративних судів не лише адміністративні спори, але й цивільно-правові спори за участю адміністративних (управлінських) органів, як інколи пропонують (В.І.Шишкін) (Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути? // *Віче*. – 1994. – № 10. – 30 с.), справи окремого провадження (М.М.Тищенко) (Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. – Харьков: Право, 1998. – С. 182–185.).

<sup>5</sup> Див.: Хаманева Н.Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // *Государство и право*. – 1993. – № 11. – 9 с.

<sup>6</sup> До них відноситься, наприклад, оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, державного виконавця та іншої посадової особи Державної виконавчої служби; визнання правового акта незаконним за заявою прокурора; оскарження рішень, прийнятих відносно релігійних організацій. І новітнім законодавством цей перелік розширюється. Так, Законом України від 10 січня 2002 року “Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну” (Офіційний вісник України. – 2002. – № 5. – 160 с.) визначено процедуру оскарження постанови про накладення штрафу, за якою повітряний перевізник (підприємства (їх об’єднання), установи та організації, незалежно від форми власності, які здійснюють міжнародні повітряні перевезення) може оскаржити її до місцевого суду за місцезнаходженням відповідного органу охорони державного кордону України, рішення якого є остаточним (ст. 13 названого Закону).