

*В. М. Соколов, суддя Сумського окружного адміністративного суду,  
здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## Адміністративне судочинство як сфера застосування аналогій у праві

*У статті розглядається проблема визначення місця застосування аналогій в адміністративному судочинстві в контексті реалізації його принципів. Зокрема, доводиться, що застосування аналогій є сполучною ланкою між принципами законності та верховенства права.*

*Ключові слова: адміністративне судочинство, аналогія закону, аналогія права, принцип законності, принцип верховенства права.*

**Постановка проблеми.** Однією із ключових проблем сучасного адміністративного судочинства є забезпечення його реалізації у суворій відповідності з його завданнями, дотримання як загальних принципів судочинства, так і його специфічних принципів. Для реалізації зазначених принципів законодавець наділив адміністративні суди низкою повноважень серед яких є право вирішувати певні адміністративні справи з використанням аналогії закону та аналогії права. При цьому постає питання визначення місця застосування аналогій в адміністративному судочинстві у контексті реалізації його принципів.

**Метою** статті є визначення того, в рамках реалізації яких принципів адміністративного судочинства мають застосовуватись аналогія закону та аналогія права, а також яку роль відіграють при цьому зазначені аналогії.

**Аналіз останніх досліджень.** Інститут адміністративного судочинства є відносно новим для українського права. Запровадження адміністративного судочинства в Україні у 2005 році з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України ознаменувало запровадження нового способу судового захисту прав, свобод та законних інтересів від порушень з боку представників влади. Сучасні дослідники відзначають, що КАСУ є одним із найпрогресивніших нормативних актів незалежної України, а аналіз його положень дозволяє дійти висновку про те, що Українська держава рухається у напрямку визнання пріоритетності прав громадян порівняно зі своїми власними правами [1, с. 57–58; 2, с. 239].

З іншої точки зору, адміністративне судочинство є засобом судового (примусового) відновлення суб'єктивних публічних прав фізичних і юридичних осіб. Із цієї тези випливає головне завдання адміністративного судочинства, яке можна визначити як здійснювані згідно з адміністративно-процесуальними нормами і в певній процесуальній формі розгляд і вирішення адмі-

ністративним судом публічно-правових спорів, віднесених до його компетенції [3, с. 97].

Судовий захист порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства (адміністративна юстиція) розглядається також як один із засобів забезпечення законності у публічному управлінні [4, с. 68].

Як зазначає Ю. С. Педько, функціональна необхідність адміністративної юстиції, яка обґрунтовується передусім правозахисним та правохоронним спрямуванням її юрисдикційного впливу щодо вирішення адміністративних справ, у тому числі і у сфері державного управління, зумовлює специфічність принципів цього інституту або базисних, первісних засад його існування, які опосередковують закономірність такого існування і взаємозв'язок даного адміністративно-правового явища з іншими правовими явищами [5, с. 383].

**Виклад основного матеріалу.** Діяльність адміністративних судів заснована як на загальних принципах судочинства, так і на галузевих принципах, тобто тих, що властиві лише адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, визначених Конституцією України і продубльованих у КАСУ, можна віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень.

В той самий час принципи верховенства права і законності мають особливе значення в адміністративному судочинстві, а їх відмінності в адміністративному судочинстві обумовлені предметом адміністративної юрисдикції та завданням адміністративного судочинства.

З позицій особливостей адміністративного судочинства як сфери використання аналогій варто звернути увагу саме на принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві.

Принцип верховенства права має дуже важливе значення для судової влади. Цей принцип полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5, с. 383]. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, зокрема й тому, що предметом розгляду в адміністративних судах є правомірність рішень дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 1 статті 8 КАСУ суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Слід зазначити, що таке визначення відповідає статті 3 Конституції України, яка визначає права людини першочерговими і вищими щодо інтересів держави.

Наведене визначення не відбиває всіх аспектів верховенства права як такого, але воно дає можливість узагальненого розуміння спрямованості адміністративного судочинства, а також є своєрідним орієнтиром для створення системи критеріїв оцінки правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень.

