

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) [1] є однією з найважливіших подій, що сталися у незалежній Україні. Воно ознаменувало початок формування адміністративної юстиції та розвиток нового способу захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Цілком очевидно, що цей документ є найпрогресивнішим нормативним актом з дня проголошення незалежності України, спрямованим на утвердження принципу: не людина для держави, а держава для людини. Підставою для такого висновку є ті новації, які знайшли своє відображення, насамперед, у принципах адміністративного судочинства. Саме вони досить наглядно підкреслюють особливості останнього та відмежовують його від цивільного та господарського судочинства.

Стаття 7 КАС присвячена встановленню принципів адміністративного судочинства, під якими слід розуміти визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства. Специфіка їх полягає в тому, що вони закріплюють вихідні, нормативні положення, що визначають зміст правосуддя і є критерієм правомірності поведінки учасників правовідносин, що виникають у сфері правосуддя.

Слід зазначити, що ці принципи як визначальні, основні засади судочинства взагалі встановлені Конституцією України (ст. 129 та ін.), а також Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. (гл. 2) [2]. Зокрема, зазначеним Законом встановлено такі засади здійснення правосуддя: 1) здійснення правосуддя виключно судами; 2) право на судовий захист; 3) рівність перед законом і судом; 4) правова допомога при вирішенні справ у судах; 5) гласність судового процесу; 6) встановлення мови судочинства; 7) обов'язковість судових рішень; 8) право на оскарження судового рішення; 9) колегіальний чи одноособовий розгляд справ; 10) самостійність судів і незалежність суддів; 11) недоторканність суддів; 12) незмінюваність суддів; 13) суддівське самоврядування.

Слід зазначити, що перелік принципів адміністративного судочинства у Кодексі не збігається з наведеним у Законі «Про судоустрій України», що пояснюється, по-перше, загальністю встановлених Законом засад, які стосуються всіх без винятку судів судової системи України, а по-друге, специфікою адміністративного судочинства.

Таким чином, встановлені КАС, а також Конституцією України і Законом «Про судоустрій України» принципи є тісно взаємопов'язаними і становлять у сукупності систему, при цьому кожен з принципів відіграє самостійну роль, характеризує адміністративне судочинство у цілому, або ж окрему стадію адміністративного судового процесу.

Кожен принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів. Ці принципи діють не розрізнено, а в сукупності. Вони об'єднані загальною метою — організувати судові органи і їх діяльність, відповідність їх правопорядку, забезпечити захист від усяких посягань конституційного ладу, політичної й економічної систем, прав, свобод і законних інтересів громадян і інших соціальних цінностей. У цьому полягає призначення принципів правосуддя.

Аналіз системи принципів адміністративного судочинства дозволяє дійти висновку про демократичне підґрунтя адміністративного судочинства, наближеність його до найкращих моделей, що склалися у світі. Про це свідчить встановлення такого принципу, як верховенство права (а не традиційне верховенство закону), який очолює всю систему принципів адміністративного судочинства. Справа в тому, що в демократичних державах не просто задекларований, а й уже давно створений механізм забезпечення верховенства права, важливим складовими якого є, зокрема, адміністративні суди.

Принцип верховенства права. Конституцією України закріплено такі принципи: верховенство права та верховенство закону (ст. 8). Сутність діалектичної взаємодії цих принципів полягає, перш за все, в тому, що вона є проявом загального та окремого у праві. Принцип «верховенства права» повинен розглядатися з точки зору його обов'язковості для законотворчої діяльності, принцип «верховенства Конституції» — у відношенні до законодавчих та інших актів, принцип «верховенства закону» — в ієрархії всіх інших нормативних актів.

З цих позицій особливо важливого методологічного значення для формування системи принципів адміністративного судочинства набуває принцип верховенства права. Це пов'язано з тим, що принцип верховенства права є, за своєю суттю, принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Визнання конституційним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їх застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, в законах має обмежуватись свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра.

Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності та існування держави в особі її органів, посадових осіб і інших організацій.

