

СУДОВА ПРАВОТВОРЧІСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

ЛІПСЬКИЙ Дмитро Володимирович - здобувач Київського міжнародного університету

УДК 342.925:347.92

Проанализировано современное состояние научного исследования вопросов судебного правотворчества в административном судопроизводстве Украины.

Наработаны новые подходы относительного понимания судебного правотворчества в механизме правового обеспечения прав человека в административном судопроизводстве Украины, сформировано авторское определение этого понятия.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий розсуд, правотворчість, рішення суду

Постановка проблеми

Проведення судово-правової реформи України у відповідності до принципу розподілу влад обумовлює необхідність з'ясування питання щодо ролі судової правотворчості у досягненні завдань правосуддя в адміністративних справах.

Актуальність дослідження судової правотворчості в адміністративному судочинстві України зумовлена потребою наукового переосмислення місця і ролі нормативних актів судової влади в адміністративному судочинстві, у контексті забезпечення права на справедливий суд.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загалом питання виявлення природи судової правотворчості та умов, за яких вона може здійснюватися в Україні

ні досліджували у своїх роботах: В. Бігун, О. Верещагін, М. Марченко, Б. Малишев, Н. Стедик, С. Шевчук. Науковий доробок вчених у напрямку встановлення сутності адміністративного судочинства представлений працями В. Аверянова, А. Селіванова, В. Стефанюка, О. Рябченко та інших дослідників. Втім, зазначені науковці розглядали питання судової правотворчості здебільшого з позицій загальної теорії держави і права у контексті судових прецедентів.

Мета статті

Напрацювати нові підходи щодо розуміння судової правотворчості в механізмі правового забезпечення прав людини в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій

чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Процес реалізації законодавчо окреслених завдань адміністративного судочинства охоплює поняття судової правотворчості, до результатів якої у юридичній літературі відносять різні за своєю природою правові явища.

Різноманітність цих позицій щодо результатів судової правотворчості Н. Стецик [1] слушно згрупував у широкий та вузький підходи. Представники широкого підходу до результатів судової правотворчості в одних випадках, включають правові явища, що за своєю природою не входять до їх обсягу повністю (правотлумачні акти, судовий розсуд), а в інших – відносять правові явища, що належать до результатів судової правотворчості лише у певній їх частині (судова практика, судовий прецедент). Наприклад, такі вчені, як О. Верещагін, Б. Малишев, Є. Сем'янов, С. Чередніченко, С. Шевчук вважають правотлумачні акти результатами судової правотворчості. Так, Б. Малишев до результатів судової правотворчості відносить і “прецеденти тлумачення”, і “роз'яснення вищими судовими органами змісту норми права”, і “рішення органів конституційної юрисдикції з надання офіційного тлумачення”. На думку Є. Сем'янова, до результатів судової правотворчості належать “акти нормативного тлумачення конституції”, а також такі “акти роз'яснення, як постанови пленумів” вищих судів. С. Чередніченко однією з форм зовнішнього виразу результатів судової правотворчості називає акти роз'яснення судової практики [2].

Щодо вузького розуміння судової правотворчості як судової практики у юридичній літературі теж немає єдності. В одних випадках має місце ототожнення судової практики із судовою діяльністю. Представники іншого підходу вбачають у судовій практиці єдність судової діяльності та її результатів, або трактують судову практику як сумарний результат діяльності судових органів [10, с. 43].

Розуміння судової практики, як сумарного результату судової діяльності, дозволяє

віднести її до результатів судової правотворчості. Проте не вся судова практика належить до результатів судової правотворчості. Так, оскільки судова діяльність виокремлюється на правозастосовчу, правотлумачну та правотворчу, то і їх сумарні результати необхідно поділяти на судову правозастосовчу, правотлумачну та правотворчу практики. І судову практику можна віднести до результатів судової правотворчості лише в частині судової правотворчої практики. Таким чином, сумарним результатом судової правотворчості є судова правотворча практика [1].

Судова правотворчість – це пов'язана із реалізацією функцій судової влади особлива процедурна діяльність спеціально-уповноважених судових органів, що спрямована на встановлення нормативно-правових приписів, які закріплюються у судових правотворчих актах. Серед основних ознак судової правотворчості науковці виділяють : здійснення спеціально-уповноваженими судовими органами; пов'язаність із реалізацією функцій судової влади; здійснення в особливій процесуальній формі; спрямованість на встановлення нормативно-правових приписів; їх фіксація у судових правотворчих актах [1, с. 3].

