ЗМІСТ

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА» 7

1.1 Адміністративно-процесуальне законодавство: поняття та складові компоненти 7

1.2 Концептуальні основи теорії якості адміністративно-процесуального законодавства 36

1.2.1 Якість адміністративно-процесуального законодавства як наукова та правова категорія 38

1.2.2 Якість адміністративно-процесуального законодавства: характерні властивості та критерії оцінювання 54

РОЗДІЛ 2 КРИТЕРІЇ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ 75

2.1 Юридичні критерії якості адміністративно-процесуального законодавства 75

2.2 Логіко-системні критерії якості адміністративно-процесуального законодавства 110

2.3 Лінгвістичні критерії якості адміністративно-процесуального законодавства 128

РОЗДІЛ 3 ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ВІТЧИЗНЯНИХ СУДІВ ЯК ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА 150

ВИСНОВКИ 178

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 183

ВСТУП

Актуальність теми. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначив, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Людиноцентристський вектор законодавчого врегулювання адміністративно-процесуальних відносин яскраво простежується і у нормах, що закріплюють принципи судочинства, і знаходить своє конкретне відображення у положеннях про те, що суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Разом з тим, аналіз правозастосовчої практики адміністративних судів свідчить про те, що ефективність адміністративно-процесуального законодавства, яка, у першу чергу, підтверджується й досягненням вищезазначених стратегічних завдань, залишається на недостатньо високому рівні. Однією із передумов такої ситуації є рівень якості як окремих процесуальних законів, так і адміністративно-процесуального законодавства в цілому. Зокрема невирішеними

залишаються ті проблеми якості закону, що забезпечують доступність судочинства для пересічних громадян, однозначність, точність та ясність окремих положень адміністративно-процесуального законодавства, послідовність, визначеність, несуперечливість нормативного тексту тощо.

Вказані обставини та аналіз матеріалів правозастосовчої діяльності Європейського суду з прав людини зумовлюють необхідність удосконалення не тільки вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства та практики його застосування, але й перегляду методології та векторів дослідження умов ефективності адміністративно-процесуального законодавства, у т. ч. й такої передумови, як його якість.

У різні історичні періоди становлення та розвитку правової доктрини проблематика якості адміністративно-процесуального законодавства привертала увагу багатьох вчених-юристів, що забезпечило надійний теоретичний фундамент для відповідних галузевих досліджень. Зокрема, питаннями якості законодавства (у т. ч. адміністративно-правового) в різні історичні періоди розвитку юридичної науки займалися В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М.Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. В. Болокан, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, Е. І. Демський, П. В. Діхтієвський, Є. В. Додін, В. В. Доненко, С. О. Жинкін, В. В. Ігнатенко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. І. Костенко, М. Г. Кравченко, О. В. Кузьменко, Р. О. Куку-рудз, В. І. Курило, Л. М. Легін, Д. М. Лук'янець, Д. В. Луценко,

П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, П. О. Недбайло, О. В. Петришин, С. В. Поленіна, Д. В. Приймаченко, В. Ф. Прозоров, П. М. Рабінович, О. С. Рогачева, А. О. Селіванов, О. В. Сирих, О. Ф. Скакун, В. Д. Сорокін, С. Г. Стеценко, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, В. І. Червонюк, Є. В. Шульга, М. В. Цвік та ін.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання якості адміністративно-процесуального законодавства.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА»

1.1 Адміністративно-процесуальне законодавство: поняття та складові компоненти

Першочерговим завданням на шляху досягнення кінцевої мети цього дослідження є обов'язкове з'ясування змісту категорії «адміністративно-процесуальне законодавство» та складових елементів останнього, оскільки відповідь на поставлені питання дасть змогу повно та всебічно визначити всі аспекти порушеної проблематики, дозволить простежити хід авторської думки до остаточних висновків, забезпечить логічність, поступовість та переконливість здобутих наукових результатів. Разом з тим, формулювання проміжних (попередніх) висновків з приводу адміністративно-процесуального законодавства залежить від авторського підходу до вирішення таких ключових та вельми дискусійних наукових проблем, як визначення меж розуміння (широке чи вузьке) категорії «законодавство» (у тому числі адміністративно-процесуального) та сутності іншої категорії – «адміністративний процес».

У зв'язку із вказаним вбачається за логічне розпочати виклад матеріалу саме із відповідні на питання – «що таке законодавство?». Зокрема, у «Юридичній енциклопедії» зазначено, що законодавство – це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. В Україні, як наголошено в енциклопедії, цей термін вживається у кількох значеннях: 1) система законів України; 2) у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. До законодавства у цьому розумінні належать також постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає у діяльності відповідних державних органів щодо розробки, розгляду, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [1, с. 499].

Ще в радянську добу розвитку теорії права не було усталеного погляду на зміст цієї категорії. Так Ю. О. Тихомиров, розмірковуючи про законотворчу практику використання понять «закон», «законодавство», «законодавчі акти», «законодавча

діяльність», зазначав, що термін «законодавство», який є похідним від терміну «закон», у широкому сенсі охоплює на практиці і в теорії не тільки діюче законодавство як таке, але й інші нормативні акти. У збірному сенсі, як вказував вчений, можливо таке поняття є виправданим, має тривалі традиції [2, с. 34]. Поряд із цим Ю. О. Тихомиров зауважував, що існує й чимало проблем, пов'язаних із застосуванням широкого та вузького розуміння терміну «законодавство». Зокрема, як справедливо відзначав вчений, така ситуація не сприяє упорядкуванню понять і термінів, які використовуються в законодавчій практиці. Довільне трактування їх змісту спонукає добиватися більшої «чистоти» дефініцій, оскільки нерідко в них відображаються різні аспекти закону [2, с. 35].

Вбачається, що саме таке довготривале неоднозначне трактування змісту цієї категорії в правовій доктрині призвело до того, що в нині чинній системі нормативно-правових актів досить часто використовується доволі значна кількість понять без їх деталізації («законодавство», «закон», «законодавчий акт» тощо). Особливо така ситуація є характерною для спеціального галузевого законодавства (трудового, земельного, податкового тощо). Зауважимо, що врешті-решт така законотворча практика призвела до необхідності офіційного тлумачення категорії «законодавство». Так, у Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 09 липня 1998 року № 12-рп/98 (у справі про тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України) зазначається, що Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, що визначаються чи

встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до статті 92 Конституції України законами України мають регламентуватися найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи та обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо). При цьому термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, до поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [3].

КСУ дійшов висновку, що термін «законодавство», який вживається у частині 3 статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори

України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [3].

Справедливим буде вказати, що такий доволі неоднозначний висновок не був підтриманий всіма суддями КСУ. Зокрема, відповідно до окремої думки судді М. Д. Савенка, якщо виходити з лексичного значення цього терміна, його граматичної ознаки «збірність», то можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто прийняв відповідний повноважний орган. При цьому, як зауважував М. Д. Савенко, враховуючи той факт, що єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Суддя КСУ акцентував увагу та тому, що саме таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають під час його застосування, а також під час визначення повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання [4].

Слід зазначити, що рішення КСУ з вказаного питання не тільки не звело нанівець наукові спори з цього приводу, але й ще більше підігріло градус його обговорення. Так, деякі вчені наголошували на помилковості позиції КСУ [5, с. 144; 6, с. 24; 7, с. 23–24], інші ж – або наводили додаткові аргументи на