



## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

*Білоусов Ю.В.,  
доцент кафедри цивільно-правових  
дисциплін Хмельницького інституту  
регіонального управління та права,  
кандидат юридичних наук, доцент*

### СИСТЕМА СУДОВИХ ПРОВАДЖЕНЬ У СПРАВАХ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ З ПУБЛІЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Громадяни наділені цілою низкою прав і свобод, для здійснення яких їм необхідно звертатися до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Правовідносини у публічній сфері можуть виникати також з ініціативи владних органів та осіб. І у цьому найвищою свободою людини є свобода бути незалежним від свавілля окремого державного органу чи посадової особи та підпорядковуватися лише вимогам чинних у державі правових норм. Для реалізації цієї свободи сучасна демократична держава повинна всіма засобами сприяти захисту прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина, і насамперед в публічній сфері. На це вказує і гарантоване конституційне право захищати свої права усіма незабороненими законом способами, у тому числі шляхом звернення до міжнародних установ та організацій (ст. 55 Конституції України). Не виключається законодавством можливість використання і неюрисдикційного способу захисту суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу – необхідної оборони, самозахисту тощо – однак останній, як правило, не може застосовуватися у відносинах з органами державної влади, місцевого самоврядування чи іншими суб'єктами владних повноважень.

Відносини, які стосуються процесуального порядку розгляду та вирішення справ, пов'язаних із захистом права чи інтересу у публічній сфері, регулюються процесуальним правом (цивільним, господарським та кримінально-процесуальним). Норми цивільного процесуального законодавства, які мають у цьому випадку характер загальної норми, не охоплюють усієї гами правовідносин, які стосуються захисту прав фізичних і юридичних осіб та інших учасників правовідносин від зловживань зі сторони владних органів та осіб. Так, господарським процесуальним законодавством визначається порядок розгляду та вирішення справ, пов'язаних із визнанням недійсним актів органів державної влади у сфері господарської юрисдикції. У кримінально-процесуальному порядку вирішуються питання законності у діяльності службових осіб, що має ознаки кримінально-караного діяння. Відповідно до Концепції судово-правової реформи<sup>1</sup>, а також низки законодавчих актів, які спрямовані на її реалізацію, законотворча діяльність проводиться у напрямку створення окремої гілки судової системи – адміністративних судів, які основним завданням матимуть розгляд та вирішення справ, що стосуються захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері адміністративної юрисдикції, тобто у владних

<sup>1</sup> Концепція судово-правової реформи в Україні, затверджена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.



відносинах, які виникають за участю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб, а також інших органів та осіб, які можуть наділятися повноваженнями у публічній сфері (ст. 22 Закону України “Про судоустрій України”<sup>2</sup>). Виділення із кола цивільних справ (справ, які розглядаються у порядку цивільного судочинства) справ адміністративної юрисдикції вимагає вироблення окремих правил їх розгляду та вирішення у суді. У зв’язку з цим Верховна Рада України розглядає проект Адміністративного процесуального кодексу України (АПК), який вже прийнятий у першому читанні<sup>3</sup>. Однак процес розробки концепції проекту АПК, а також різноманітність зареєстрованих проектів, їх постійне доопрацювання, вказує на те, що ці питання залишаються недостатньо дослідженими та обґрунтованими з приводу їх соціальної необхідності та доцільності.

Питання судового захисту прав громадян у відносинах з органами державної влади розглядалися в юридичній науці, зокрема у роботах В.А. Кройтора, Г.М. Гук, Г.В. Срьоменко, Є.І. Чесовського, О.І. Угриновської, а також у роботах представників науки процесуального права О.Т. Боннера, О.В. Іванова, Є.Г. Пушкара, Д.М. Чечота, М.Й. Штефана, Б.М. Юркова, наук конституційного та адміністративного права – Д.М. Бахраха, В.І. Ремньова, Н.Ю. Хаманевої, В.І. Шишкіна. Заслужують на увагу роботи науковців-практиків: О. Лавриновича, М.І. Ставнійчук, В.С. Стефанюка, П.І. Шевчука та ін. Дослідження названих авторів здебільшого стосуються вирішення питання про доцільність чи недоцільність створення окремої гілки судової влади – адміністративних судів або визначають особливості захисту суб’єктивних порядком провадження у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, у межах цивільної процесуальної форми. Розвиток сучасного українського законодавства, практика застосування та потреби часу вимагають нових підходів до вирішення питання про загальні та спеціальні провадження в адміністративному судовому процесі.

Напрямок дослідження пов’язаний із загальною концепцією захисту прав людини та громадянина та її складовою – судового захисту, пошуком ефективних форм адміністративної юстиції в Україні, окреслення шляхів забезпечення органами правосуддя законності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб.