Саме тому у частині першій ст. 8 КАС задекларовано, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Це означає, що адміністративний суд не повинен застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини і громадянина. Адміністративний суд

не повинен також допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало ці права і свободи.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 КАС суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Принципи правосуддя обумовлені не тільки практикою й удосконалюванням правосуддя в Україні, але і міжнародною нормотворчістю і правозастосуванням. У числі джерел, що визначають сучасну систему принципів правосуддя, не можна не відзначити тих найважливіших актів міжнародних організацій, що впливають на проведення судової реформи. До них належать: Загальна декларація прав людини [3], Міжнародний пакт про цивільні і політичні права [4], Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод [5], Європейська хартія про статус суддів [6], рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи.

Ці міжнародні акти відіграли важливу роль у правовому регулюванні прав людини, закріпленні пріоритету прав громадянина перед державою. У них одержали правове закріплення найважливіші принципи правосуддя, що стосуються забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Крім того, встановлюється необхідність урахування також і судової практики Європейського суду з прав людини.

Забороною є відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Так, Конституційний Суд України у п. п. 2, 3 резолютивної частини Рішення від 25 грудня 1997 р. зазначив, що відмова суду у прийнятті позовної заяви, оформленої у відповідності з чинним законодавством, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до Конституції України, не може бути обмежене [7].

Принцип законності. Принцип законності адміністративного судочинства, встановлений ст. 9 КАС, забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів, нормативним актам, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів — учасників правовідносин. Принцип законності містить у собі такі специфічні елементи: 1) усі виконавчі й адміністративні влади створюються лише у відповідності з законом і мають лише ті повноваження та привілеї, які надані їм законом; 2) при застосуванні своїх повноважень і виконанні обов'язків ці влади повинні діяти у відповідності із законом, і будь-яке рішення або дія, що виходять за межі узаконених повноважень або порушують закон, не мають юридичної сили; 3) законність будь-якої адміністративної дії має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом особи або групи осіб, або прокурора, уповноваженого діяти у суспільних інтересах.

Як принцип діяльності органів судової влади принцип законності реалізується у всіх формах його прояву і містить три елементи. По-перше, це наявність установлених Конституцією і законами правових основ діяльності органів судової влади, порядку їх організації, компетенції, правового статусу суддів. По-друге, елементом структури принципу законності є організаційно-правовий механізм, що забезпечує строге і неухильне виконання чинного законодавства органами судової влади. По-третє, реалізації принципу законності

служить чітка процесуальна процедура розгляду судових справ і закріпленій у нормах кримінального, цивільного й господарського процесуального законодавства касаційний і апеляційний порядок перевірки законності й обґрунтованості прийнятих судових рішень. На органи судової влади процесуальним законодавством покладений обов'язок забезпечувати всебічний, повний і об'єктивний розгляд судових справ і прийняття рішень у строгій відповідності з законом. Також зовнішнім проявом принципу законності є здійснення органами судової влади: правосуддя; судового контролю за законністю актів органів законодавчої, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств, установ і організацій і їх посадових осіб; судового конституційного контролю.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС, суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Щодо вирішення справ на підставі Конституції України слід зазначити, що, відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», суд безпосередньо застосовує Конституцію у таких випадках: 1) коли із змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом; 2) коли закон, що діяв до прийняття Конституції або прийнятий після, суперечить їй; 3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України, не врегульовані, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, суперечать Конституції; 4) коли укази Президента України, які внаслідок нормативно-правового характеру мають бути застосованими судами при розв'язанні конкретних справ, суперечать Конституції України [8].

При розгляді і вирішенні адміністративної справи суд має дотримати встановлений порядок судочинства і винести рішення у точній відповідності з нормами права, які підлягають застосуванню у кожному окремому випадку. Крім Конституції та чинного законодавства, міжнародних договорів України, суд застосовує також інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При застосуванні норм права суд виходить з того, що вони прийняті на підставі та у межах повноважень відповідними органами. Підзаконні акти, застосовувані судом, не можуть суперечити Конституції України та чинному законодавству.

Звичайі можуть застосовуватися судом лише у випадках, передбачених законом (наприклад, Кодексом торговельного мореплавства). В основу судового рішення не можуть бути покладені релігійні, корпоративні та інші норми.

