

Таким чином, зміна орієнтації державно-управлінської діяльності з розпорядчо-владної на діяльність, яка забезпечує реалізацію прав особи в її відносинах із державою і яка зорієнтована, перш за все, на надання громадянам державних послуг, що передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні [7] та проектом Концепції реформи адміністративного права України [8], значно розширює предмет адміністративного права, переорієнтовує його суб'єктів, які наділені державно-владними (організаційно-розпорядчими) повноваженнями на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що у ст. 3 Конституції України визначено «головним обов'язком держави» [11].

Список літератури: 1. Про реформування галузевої системи освіти та забезпечення ступеневої підготовки фахівців для органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 15 березня 2006 р. № 26. 2. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456. 3. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. – К.: МВС України. – 2008. – 27с. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с. 5. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 6. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544с. 7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 25 липня. 8. Проект Концепції реформи адміністративного права України// Офіційний сайт Верховної Ради України. – www.rada.kiev.ua. 9. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: наказ МВС України від 14 лютого 2008 р. № 62. 10. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 11. Конституція України // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

Надійшла до редакції 07.11.08

К. В. Оверковський

ЩОДО СУТНОСТІ ОБОВ'ЯЗКУ ДОБРОСОВІСНОГО КОРИСТУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

На сьогоднішній день важливим питанням у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у відносинах з адміністративними органами є недотримання строків розгляду адміністративних справ, установлених Кодексом адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України). Однією з головних причин тривалого судового розгляду адміністративних справ в Україні є процесуальні зловживання в адміністративному судочинстві, які полягають у недобросовісному користуванні процесуальними правами, невиконанні або виконанні нена-

лежним чином своїх процесуальних обов'язків сторонами¹ та іншими особами, які беруть участь у адміністративному судочинстві. Наслідком таких дій є не тільки зниження рівня ефективності судового захисту адміністративними судами, особливо, коли мова йде про публічно-правові відносини, а й штучне зтягування судового розгляду, що відповідно призводить до порушення законних прав та інтересів інших осіб. Актуальною проблемою є порушення сторонами обов'язку адміністративного судочинства, встановленого ч. 2 ст. 49 КАС України в контексті запобігання процесуальним зловживанням в адміністративному судочинстві.

Деякі аспекти зазначеної проблеми були предметом дослідженнями таких учених, як: В. Б. Авер'янова, А. Т. Комзюка, Ю. П. Битяка, В. С. Стефанюка, І. Б. Коліушко, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Ю. С. Педько, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельника та інші. У той же час, незважаючи на певну кількість наукових досліджень у галузі адміністративної юстиції, присвячених правовому регулюванню адміністративного судочинства, питання правової природи адміністративно-процесуальних прав та обов'язків сторін, зокрема, їх добросовісного використання та неухильного виконання, видаються не достатньо дослідженими.

Завданням статті є дослідження юридичної природи адміністративно-процесуального обов'язку сторін – добросовісного користування правами, розкриття змісту категорії добросовісності в аспекті запобігання процесуальним зловживанням в адміністративному судочинстві, вироблення пропозицій щодо вирішення вищевказаних проблем.

Серед розповсюджених видів процесуальних зловживань можна виділити такі: безпідставне оскарження судових актів (навіть і тих, що не оскаржуються); відвід судді²; подання недобросовісних клопотань та заяв (наприклад, безпідставне подання клопотання про забезпечення позову з метою оскарження ухвали про відмову в його задоволенні; клопотання про перенесення розгляду справи без поважних причин тощо); відкликання безпідставно поданого

¹ Відповідно до ст. 47 КАС України, не тільки сторони належать до осіб, які беруть участь у справі, але, враховуючи, що сторони мають більш широкий обсяг процесуальних повноважень і за своєю правовою природою є головними учасниками процесу, дослідження буде проведене на основі аналізу сторін адміністративного судочинства.

² На жаль, чинний КАС України дозволяє реалізувати право на відвід без будь-якого обмеження, також ыз подальшою можливістю оскарження судових актів з цього питання.

позову¹; неподання або несвоєчасне подання стороною доказів у справі, спрямоване на затягування судового процесу тощо. У юридичній літературі такі зловживання ще називають «процесуальними диверсіями» [2].