Судова правотворчість – це особливий вид правотворчості, який є процесом здійснення судовою владою правотворчої функції у поєднанні із її правозастосовною та інтерпретаційною функціями при розгляді конкретної справи, результатом якої є правоположення, що містяться у сформульованих судом у мотивувальній частині рішення, які мають обов'язкову силу не тільки для сторін у справі, але й для інших суб'єктів права відповідно до закону або в силу принципу ієрархічності судової системи (обов'язковість рішень вищих судів для нижчих) або в силу їх переконливості при розгляді аналогічних справ [2].

Визначальна ознака судової правотворчості полягає у її суб'єктному складі: суб'єктами є виключно суди як органи державної влади, від імені яких діють судді, що входять до складу певного суду.

Саме тому, з огляду на тематику нашого дослідження, привертає увагу діяльність

Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ), який, будучи вищою судовою інстанцією в інформаційних листах, постановках Пленуму узагальнює судову практику з найбільш складних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів.

Метою правотворчої діяльності ВАСУ є мінімізація судових помилок та порушень права на справедливий судовий розгляд через неоднакове застосування адміністративними судами норм права, або порушення нормативно визначених процедур судового розгляду тощо. Як дієвий приклад, можна назвати Інформаційні листи ВАСУ: «Щодо визначення предметної підсудності справ про оскарження стягувачами дій територіальних органів Державної казначейської служби України» від 11 липня 2013 року, «У зв'язку з виникненням у судовій практиці питань, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про прокуратуру» від 11 вересня 2013 року; «Щодо визначення компетенції адміністративних судів щодо вирішення справ за позовами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції» від 16 липня 2013 року та інші.

Правові позиції Вищого адміністративного суду України суттєво впливають на стан законності у судовому адміністративному процесі.

Досить показовими в цьому плані є прийоми, які використовуються вищими судовими інституціями під час узагальнення судової практики в цій сфері, наприклад, Вищим адміністративним судом тощо: 1) встановлення орієнтиру шляхом перерахування явищ, предметів, заміненних оцінним поняттям, яке завершується словами «та інші», «і т.д.», «тощо» (приблизний перелік) і дозволяє в будь-який момент доповнити і розширити його (зокрема, Вищий адміністративний суд України у Рекомендаціях президії від 23 серпня 2007 року № 07.2 – 10/1 «Про деякі питання практики розгляду справ, пов'язаних з перерахунком пенсій деяким категоріям осіб публічної служби та науковим (науково-педагогічним) працівникам», роз'яснюючи, яка саме матеріальна допомога не включається до заробітку, зазна-

чає, що, «оскільки матеріальна допомога (на оздоровлення, для вирішення соціально-побутових питань тощо) є одноразовою виплатою і не зазначена в переліку складових заробітної плати, передбачених ч.2 ст.33 Закону України «Про державну службу», то вона не включається до заробітку [6]; 2) використання слів «наприклад», «приміром», «а саме» (так, в Інформаційному листі від 24 грудня 2010 року № 1844/11/13-10 Вищого адміністративного суду України щодо питань, пов'язаних з оскарженням дій податкових органів про призначення позапланових перевірок платників податків та наказів про проведення таких перевірок зазначається, що в разі очевидної наявності ознак протиправності наказу про призначення позапланової перевірки, адміністративні суди не позбавлені на підставі ч.4 ст.117 КАС України права вжити заходів забезпечення позову у вигляді заборони вчиняти певні дії, а саме: заборонити до вирішення спору по суті проведення відповідної перевірки [6]); 3) формулювання визначення з використанням абстрактних суджень, яким також притаманний абстрактний момент (наприклад, у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», роз'яснюючи положення ч.3 ст.143 КАС України щодо права вимоги особи виключити доказ, який на її думку, є фальшивим, Пленум вказує, що висновок про фальшивість документа особа може зробити, якщо ознаки фальшування (підробки) видно неозброєним оком або така фальшивість переконливо підтверджена іншими доказами у справі [6].

Для забезпечення правильного й однакового застосування адміністративними судами норм КАС України при ухваленні рішення суду Пленум Вищого адміністративного суду України 20 травня 2013 року прийняв постанову «Про судові рішення в адміністративній справі» № 7 [7], де судові рішення визначено, як акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з консти-

туційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України.

Зміст ухвалених судових рішень повинен відповідати приписам статей 163, 165, 183-3, 183-4, 206, 207, 231, 232 КАС України. Рішення судів усіх інстанцій, незалежно від виду провадження, повинно бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини з додержанням зазначеної послідовності.

Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення. Чіткість викладення передбачає, зокрема, що: терміни, вжиті у судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співвідносяться з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразування і при цьому зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її змісту. Судове рішення не повинно містити положень, які б суперечили або виключали одне одного, ускладнювали чи унеможлилювали його виконання [7].