Пленум Верховного Суду України дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. Роз'яснення Пленуму Верховного Суду України мають велике значення для забезпечення однакового розуміння законів. Вони містять важливі принципи рекомендації з питань, що виникають при розгляді судових справ. Роз'яснення даються на підставі вивчення і узагальнення судової прак-

тики, аналізів судової статистики, які здійснюються у судових палатах. Пленум за допомогою роз'яснень аналізує допущені при здійсненні правосуддя помилки, порушення закону, випадки неправильного і неоднакового його розуміння судами, а також координує правозастосовчу практику судів, визначаючи її основні напрями, які відповідають актуальним проблемам життя держави. Роз'яснення Пленуму Верховного Суду України впливають на формування судової практики усіх судів загальної юрисдикції. Вони не є нормою права, але враховуючи ту обставину, що постанови Пленуму відображають позицію Верховного Суду України з певних питань, нижчі суди не можуть ігнорувати ці роз'яснення, вже хоча б тому, що при оскарженні їх рішень Верховний Суд, очевидно, займе ту саму позицію.

Роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду також мають бути врахованими адміністративними судами при здійсненні судочинства. Роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду можуть надаватися не тільки щодо застосування адміністративними судами матеріального законодавства при вирішенні справ адміністративної юрисдикції, а й з питань процесуального права, удосконалення судової діяльності адміністративних судів тощо. При невідповідності роз'яснень законодавства Вищого адміністративного суду роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України адміністративні суди використовують постанови Пленуму Верховного Суду України, який може визнати нечинними постанови Пленуму Вищого адміністративного суду (п. 6 ст. 55 Закону України «Про судоустрій України»).

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону або іншого нормативно-правового акта з точки зору відповідності Конституції України і у всіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії.

Частиною 7 ст. 9 КАС встановлено можливість застосування судом аналогії закону та аналогії права. Застосування аналогії закону можливе за таких умов: 1) відносини сторін перебувають у сфері дії публічного права, тобто з адміністративними правовідносинами; 2) вказані правовідносини не врегульовані адміністративним законодавством; 3) існують норми, що регулюють подібні за змістом адміністративно-правові відносини.

Якщо використати аналогію закону для регулювання адміністративно-правових відносин неможливо, наприклад через відсутність норм, що регулюють подібні відносини, то застосовується аналогія права. Аналогія права полягає у застосуванні загальних засад адміністративного права, встановлених законодавством. Умовами застосування аналогії права є такі: 1) відносини сторін перебувають у сфері дії публічного права; 2) зазначені правовідносини не врегульовані адміністративним правом; 3) відсутні норми, що регулюють подібні за змістом правовідносини.

Принцип рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Щодо цього принципу, слід зазначити, що він також закріплений у

Конституції і відповідно у ст. 4-2 ГПК України, згідно з якою правосуддя у господарських судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Він закріплений також і в кримінальному, господарському процесуальному законодавстві України. У відповідності зі ст. 16 УПК, ст. 6 ЦПК, ст. 4-2 ГПК судочинство по кримінальних, цивільних й господарських справах здійснюється на засадах рівності громадян перед законом і судом незалежно від яких-небудь цензів, прямо заборонених Конституцією. У ГПК йдеться про правосуддя у господарському суді, а не тільки про вирішення справи. Це свідчить, що принцип рівності організацій і громадян перед законом і господарським судом діє на всіх стадіях процесу. Зміст зазначеного принципу розкривається в тому, що при вирішенні економічних спорів господарський суд застосовує цивільні й інші матеріальні закони до всіх підприємств і громадян рівною мірою. Крім цього, правове становище будь-якого учасника господарського процесу визначається лише його процесуальним статусом (позивач, відповідач, третя особа, експерт і ін.) і ніяк не залежить від того, хто є учасником процесу — організація чи громадянин, а також від їх ознак. Особи, що мають однакове процесуальне становище, завжди наділяються однаковими правами. Правосуддя по всіх економічних і інших спорах, віднесених законом до ведення господарського суду, здійснюється тільки судами, що входять у єдину систему господарських судів. Створення спеціальних судів, що розглядають економічні спори організацій і громадян у залежності від яких-небудь ознак, законом не передбачено.

Говорячи про запровадження принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом, слід наголосити на активній ролі суду у судовому розгляді, враховуючи певну нерівність позивача і відповідача у публічних матеріально-правових відносинах. У адміністративному судочинстві суддя не просто виконує роль арбітра, але й має вживати всіх заходів щодо вирівнювання процесуальних позицій сторін з метою забезпечення їх реальної рівності перед законом і судом.