Такі дії є зловживаннями та мають негативний характер, оскільки вчинення вищевказаних дій є реалізацією як диспозитивних, так і змагальних прав сторін. З цього приводу можна відзначити, що свобода здійснення такого права, надана сторонам уповноважуваними процесуальними нормами та правилом диспозитивності не може бути безмежною. Вона повинна обмежуватись інтересами інших осіб, які беруть участь у справі, а також інтересами суду. На нашу думку, законодавець закріпив обов'язок сторін, установлений у ч. 2 ст. 49 КАС України, добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Загальноприйнятим у юридичній літературі є те, що існування будь-якого суб'єктивного права водночас означає існування кореспондуючого йому юридичного обов'язку. Тобто, права особистості не можуть бути охарактеризовані досить повно поза зв'язком з обов'язками й відповідальністю [3, с. 114]. На думку А. Т. Комзюка, під обов'язком сторони в адміністративному процесі слід розуміти встановлену державою та забезпечувану нормами права належну поведінку, якої треба дотримуватись під час розгляду та вирішення адміністративного публічно-правового спору [4, с. 144]. У юридичній науковій літературі виділяють такі ознаки юридичних обов'язків: юридичні обов'язки передбачають необхідну, належну поведінку; юридичні обов'язки можуть покладатися тільки на дієздатну особу; юридичні обов'язки покладаються в інтересах інших осіб; юридичні обов'язки реалізуються в адміністративних процесуальних правовідносинах; юридичні обов'язки не можуть існувати без зв'язку з суб'єктивними правами інших учасників правовідносин в адміністративному процесі; реалізація юридичних обов'язків

¹ Наприклад, суд прийняв такий позов, і разом із ним задовольнив заяву про забезпечення позову, за якою було заборонено вчиняти відповідні дії органу державної виконавчої служби (ДВС) щодо стягнення боргу; після розгляду в першій інстанції суд не задовольнив вимоги недобросовісного позивача, останній подає апеляційну скаргу. Через дуже тривалий час (завантаженість апеляційних судів) під час її розгляду недобросовісний позивач відкликає позовну заяву в порядку п. 5 ч. 1 ст. 155 КАС України, що дає останньому право ще раз звернутись із такою заявою. Отже, під час тривалого розгляду такої справи ДВС ніякі дії з стягнення боргу не проводились, чим була завдана шкода інтересам стягувача.

забезпечується державним примусом або осудом; юридичні обов'язки мають нормативно встановлені межі; такі обов'язки мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративними процесуальними нормами і гарантуються державою [4, с. 143].

Відтак, **адміністративний процесуальний обов'язок сторони** – це правило поведінки сторони в адміністративному судочинстві, яке закріплене в нормах КАС України та порушення якого забезпечується можливістю застосування державного примусу. Обов'язок, за нормою ч. 2 ст. 49 КАС України, можна поділити на дві частини: обов'язок добросовісно користуватися належними процесуальними правами; обов'язок неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Ідея добросовісності (*bona fides*) виникла ще в римському приватному праві та бере початок від концепції *bona fides* в позовному провадженні римського права [5, с. 82]. Ця ідея є похідною від ідеї верховенства приписів загальнолюдської моралі над буквою закону. Закон відступає перед мораллю тоді, коли механічне, сліпе його застосування веде до «явної» несправедливості. У словникових джерелах «добросовісний» тлумачиться як «чесний», той хто виконує свої зобов'язання, а «добросовісно» означає чесне, ретельне виконання обов'язків, яке не завдає шкоду іншим [6]. Досліджуючи категорію добросовісності, В. І. Ємельянов відзначав, що особу слід вважати добросовісною тоді, коли вона діє без умислу завдати шкоду іншій особі, а також не допускає легковажності (самовпевненості) та недбалості щодо можливого заподіяння шкоди [7, с. 91].