Мета статті полягає у визначенні системи адміністративних судових проваджень, виходячи із сутності адміністративної юстиції, яка продовжує формуватися в Україні, однак ще не кристалізована змістовно та понятійно.

Провадження у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, як самостійний вид провадження у цивільному процесі з’явився у цивільному процесуальному законодавстві у 1964 році (введений Цивільним процесуальним кодексом України (ЦПК) 1963 року). До цього існувало ряд законів та категорій справ окремого провадження, які можна визнати елементами адміністративної юстиції<sup>4</sup>, яка у 20-тих роках ХХ ст. взагалі визнавалася „органічно чужою радянському праву”<sup>5</sup>. На сьогодні цивільне процесуальне законодавство

<sup>2</sup> Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.

<sup>3</sup> Про прийняття за основу проекту Адміністративного процесуального кодексу України: постанова Верховної Ради України від 9 липня 2003 року // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

<sup>4</sup> Наприклад, постанова ЦВК і РНК СРСР від 11 квітня 1937 року “Про відміну адміністративного порядку і встановлення судового порядку вилучення майна і покриття неплатежів за державними і місцевими податками”. Дет. див.: Елистратов А.И. Очерк административного права. – М., 1922; Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве). – М., 1924 та ін.

<sup>5</sup> Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. – 1925. – № 4-16. – С. 73; Чечот Д.М. Административная юстиция: теоретические проблемы. – Ленинград, 1973. – С. 32, 61-62; Гук Г.Н. Теоретические и прикладные проблемы реализации конституционного права советских граждан на обжалование действий (актов) государственных, общественных и должностных лиц: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Институт держави і права НАН України. – К., 1991. – С. 14.



містить 12 категорій справ, які належить до провадження з адміністративно-правових відносин (у 1963 році їх було визначено тільки 3). Відповідно до ч. 2 ст. 236 ЦПК вказаний перелік не є вичерпним, хоча поглиблений аналіз особливостей порядку розгляду та вирішення справ, які виникають з адміністративно-правових відносин, вказує на те, що цих категорій справ є принаймні 17. З них одна носить характер загальної норми, а інші – спеціальної<sup>6</sup>.

Проекти АПК передбачають декілька підходів щодо визначення кола адміністративних судових проваджень, причому від тотального подрібнення цих проваджень до визначення мінімальної їх кількості.<sup>7</sup> Останній варіант проекту АПК, який прийнятий у першому читанні визначає спеціальними категоріями адміністративних справ – оскарження нормативно-правових актів (ст. 177), оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій (ст. 178), про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 179), оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 180), за заявами суб'єктів владних повноважень щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 181). На наш погляд, вказаний перелік не слід визнати достатнім, оскільки він не враховує особливостей розгляду та вирішення усіх справ у сфері публічно-правових відносин.

Усі адміністративні судові провадження складають систему. Серед норм провадження у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин, слід проводити розмежування на *загальні* (глава 31-А ЦПК) і *спеціальні норми* (передбачені іншими главами ЦПК). 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.

Тому категорії адміністративних судових проваджень слід розрізняти на: загальні правила розгляду та вирішення справ про оскарження владної діяльності та спеціальні категорії справ провадження з публічно-правових відносин.

Нормами глави 31-А ЦПК 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. Ці особливості зумовлені змістом матеріально-правових норм та самим характером цих правовідносин. Це, в свою чергу, стосується багатьох процесуальних інститутів, а саме: кола заінтересованих осіб, які можуть звернутися до суду;

<sup>6</sup> Дет. див., напр.: Белоусов Ю. Новейшие тенденции правового регулирования порядка защиты прав граждан в публичной сфере средствами гражданского судопроизводства // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы реформирования правовой системы Российской Федерации». – Часть II. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2002. – С. 60-65

<sup>7</sup> Адміністративний процесуальний кодекс України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України 10.09.2002 р. (В.Р. Мопсик, В.В. Онопенко, О.М. Бандурка, М.Ф. Круць) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований за № 1331-1 від 25.10.2002, внесений на заміну 16.10.2002 р.; Адміністративний процесуальний кодекс України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України 9.07.2002 р. (В.В. Онопенко, В.Л. Мусяка, В.Р. Мопсик, В.М. Стретович) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований за № 1331 від 27.05.2003 р., внесений на заміну 27.05.2003 р.; Див., також: Білоусов Ю. В. Окремі питання визначення підвідомчості справ адміністративному суду в проекті Адміністративно-процесуального кодексу // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 3. – С. 89-96.



строків звернення; родової та територіальної підсудності; форми та змісту звернення; порушення справи та його наслідків; підготовки справи до судового розгляду; кола осіб, які беруть участь у справі; строків розгляду справи; предмету судового дослідження; змісту судового рішення; можливості його оскарження, вступу його у законну силу та виконання.