При цьому вага доказування має бути покладена на відповідача, що означає звільнення позивача від доказування протиправності, незаконності акта, що оскаржується. Обов'язком позивача є доказування факту порушення його права або інтересу, настання реальної загрози для його права або інтересу, зазначення реальної або можливої шкоди.

Рівність усіх учасників перед законом і судом закріплена п. 2 ч. 3 ст. 129 Конституції України. Відповідно до ст. 24 Конституції не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Цей принцип передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому адміністративному процесі, мати адміністративно-процесуальний статус, визначений КАС, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки. Адміністративний суд зобов'язаний охороняти права учасників судового адміністративного процесу, роз'яснити

сторонам і іншим суб'єктам їх процесуальні права та обов'язки, попереджати про наслідки їх неналежного виконання чи зловживання цими правами. За обмеження у процесуальних правах в залежності від расової і національної ознак встановлена кримінальна відповідальність (ст. 161 Кримінального кодексу України).

Своє правове закріплення принцип рівності всіх перед законом і судом одержав також у Законі України «Про судоустрій України», у ст. 7 якого сказано, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру діяльності, місця проживання та інших обставин.

Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Принцип змагальності є одним з основних принципів судочинства, що являє собою правило, згідно з яким особи, зацікавлені в результаті справи, вправі відстоювати свою правоту в спорі шляхом подання доказів; участі в дослідженні доказів, наданих іншими особами; висловлення своєї думки з усіх питань, що підлягають розгляду в судовому засіданні. Принцип змагальності поширюється на інших осіб, що беруть участь у справі, і вони зобов'язані доводити обставини, що мають значення для справи, на які посилаються в підтвердження своєї позиції. Змагальність є різновидом активності зацікавленої особи. Особи, що беруть участь у справі, можуть вільно розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами й активно впливати на процес з метою захисту прав і охоронюваних законом інтересів. У той же час розпорядження зазначеними правами відбувається під контролем суду.

Щодо принципу диспозитивності, що відомий також і цивільному процесу, слід зазначити, що він означає, що процес з розгляду адміністративного спору виникає, як правило, з ініціативи зацікавлених осіб і суд вирішує тільки ті вимоги, по суті спору, про вирішення яких клопочуть сторони, і суд не може вийти за межі цих вимог. Отже, принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві полягає в такому: дії адміністративного суду залежать від вимог позивача і заперечень відповідача, адміністративний суд вирішує справу в обсязі заявлених сторонами вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Слід зазначити, що чинники диспозитивності пов'язані не із специфікою суб'єктивних прав, які підлягають захисту, а із самою природою юрисдикційної діяльності із захисту суб'єктивних прав, безвідносно до того, мають вони публічно-правовий або приватний характер. Диспозитивність як юридично забезпечена властивість вільної реалізації права володільцем суб'єктивного права, що йому належить, притаманна, таким чином, і сфері публічного права.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, відповідно до частини 3 коментованої статті, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи,

в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Змагальність у адміністративному процесі ґрунтується на особистій автономії сторін. Принцип змагальності доповнюється в адміністративному судочинстві принципом офіційного з'ясування усіх обставин справи, відповідно до якого адміністративний суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування усіх обставин справи, у тому числі стосовно виявлення та дослідження доказів з власної ініціативи. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю публічного інтересу і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. Отже, принцип змагальності у адміністративному судочинстві гармонійно поєднується з інквізиційним (розшуковим) принципом.

Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Коментуючи положення частини п'ятої даної статті, слід зазначити, що у науці процесуального права розрізняють два види процесу: змагальний і розшуковий (інквізиційний). У розшуковому процесі збір і підготовка усього фактичного і доказового матеріалу, необхідного для вирішення справи, закон покладає на суд. Суд зобов'язаний за своєю ініціативою встановлювати всі факти, що підтверджують як позовні вимоги позивача, так і заперечення відповідача. Суд також має зібрати всі докази на підтвердження достовірності цих фактів. Сторони при цьому не є суб'єктами процесу доказування, вони не користуються процесуальними правами, не беруть участі у дослідженні обставин справи.