Принцип верховенства права є сукупністю засад, положень та ідей – вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії відносно держави. Цей принцип поширює свою дію на всі гілки державної влади, однак останнє слово, як правило, за судовою владою [6, с. 95]. Тому виникає питання про точне розуміння змісту принципу верховенства права і не випадково ч. 2 статті 8 КАСУ передбачає, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Річ у тім, що тлумачення різноманітних аспектів принципу верховенства права дається саме у рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визнається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи. У своїх рішеннях суд неодноразово звертається до зазначеного у Преамбулі Конвенції принципу і, вважаючи його одним із основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення при вирішенні справ.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного за-

конодавства України. Законом “Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” (пункт 1) Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Як зазначає Ю. С. Педько, практика Європейського суду з прав людини дала змогу цьому міжнародному правозахисному інструменту розробити комплекс стандартів, на основі яких визначається законність дій адміністративного органу. Суд опирається на статті кількох угод, що формують конституційну основу Європейського Союзу, серед яких ст. 173 Договору ЄС і ст. 146 Договору про утворення Європейського співтовариства атомної енергії. На їх базі визначені такі підстави для визнання незаконності дій публічної адміністрації: некомпетентність, порушення основних процесуальних вимог, порушення договору іншої правової вимоги у зв'язку з її застосуванням, зловживання владою [5, с. 385].

Наявність таких широких підстав для вирішення адміністративних справ обумовила наявність норми, викладеної у ч. 4 статті 8 КАСУ, відповідно до якої забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Ця норма фактично і стала основою для визначення можливості застосування аналогій в адміністративному судочинстві, яка потім конкретизувалася у статті 9 КАСУ.

Законність у контексті адміністративного судочинства вимагає, щоб суд розглядав і вирішував справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до ч. 3 статті 8 Конституції України Конституція України має найвищу юридичну силу, тобто її норми мають пріоритет над законами та міжнародними договорами. У свою чергу, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають перевагу над законами України (ч. 6 статті 9 КАСУ). У разі встановлення невідповідності положень цих актів Конституції України суд застосовує положення Конституції України як норми прямої дії. При цьому суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закон чи міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України

(п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” від 1 листопада 1996 року). Суд може лише не застосувати закон чи міжнародний договір, який не відповідає Конституції України, навівши відповідне обґрунтування в мотивувальній частині судового рішення.

І лише у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду адміністративної справи щодо відповідності закону Конституції України, суд повинен звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи міжнародного договору (ч. 5 статті 9 КАСУ). Це правило стосується також дій суду у разі сумніву у конституційності підзаконних актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При застосуванні інших нормативно-правових актів суд повинен перевірити, чи прийняті вони відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції, закону, міжнародному договору, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту вищої юридичної сили суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Тобто при застосуванні правових актів суд повинен враховувати їхнє місце в ієрархії національного законодавства – юридичну силу. Тож законність одночасно є:

1) вимогою до суду здійснювати усі процесуальні дії, а також ухвалювати рішення у справі відповідно до закону (у широкому розумінні цього слова);

2) критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень [6, с. 96–97].

Таким чином, для вирішення адміністративних справ адміністративні суди мають досить широке коло нормативних джерел, а саме:

- Конституція України (як джерело норм прямої дії);
- міжнародні договори, ратифіковані Україною;
- закони України;
- підзаконні нормативні акти;
- практика Європейського суду з прав людини.

Але нормою, яка зв’язує воедино принцип верховенства права в адміністративному судочинстві з принципом законності, є норма ч. 7 статті 9 КАСУ, відповідно до якої, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні

правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Слід зазначити, що застосування в адміністративному судочинстві практики Європейського суду з прав людини також базується на аналогії.

Як зазначає С. В. Шевчук, питання про необхідність використання прецедентного права, що створено рішеннями Європейського суду з прав людини, у процесі прийняття рішень українськими суддями з аналогічних питань є нагальним і особливих сумнівів не викликає. Скажімо, український суддя при вирішенні окремого практичного питання щодо захисту права на свободу слова повинен з’ясувати, як воно вирішується судом при застосуванні статті 10 Конвенції. Можна припустити, що визначальною підставою саме для таких дій слугує не тільки повага до прецедентного права, але й обґрунтовані побоювання протилежного рішення з цього питання, що може бути ухвалено у Стразбурзі [7, с. 531].

Таким чином, можна сформулювати одне правило, яке впливає із комплексного аналізу принципів верховенства права і принципу законності в адміністративному судочинстві: якщо рішення по адміністративній справі, прийнято на підставі акта законодавства, буде суперечити практиці Європейського суду з прав людини, адміністративний суд повинен вирішити адміністративну справу на підставі аналогії з відповідним рішенням Європейського суду з прав людини.