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 судової діяльності ще можна назвати наступним (послідуючим) та попереднім судовим контролем<sup>8</sup>. У чинному законодавстві України переважають справи про послідовний контроль, коли предметом судової перевірки є рішення, дії чи бездіяльність управлінських органів. Хоча є випадки, в яких суд так би мовити «санкціонує» діяльність органу чи особи або сам притягує особу до відповідальності. Особливість полягає у тому, що суд фактично вирішує питання, яке по суті входить до владних повноважень органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Однак, у випадках, передбачених законом, саме на суд виправдано покладається обов'язок вирішити правове питання, яке має істотне значення, і повноважень відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування недостатньо. Причому слід зазначити, що у процесуальному законодавстві взагалі відсутні загальні правила розгляду та вирішення справ, які носять попередньо-перевірочний характер.

Окрім цього, адміністративні судові провадження можуть бути згруповані залежно від нормативного визначення на: провадження, які визначені процесуальним законодавством, та провадження, особливості розгляду та вирішення яких визначені іншими актами законодавства. Такий поділ зумовлений тим, що низка нормативно-правових актів, які регулюють відносини у публічній сфері, містять процесуальні норми, визначають особливості розгляду та вирішення окремих справ адміністративної юрисдикції. До них можна віднести, наприклад, справи за заявами про припинення чи призупинення діяльності політичних партій (ст. 5 Закону України «Про політичні партії в Україні»<sup>9</sup>), за скаргами повітряних перевізників на постанови органів охорони державного кордону України (ст. 13 Закону України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну»<sup>10</sup>), осіб, які претендують на отримання статусу біженця та на рішення з приводу видворення осіб з території України (ст. 16 Закону України «Про біженців», ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»<sup>11</sup>).

За галузевою приналежністю спору, який є предметом судового розгляду та вирішення, судові провадження можна поділити на такі, що виникають з конституційних, зокрема виборчих, адміністративних, фінансових, зокрема податкових, та інших публічно-правових відносин.

Захист прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх службовими та посадовими особами може здійснюватися у порядку адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального

<sup>8</sup> Поняття «судовий контроль» доволі умовне, оскільки дійсно суд в Україні не призначений ні для контролю, ні для нагляду, а для відправлення правосуддя (Штефан М.Й. Цивільний процес: Підручник. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 379).

<sup>9</sup> Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

<sup>10</sup> Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну: Закон України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 113.

<sup>11</sup> Про біженців: Закон України від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250; Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.



судочинства. Зважаючи на це, законом повинні бути встановлені чіткі критерії визначення кола справ адміністративної юрисдикції та правила відмежування їх від справ цивільної, господарської та кримінальної юрисдикції.

На окрему увагу заслуговує проблема, що закладена у Законі України “Про судоустрій України”, який визначає юрисдикцію загальних та адміністративних судів. Так, розгляд справ про адміністративні правопорушення складають компетенцію загальних територіальних судів (ст. 22), що зумовлює виведення їх із кола справ адміністративної юрисдикції. Це, в свою чергу, породжує труднощі із визначенням суті та приналежності до адміністративної юрисдикції справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності у судовому порядку, а також оскарження до суду постанов та органів, які уповноважені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами про адміністративну відповідальність. Адже у випадку виключення з юрисдикції адміністративного суду справ про адміністративні правопорушення постає питання про доцільність проведення такої спеціалізації, особливо зважаючи на те, що питома вага справ адміністративної юрисдикції не перевищує 4-5 % від усіх цивільних справ.

Отже, в адміністративному процесі повинно розглядатися три основних провадження: провадження у справах притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності та оскарження постанов органів та осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; провадження у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень; провадження за заявами органів державної влади, органів місцевого самоврядування у справах, які віднесені законом до компетенції суду.

Наведена концепція системи адміністративних судових проваджень може слугувати підґрунтям для вдосконалення розуміння поняття адміністративного процесу та його змісту, визначення правової природи та місця у системі адміністративної юстиції окремих справ щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування.



*Яременко О.І.,  
головний науковий співробітник Науково-  
дослідного центру правової інформатики  
Академії правових наук України, кандидат  
наук з державного управління, доцент*

## **ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

Сучасна динаміка світових цивілізаційних процесів характеризується високим розвитком інформаційних та телекомунікаційних технологій, які суттєво впливають на економічну, політичну, культурну та соціальну сферу сучасного соціуму. Цей факт свідчить про настання наступного за індустріальним цивілізаційного етапу розвитку людства – інформаційного суспільства. Однією із ознак інформаційного суспільства є наявність розгалуженої системи автоматизованих баз даних, які містять різноманітні відомості. У зв’язку з цим виникає ряд нових соціальних загроз, однією з яких є порушення інформаційної безпеки особи і незаконне втручання в приватне життя людини з використанням електронної техніки. З метою усунення