У процесі, побудованому за змагальним принципом, збирання і підготовка усього фактичного матеріалу для вирішення спору між сторонами покладається законом на сторони. Суд при цьому зобов'язаний вирішити спір на підставі і у відповідності з тим матеріалом, який надали сторони. Суд, таким чином, тільки робить оцінку фактичного матеріалу, наданого сторонами, не здійснюючи самостійно збирання такого матеріалу. Сторони у такому процесі наділені процесуальними правами і є суб'єктами доказової діяльності.

Аналіз положення ч. 4 ст. 11 КАС дозволяє зробити висновок про те, що у адміністративних судах процес є змагальним з поєднанням елементів розшукового процесу. Цими елементами є право суду з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Принцип гласності і відкритості адміністративного процесу. Гласність є формою реалізації контролю суспільства за роботою судових органів. Принцип гласності характеризує демократизм адміністративного судочинства, а відкритий розгляд адміністративних справ дає можливість громадянам ознайомитися з роботою адміністративного суду безпосередньо.

Українське законодавство передбачає чіткі напрямки забезпечення гласності правосуддя і закріплення необхідних винятків при її здійсненні. Так, важливою умовою відкритого судового процесу є суворе поєднання гласності з нормами судової етики при слуханні справи, тому що предметом розгляду суду нерідко стають питання приватного життя громадянина, що стосуються його честі і гідності.



Слід зазначити, що рішення адміністративного суду є важливим не лише для сторін, а і для інших осіб, тому особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду відповідної справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Частина 2 ст. 12 Кодексу встановлює також положення, згідно з яким кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

В усіх випадках, коли необхідно дотримуватись конфіденційності інформації про особу, а також державної чи іншої таємниці, суд повинен забезпечити її охорону. Саме цим обумовлені передбачені законом винятки з конституційного принципу гласності слухання справ.

Відповідно до ч. 3 ст. 12 розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Відкритий розгляд справи означає, що кожен громадянин, якому виповнилось 16 років, вправі бути присутнім в залі судового засідання і робити письмові нотатки. Відкритий судовий розгляд підсилює громадський контроль за діяльністю суду, сприяє підвищенню у суддів та осіб, які беруть участь у справі, почуття відповідальності, забезпечує виховний вплив судового процесу.

Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом.

Таким чином, розгляд адміністративних справ у закритому судовому засіданні є винятком із загального правила про відкритість розгляду адміністративних справ. Про розгляд справ у закритому засіданні або одній із його частин виноситься ухвала, розгляд ведеться з дотриманням правил судочинства в адміністративному суді.

Перелік підстав для прийняття ухвали про розгляд справи у закритому засіданні включає нерозголошення державної чи іншої таємниці, захист особистого чи сімейного життя людини, інтереси малолітньої чи неповнолітньої особи і не є вичерпним. Законодавець встановив і «інші випадки, установлені законом».

Поняття державної таємниці міститься у Законі України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. [9] і визначається як вид таємної інформації, що охоплює відомості в сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які в законодавчому порядку визнані державною таємницею і підлягають охороні державою.

Зміст відомостей, що становлять державну таємницю, формує та публікує в офіційних виданнях Служба безпеки України, отже, на практиці не виникає значних ускладнень з ідентифікацією таких відомостей і відповідно правильним застосуванням цього винятку з принципу гласності.

Банківська таємниця визначається у ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. [10], згідно з якою інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту, є банківською таємницею.

Визначення комерційної таємниці підприємства містилося у ч. 1 Закону України «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р. Враховуючи те, що з введенням в дію нового Цивільного кодексу України 2003 р. цей закон втратив силу, втратили силу і його положення щодо комерційної таємниці. Натомість поняття комерційної таємниці дає новий Господарський кодекс України у ст. 36 «Неправомірне збирання, розголошення та використання відомостей, що є комерційною таємницею». Відповідно до цієї статті відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання, можуть бути визнані його комерційною таємницею.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства. Під час розгляду справи в закритому судовому засіданні можуть бути присутні лише особи, які беруть участь у справі, а в разі необхідності — експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки.

Охорона комерційної і державної таємниці не виключає дотримання порядку здійснення провадження в адміністративній справі, застосування принципів змагальності та рівності сторін. Сторони користуються рівними процесуальними правами.