Протилежністю добросовісності є недобросовісність. У юридичній літературі під недобросовісністю розуміють протиправні дії або бездіяльність учасників правовідносин, тобто об'єктивний аспект їхньої поведінки. Таким чином, недобросовісною треба вважати особу (сторону), дії якої, впливаючи на хід подій, зумовлюють вигідне для неї настання або ненастання певної умови [8, с. 12]. На думку В. І. Ємельянова, категорія недобросовісності може бути використана й використовується законодавцем як при вирішенні питання про застосування яких-небудь майнових наслідків, не пов'язаних із залученням учасника правовідносин до відповідальності, так і при залученні до відповідальності [7, с. 92]. Такої ж думки дотримуються й інші вчені [9, с. 357].

Крім цього, визначення добросовісності в юридичній літературі збігається з визначенням невинуватості, і навпаки, поняття недобросовісності збігається з поняттям винуватості. У недобросовісності, як і у винуватості, можна виокремити інтелектуальний і вольовий складники: усвідомлення своїх дій і передбачення ймовірної шкоди від цих дій для інших осіб; бажання чи небажання спричинення шкоди. Недобросовісність означає не тільки усвідо-

млення суб'єктом своїх дій і можливості спричинення ними шкоди, а й саме ставлення до цих знань [10].

Дії та утримання від дій (бездіяльність) є вольовими актами і, отже, їхнім безпосереднім джерелом є усвідомлена зацікавленість. Недобросовісними можуть бути визнані лише ті особи, які, здійснюючи протиправні дії або бездіяльність, знали або повинні були знати про характер цих дій та їхні наслідки. Отже, констатуємо, що поняття недобросовісності є складником, що включає оцінку поведінки учасника правовідносин як з об'єктивної, так і суб'єктивної сторони. Виникає питання: яким чином та у який момент презумпція «добросовісності» може бути спростована і дії особи будуть вважатися недобросовісними? На нашу думку, спростування такої презумпції повинно бути винятковою прерогативою суду, але не тільки за власною ініціативою, а й за ініціативою інших осіб, які беруть участь у справі й інтереси яких можуть постраждати від таких дій.

Досліджуючи категорію недобросовісності як для теоретичного так і для практичного застосування, виділяємо такі її ознаки: наявність правосуб'єктності (повноважень) у недобросовісної особи, яка бере участь у справі; зумовленість настання вигідних умов для недобросовісної особи; об'єктивна сторона поведінки – протиправні дії або бездіяльність; суб'єктивна сторона усвідомлена зацікавленість; (недобросовісна особа знає або повинна була знати про протиправність своїх дій) – обов'язкове настання шкідливих наслідків для інших осіб; можливість застосування відповідальності для недобросовісних осіб.

На нашу думку, на протипагу недобросовісності, **добросовісне користування належними процесуальними правами** можна визначити як – сумлінне користування сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, своїми процесуальними правами без наміру створити перешкоди або заподіяти шкоду іншим особам, які беруть участь у справі.

Як уже зазначалось вище, принцип добросовісності отримав своє втілення і в адміністративному судочинстві, зокрема, у ч. 2 ст. 49 КАС України. Вважаємо, що категорію «добросовісність» законодавець увів саме з метою встановлення заборони зловживання повноваженнями (правами та обов'язками), з метою всебічного, повного й об'єктивного вирішення конкретної адміністративної справи.

Слід зазначити, що термін «юридичний обов'язок», у свою чергу, тісно пов'язаний із терміном «санкція». Саме наявність санкції дозволяє говорити про існування правового обов'язку. Так, на думку В. А. Масленікова, у найзагальнішому виді юридичний обов'язок може бути представлений як встановлені законом вид і ступінь суспільної необхідної поведінки, яка забезпечується мо-

жливістю державного примусу [3, с. 115]. С. В. Курильов відзначав, що під санкцією як елементом юридичної норми варто розуміти ті несприятливі юридичні наслідки, які закон пов'язує із правопорушенням [11, с. 99]. Процесуальною санкцією вчені вважають усі несприятливі наслідки, які наступають для сторони у випадку невиконання нею своїх обов'язків (наприклад, відмова в прийомі заяви) [12, с. 138].

У результаті невиконання будь-якого обов'язку виникають нові правовідносини, які регулюються охоронною нормою. Коли дія охоронної норми з тих чи інших причин не забезпечується, вона реалізується за допомогою державного примусу. Із цього моменту така норма розглядається як санкція.