Ця аналогія не є аналогією права чи аналогією закону. В даному випадку було б доцільно вести мову про аналогію правових позицій, обумовлену всезагальною дією принципу верховенства права. Для підтвердження даної точки зору слід звернутися до тих засад, які обумовили виникнення Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Як зауважує С. В. Шевчук, підписання Конвенції 4 листопада 1950 року стало результатом негативної загальноєвропейської реакції на юридичний позитивізм, яка отримала назву правової революції. Така реакція була зумовлена не лише необхідністю пристосувати право до нових умов, модернізувати його відповідно до природно-правових ідей, що містять у собі високий гуманістичний потенціал: розумність, рівність, високі моральні стандарти, а й політико-правовою рефлексією на тотальне нехтування правами людини з боку фашистських режимів, що постали на підвалинах необмеженої та брутальної державної влади [7, с. 531–532].

Запровадження в адміністративному судочинстві можливості вирішення справ за аналогі-

єю є проявом реалізації хоча б на нормативному рівні принципу верховенства права і європейських стандартів адміністративного судочинства. Але ця ідея має бути покладена і в основу формування нової доктрини адміністративного права в цілому, про що неодноразово зауважував В. Б. Авер'янов. Зокрема, він писав: “Головна мета формування нової адміністративно-правової доктрини полягає в тому, щоб повернути національному адміністративному праву справжнє обличчя, яке ця галузь має зараз у всіх розвинутих країнах світу. А саме, оновлене адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення максимально ефективної реалізації прав і інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як зараз вітчизняне адміністративне право орієнтоване на задоволення потреб держави, а фактично апарату (тобто чиновників) державного.

Саме цим вітчизняна правова галузь якісно відрізняється від стандартів адміністративного права європейських країн. Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принциповий недолік колишньої наукової школи, а саме – майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини.

Вирішальна роль у фактичному втіленні згаданого принципу належить галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ході практичного виконання законів та інших правових актів держави. Однак на цей час в Україні справжня роль цієї галузі права залишається істотно деформованою. Досі не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається властива радянському періоду певна

абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права. Адміністративне право тлумачиться, з одного боку, як засіб управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як право “управління”; а з іншого, як “каральне” (або поліцейське) право, тобто таке, що регламентує застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів державного примусу, включаючи передусім, заходи адміністративної відповідальності.

Цілком зрозуміло, що таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію “панування” держави над людиною, в котрій людині відводиться місце лише керованого об'єкта, на який з боку державних органів спрямовані головним чином владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус [8, с. 155–156].”

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок про те, що аналогія закону та аналогія права в адміністративному судочинстві застосовуються в рамках реалізації принципу законності і одночасно вони виступають як сполучна ланка між принципом законності та принципом верховенства права. Крім того, запровадження в адміністративному судочинстві можливості вирішення справ за аналогією є проявом реалізації хоча б на нормативному рівні принципу верховенства права і європейських стандартів адміністративного судочинства.

З урахуванням цього напрямками подальших досліджень у сфері адміністративного судочинства мають стати визначення порядку та підстав застосування аналогії в адміністративному судочинстві з метою вирішення завдань адміністративного судочинства в умовах недостатності належного правового регулювання спірних відносин.

#### Список літератури

1. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, В. В. Зуй та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2010. – 624 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, О. Є. Користін та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. (239).
3. Комзюк А.Т. Щодо проблеми визначення основного завдання адміністративного судочинства // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної конференції (23–24 вересня 2011 р., м. Київ) / А. Т. Комзюк. – К. : ІДПУ 2011. – 600 с. (97).
4. Пономаренко Г. О. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с. (с. 68).
5. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2010. – 496 с. (с. 383).
6. Адміністративне судочинство : підручник [Коломоець Т. О., Лютиков П. С., Віхляєв М. Ю.] / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2011. – 304 с. (с. 95).
7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наукова думка, 2007. – 586 с. (с. 531–532).
8. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права в українському адміністративному законодавстві та правозастосуванні / В. Б. Авер'янов // Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – К., 2008. – С. 155–174 (с. 155–156).

Отримано 25.02.2013

*Анотація*

В статті розглядається проблема визначення місця застосування аналогій в адміністративному судопроцесі в контексті реалізації його принципів. В частині, доводиться, що застосування аналогій є зв'язуючим ланкою між принципами законності та верховенства права.

*Summary*

The article deals with the problem of determining the place of analogies in administrative proceedings in the context of the implementation of its principles. In particular, it is proved that the use of analogies is the link between the principles of legality and the supremacy of law.

Соколов В.М. Адміністративне судочинство як сфера застосування аналогій у праві / В.М. Соколов // Правовий вісник УАБС. – 2013. – № 1 (8). - С. 53-57.