Частиною 5 ст. 12 Кодексу встановлюються випадки, у яких судом виноситься ухвала про відкрите судові засідання, навіть якщо до цього були підстави для розгляду адміністративної справи у закритому судовому засіданні. Даною нормою встановлено, що, якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд виносить ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

Під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Конституція України вперше визначила як основну з засад судочинства взаємопов'язані між собою гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Повне фіксування судового процесу технічними засобами забезпечує прозорість і об'єктивність судового процесу, підвищує довіру до правосуддя.

Технічний запис, відповідно до ч. 7 коментованої статті, здійснений судом у порядку, встановленому цим Кодексом, є офіційним записом судового засідання. Таким чином, технічний запис, здійснений судом у встановленому порядку, повністю заміняє ведення протоколів судових засідань, які тільки вибірково фіксують судовий адміністративний процес, незалежно від високого професіоналізму секретарів судових засідань.

Особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень.

Суд вирішує питання про можливість проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню, враховуючи, чи не будуть зазначені дії негативно впливати на нормальний перебіг судового процесу і чи не будуть вони перешкоджати встановленню істини у справі. Очевидно, фото- і кінозйомка, відео-, звукозапис можуть бути заборонені судом і тоді, коли вони проводяться і без застосування стаціонарної апаратури, якщо ці дії заважатимуть нормальному перебігу судового засідання, негативно впливатимуть на учасників процесу.

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду. До основних засад судочинства, відповідно до ст. 129 Конституції України, належить забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Реалізація цього принципу знайшла відображення у розділі IV Кодексу, яким встановлено процесуальний порядок перегляду судових рішень у адміністративних судах апеляційної та касаційної інстанції.

На розвиток положень ст. 55 і ст. 129 Конституції України, ст. 12 Закону України «Про судоустрій України» ст. 13 Кодексу забезпечено право осіб, які беруть участь у справі, а також осіб, які хоча й не брали участі у справі, але адміністративним судом вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення.

Апеляцією є основний спосіб оскарження судових рішень, які не набрали чинності, в суді вищої інстанції (апеляційному суді). Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 Кодексу, судом апеляційної інстанції є Вищий адміністративний суд України.

Суд апеляційної інстанції переглядає законність та обґрунтованість судових рішень суду першої інстанції в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встанов-

лення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Отже, апеляційний адміністративний суд не пов'язаний з межами вимог апеляційної скарги, якщо встановлено порушення адміністративним судом норм адміністративного судочинства.

Суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог цього Кодексу.

Суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги, що не були заявлені в суді першої інстанції.

Узагальнюючи положення про апеляційний перегляд судових рішень, можна виділити характерні риси інституту апеляції: 1) апеляція подається на рішення суду першої інстанції, що не набрало чинності; 2) справа за апеляційною скаргою чи апеляційним поданням прокурора направляється на розгляд адміністративного суду вищої (апеляційної) інстанції; 3) подання апеляційної скарги зумовлене неправильним застосуванням адміністративним судом першої інстанції норм матеріального чи процесуального права; 4) апеляційний суд вирішує як юридичну, так і фактичну сторону справи в тому ж обсязі, що й суд першої інстанції; 5) розгляд справ у суді апеляційної інстанції відбувається з дотриманням основних засад судочинства.

Касація — це перевірка законності адміністративних судових рішень, що набрали чинності, у суді касаційної інстанції.

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України. Враховуючи те, що провадження за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження, Верховний Суд України у справах про перегляд судових рішень за винятковими обставинами є судом касаційної інстанції.

Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального права чи процесуального права.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилення в касаційній скарзі.

Суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції.

Характерними рисами інституту касації є такі: 1) касаційна скарга подається

на рішення суду першої інстанції, що набрало чинності; 2) касаційна скарга подається на рішення суду апеляційної інстанції; 3) справа за касаційною скаргою чи касаційним поданням прокурора направляється на розгляд адміністративного суду вищої (касаційної) інстанції; 4) подання касаційної скарги зумовлене неправильним застосуванням адміністративним судом першої та касаційної інстанції норм матеріального чи процесуального права; 5) касаційний суд не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу; 5) розгляд справ у суді касаційної інстанції відбувається з дотриманням основних засад судочинства.