Оскільки процесуальні відносини мають специфічний характер, порівняно з галузями матеріального права, санкції в процесуальних відносинах теж мають свою специфіку. Тому, на нашу думку, в разі невиконання своїх процесуальних обов'язків стороною такою специфічною процесуальною санкцією в адміністративному судочинстві можна вважати винесення в справі несприятливого для даної сторони судового рішення (наприклад, відмова в позові, задоволення позову, відмова у задоволенні клопотання).

На сьогодні норма, встановлена у ч. 2 ст. 49 КАС України, є бездієвою, не має реального механізму реалізації. Вважаємо, що причинами цього є відсутність обґрунтування добросовісності в контексті КАС України; відсутність ефективних заходів обмеження недобросовісності сторін; відсутність заходів відповідальності (санкцій) за недобросовісні процесуальні дії.

Варто зауважити, що певна практика в чинному національному законодавстві склалася в господарському судочинстві. Так, у листі Вищого господарського суду України [13] №01-8/973 від 14.12.2007, зокрема, в п. 4, зазначається, що дії або бездіяльність, яка розцінюється як зловживання процесуальними правами, можуть тягнути за собою, зокрема, такі наслідки: стягнення з особи, що припустилася зловживання, державного мита незалежно від результатів вирішення спору (ч. 2 ст. 49 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК); стягнення штрафу з винної сторони в дохід державного бюджету України (п. 5 ст. 83 ГПК); винесення у встановленому порядку окремої ухвали (ст. 90 ГПК) тощо.

На нашу думку, такі санкції можливо було б застосувати і в адміністративному судочинстві, розширивши їх предмет. Доцільно було б також запровадити систему спеціальних штрафних санкцій за ті чи інші порушення.

Викладене вище дозволяє зробити такі висновки:

– *по-перше*, у ч. 2 ст. 49 КАС України варто розширити обов'язки осіб, які беруть участь у справі, щодо добросовісного користування процесуальними правами;

– по-друге, доцільно передбачити систему штрафних санкцій за невиконання обов'язків та зловживання правами;

– по-третє, слід удосконалити деякі положення КАС України з метою запобігання зловживанням процесуальними правами, зокрема:

– частину 3 ст. 155 КАС України викласти у такій редакції: «особа, позовна заява якої залишена без розгляду, на підставах, передбачених п.п. 1–4, 6–8 цієї статті, після їх усунення має право звернутися до адміністративного суду в загальному порядку», тобто встановити заборону повторного подання безпідставної позовної заяви;

– доповнити ст.ст. 185 та 211 КАС України положенням про те, що в разі подання відповідно апеляційної або касаційної скарги на ухвалу, оскарження якої КАС України не передбачено, суд відмовляє у прийнятті такої скарги.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України, № 2747-IV від 06.07.2005// Урядовий кур'єр. – 2005. – 08. – 17.08.2005. – № 153–154. 2. Смитюх А. Что такое процессуальные диверсии?//Юридична Практика. – №1-2 (368).– 04.01.05. 3. Масленников В. А. Юридические обязанности и ответственность личности. / В кн. Права личности и социалистическом обществе. – М.: Наука. 1981. 4. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с. 5. Римское частное право /Под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. – М.: Юристъ, 1999. 6. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. – <http://ushdict.narod.ru/>. 7. Емельянов В. И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. – М.: Лекс-Книга, 2002. 8. Богданов Е. Категория «добросовестности» в гражданском праве // Российская юстиция. – 1999. – № 9. 9. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: В 2-х тт. Т. 1 / За заг. ред. В. К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К.: КНТ, 2007. – 788 с. 10. Павленко Д. Добросовісність сторін як принцип господарського процесуального права. Юридичний журнал, №12/2005, <http://justinian.com.ua/article.php?id=2040>. 11. Курылёв С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. – Минск: Изд. БГУ им. В.И. Ленина, 1969. 12. Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. – М., 1969. 13. Лист Вищого господарського суду України №01-8/973 від 14.12.2007 року // Юридичний вісник України. – 2008. – №1–2.

Надійшла до редакції 27.10.08