З огляду на вказані вимоги особливо-го значення набуває тлумачення оціночних понять, яких в адміністративному судочинстві є значна кількість. Як приклад можна назвати такі норми КАСУ: «інші обставини, які викликають сумнів у неупередженості судді» (ст.27), «перебуває в службовій або в іншій залежності, від осіб, які беруть участь у справі» (ст.29), «інші відомості, встановлені цим Кодексом» (ст.42, 46), «користуватися іншими правами, наданими їм цим Кодексом» (ст.49), «в інших випадках, встановлених законом» (ст.50), «виконує інші доручення головуєчого» (ст.63) тощо.

Значний обсяг оціночних понять в адміністративно-процесуальному законодавстві обумовлений широкою сферою застосування останнього, множинністю суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин, наявністю певної спеціалізації («відомчості») у деяких відносинах. У цьому аспекті варто згадати те, що адміністративний про-

цес «обслуговує» всі ті галузі, які не мають власних процесуальних норм, звідси достатньо широкою є сфера застосування адміністративно-процесуальних норм, розмаїття їх змістовних складових. Передбачити в нормативно-правових актах усі моделі можливої поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин об'єктивно неможливо, саме тому логічним є використання в нормативному масиві оціночних понять, однак, акумулюючи всі наявні адміністративно-процесуальні акти, стає очевидним, що кількість таких понять та сфера їх застосування є надмірно широкими, що ускладнює правозастосування.

На наш погляд, судова правотворчість ВАСУ, серед іншого, сприятиме вирішенню проблеми оціночних понять в адміністративному судочинстві шляхом вироблення критеріїв оптимального співвідношення формального й оціночного аспектів в адміністративному процесуальному законодавстві.

Судова правотворчість має безпосередній вплив на стан дотримання принципу однаковості єдності практики, що є показником ступеня стійкості правопорядку будь-якої держави.

Ігнорування при розгляді справ правил, які вже були проголошені судом, ставить під сумнів законність винесених рішень, в основу яких це правило було покладене. З іншого боку, авторитет такого правила посилюється у випадку підтвердження судом вищестоящої інстанції правильності прийнятого рішення або у випадку використання вищестоящим судом при розгляді аналогічної справи правила, проголошеного судом нижчестоящої інстанції [4].

Головним стримуючим чинником для українських суддів, що призводить до «кризи легітимності» прецедентного права, на думку С. Шевчука, є «відсутність системного бачення прецедентного права з прав людини, що створено як Європейським Судом з прав людини, так і судами інших юрисдикцій». Така ситуація значно ускладнюється «певною вилюченістю правової системи України із загальноєвропейського контексту, а також й необізнаністю українських суддів із загальносвітовими тенденціями у сфері судового захисту прав людини» [5, с. 40].

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано сучасний стан наукового дослідження питань судової правотворчості в адміністративному судочинстві України.

Напрацьовано нові підходи щодо розуміння судової правотворчості в механізмі правового забезпечення прав людини в адміністративному судочинстві України, сформовано авторське визначення цього поняття.

SUMMARY

The modern consisting of scientific research of questions of judicial creativity is analyzed of the administrative legal proceeding of Ukraine. New approaches are produced in relation to understanding of judicial creativity in the mechanism of the legal providing of human rights in the administrative legal proceeding of Ukraine, the author decision of this concept is formed.

Здебільшого, у нормативно-правових актах судової влади містяться норми права, які є не результатом вирішення конкретної справи, а наслідком цілеспрямованої правотворчої діяльності вищих судових органів (ВАСУ). Характерною ознакою цих норм є те, що їх формулювання здійснюється або на підставі узагальнення практики вирішення певної категорії спорів, або вони являють собою процесуальні правила розгляду спорів.

Таким чином, судовою правотворчістю в адміністративному судочинстві є процес здійснення адміністративними судами правозастосовчої та правотворчої діяльності на виконання завдань правосуддя.

Література

1. Стецик Н. В. Судова правотворчість: загальнотеоретична характеристика / Н. В. Стецик // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 3. – С. 1 – 6.

2. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судьейское право / М. Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 512 с.; Малишев Б. В. Судова правотворчість як наукова категорія порівняльного правознавства / Б. В. Малишев // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Зб. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка;

упор. О. В. Кресін. – К.: Логос, 2009. – 712 с.; Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2007. – 640 с.; Чередниченко С. П. Судебное правотворчество: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Чередниченко Сергей Петрович. – М., 2005. – 203 с.

3. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Под. ред. Матузова Н. И. / В. Н. Карташов. – Саратов: Изд. Саратовского университета, 1989. – 167 с.

4. Стрельцова О. В. Судовий прецедент та судова практика: співвідношення / О. В. Стрельцова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 9 (35). – С. 91 – 98.

5. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.

6. Вищий адміністративний суд України / Узагальнення судової практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

7. Про судові рішення в адміністративній справі: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.