Принцип обов'язковості судових рішень. Статтею 11 Закону України закріплене положення, згідно з яким рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, ухвалюється іменем України. Судове рішення у справі є найважливішим актом правосуддя і воно ухвалюється іменем України незалежно від того, до якої ланки судової системи належить суд і в якому складі суддів (одноособово чи колегіально) розглянуто справу.

Положення про ухвалення судового рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, іменем України визначає особливу роль суду серед інших органів державної влади як єдиного органу, що має право здійснювати правосуддя. У рішенні суду реалізується право держави на вирішення правових конфліктів у публічно-правовій сфері.

Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, що набрали законної сили, надає їм властивості закону в справі, у якій вони ухвалені, тому вони є обов'язковими для виконання на території України усіма фізичними і юридичними особами.

В основі даної норми лежить принцип загальнообов'язковості закону, відповідно до якого ухвалене судове рішення. Обов'язковість рішень суду, що набрали законної сили, полягає у тому, що: 1) вони не можуть бути скасовані або змінені будь-якими адміністративними або державними органами, громадськими організаціями тощо та їх посадовими чи службовими особами. Ці органи та особи не можуть винести іншого рішення у цій судовій справі; 2) ці органи та особи не можуть приймати актів, що суперечать рішенню суду, яке набрало чинності, виходячи із припущення про його неправильність; 3) жоден орган, крім вищого суду, не може скасувати рішення суду, що набрало чинності.

Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими також для осіб, які не брали участі у справі, оскільки вони мають рахуватися з рішеннями суду, співвідносити з ними свою поведінку.

Невиконання адміністративних судових рішень тягне за собою передбачену законом відповідальність, у тому числі встановлену ст. 382 Кримінального кодексу України, якою передбачена кримінальна відповідальність за умисне невиконання службовою особою, яка за своїми повноваженнями повинна вжити заходів до виконання судового рішення, або перешкоджання нею такому виконанню.

У випадку, коли службова особа не вживає заходів до виконання рішень суду, передбачених ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, вона притягується до адміністративної відповідальності.

#### Література

1. Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
2. Там само. — 2002. — № 10. — Ст. 441.
3. Юридический вестник. — 1998. — № 4.
4. Бібліотека «Закона і бізнесу» — 1999. — № 1. — С. 18.
5. Офіційний вісник. — 1998. — № 13.
6. <http://www.lgweb.org>.
7. Офіційний вісник. — 1998. — № 1. — Ст. 25.
8. Бюлетень законодавства і юрид. практики України. — 2004. — № 11; Постапови Плесуму Верховного Суду України із загальних питань судової діяльності та в цивільних справах. — 324 с.
9. Офіційний вісник. — 1999. — № 42. — Ст. 2075.
10. Урядовий кур'єр. — 2001. — 17 січ.

УДК 342.26.001.76(477)

*М. П. Орзіх*

### ІННОВАЦІЙНА РЕКОНСТРУКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В умовах, коли нова влада рішуче заявляє про намір реально змінити координати розвитку суспільства і держави, проголошує якісно нові державно-правові цінності, актуалізується проблема інноваційної реконструкції адміністративно-територіального устрою країни. Програмна заява уряду про адміністративну реформу проголошує її мету — створення системи державного управління за стандартами демократичної правової держави [1]. Одночасно вжиті організаційні заходи щодо реформи, встановлено посаду віце-прем'єр-міністра уряду з адміністративно-територіальної реформи, перші заяви і практичні кроки якого засвідчують, що реформа має відбутися не як косметична акція виключно для зміцнення керування державними справами, а матиме інноваційний характер, людській вимір та громадсько-суспільний орієнтир.

Щоправда, ця реформа привертала увагу з перших днів незалежної України. Безпосередньо займалися реформою відомі українські вчені, високі посадові особи (Л. Кравчук, І. Плющ, В. Литвин, Ю. Єхануров, В. Яцуба [2]), створювалися спеціальні міжвідомчі комісії, розроблялися концептуальні положення (розділ у Концепції адміністративної реформи в Україні, 1998, затв. Указом Президента, проект «Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою» Кабінету Міністрів України, 2003), законопроекти «Про територіальний устрій України» (Комісія з питань правової політики і судово-правової