



Володимир Перепелюк,

кандидат юридичних наук,
науковий консультант судді
Конституційного Суду України

УДК 347.962

***Уніфікація процесуального права:
погляд через призму
адміністративного судочинства
(частина перша)***

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року дано новий поштовх судовій реформі. Проте ключові проблеми вітчизняного судочинства він не вирішив; надмірна тривалість строків розгляду справ, неоднакова судова практика, низька ефективність судочинства, передусім адміністративного судочинства [1; 2; 3], і далі звужують конституційне право на судовий захист, зумовлюють нерівноправність громадян у реалізації цього права.

Не в останню чергу це спричинено неналежним станом процесуального законодавства та практики його застосування, у тому числі не виваженим запровадженням спеціальних норм, помилковим застосуванням основних засад судочинства.

Наведені проблеми, очевидно, можуть бути усунені передусім шляхом послідовного дотримання правил запровадження та застосування загальних (для всіх видів судового процесу)

і спеціальних (для окремого виду судового процесу) процесуальних норм. Розробленням таких правил, зокрема, займається вчення про уніфікацію та диференціацію правового регулювання. Запровадження однакових правових норм, вироблення єдиної термінології є дієвим засобом забезпечення єдності судової практики, забезпечення рівності учасників матеріальних правовідносин перед законом [4, с. 2, 10; 5, с. 452–456; 6, с. 5; 7, с. 12].

Окремі аспекти уніфікації права, зокрема процесуального права, досліджували О. А. Беляєвич, В. І. Бобрик, В. М. Горшенев, А. І. Граціанов, Н. А. Громошина, Ю. М. Грошевий, П. П. Колесов, Р. О. Куйбіда, О. Г. Лук'янова, Р. Е. Островерха, С. М. Пелевін, В. В. Попко, Ю. В. Романець, О. В. Слепченко, А. О. Селіванов, В. В. Уваров, Д. М. Шадура та інші.

Бурхливий розвиток процесуального законодавства як в аспекті уніфікації, так і диференціації вимагає від

науки рекомендацій щодо факторів, які об'єктивно зумовлюють напрямки розвитку цього процесу. На жаль, наука процесуального права не дала чіткої відповіді на це питання, яка була б широко визнана як практиками, так і теоретиками.

Метою цього дослідження є формулювання авторських підходів щодо переліку таких факторів та аналіз дії деяких із них.

Зміст уніфікованих процесуальних норм, на мою думку, повинен (може) формуватися з урахуванням таких чинників: конституційних приписів щодо основних засад судочинства, низки інших приписів Конституції України, вимог відповідних міжнародних договорів, судової практики вищих судів із застосуванням аналогії права чи закону, успішного оновлення (запровадження) в окремому виді процесу певного правового інституту, який є загальним для інших видів судового процесу.

Необхідно визнати, що між першими двома чинниками (точніше уніфікаційною практикою Конституційного Суду України) та третім (а саме практикою Європейського суду з прав людини) можуть виникати суперечності; і у дійсності такі суперечності вже виникли.

Перша стосується інституту передачі (допуску) процесуального документа від суду нижчої інстанції до суду вищої інстанції.

Відповідно до статей 294, 295 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року апеляційну скаргу належало подавати через суд першої інстанції, який вирішував питання прийняття цієї скарги до розгляду. Хоча формально апелянт міг подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції з цього питання, проте вона також мала пройти через суд першої інстанції; апеляційний суд не міг розглянути апеляційні скарги заявника, доки суд першої інстанції не вирішить передати їх на розгляд. ЄСПЛ установив, що таке регулювання непропорційно

обмежувало право особи на доступ до суду, уможливило сваволлю з боку суду першої інстанції [8, § 59].

Судовою реформою 2010 року вищі суди наділено правом допуску справ до провадження у Верховному Суді України. Ухвала Вищого суду з питань допуску є остаточною і оскарженню не підлягає. Конституційний Суд України визнав це регулювання таким, що є конституційним [9, пункт 5 мотивувальної частини]. Колегіальний порядок розгляду цього питання у вищих судах та значний досвід роботи суддів цих судів давав надію, що сумнівів у правосудності їхніх рішень не виникатиме.

Наведені позиції ЄСПЛ та Конституційного Суду України, на мою думку, суперечать одна одній. Здійснюючи правосуддя на основі нового регулювання, Верховний Суд України виявив чисельні помилки вищих судів, зокрема Вищого адміністративного суду України при застосуванні інституту допуску (у 53 справах із 464) [10]. Очевидно, необхідно сприйняти згадану позицію ЄСПЛ.

Друга суперечність стосується правових наслідків неприбуття на судові засідання представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств. ЄСПЛ сформулював правову позицію про те, що національні суди повинні мати у розпорядженні засоби, які б забезпечили явку цих осіб (у тому числі санкції за неявку [11, § 30; 12, § 24]) або можливість розгляду справи за їх відсутності [13, § 43]. Конституційний Суд України дотримується протилежної позиції. Частина дев'ята статті 2368 КПК України 1960 року передбачала, що «обов'язок доведення правомірності порушення справи покладається на прокурора, неявка якого в судові засідання не перешкоджає розгляду справи». У рішенні Конституційного Суду України з цього приводу зазначено, що «допускаючи розгляд справ за відсутності у судовому

засіданні прокурора, законодавець по суті звільнив прокурора від належного виконання функції, передбаченої пунктом 3 статті 121 Конституції України»; тому, до прокурорів-порушників можуть застосовуватись будь-які інші санкції, лише не процесуальні [14, абзац третій пункту 5 мотивувальної частини]. Проте аналіз судової практики свідчить, що такий підхід не запобігає непоодиноким випадкам халатного ставлення прокурорів до участі у процесі [15], що збільшує тривалість судового розгляду, звужує право інших учасників процесу доступу до суду. У зв'язку з цим, на мою думку, варто віддати перевагу згаданим позиції ЄСПЛ.

Аналіз юридичної практики дає змогу висловити певні зауваження щодо деяких із вище згаданих уніфікаційних чинників.

Так, до змісту другого із названих чинників входить, зокрема, конституційне положення обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19). Держава може виступати як сувереном, так і учасником приватних відносин; в обох своїх іпостасях вона представлена органами державної влади (статті 5, 41, 85, 116 Конституції України). При цьому як у першому, так і другому випадках ці органи повинні діяти на основі згаданого принципу. Відповідно, держава зобов'язана забезпечувати свої органи ресурсами (кадровими, фінансовими, технічними), достатніми для належного виконання відповідних функцій, у тому числі із представництва інтересів держави у суді (незалежно від виду юрисдикції).

Отже, держава, як учасник процесу, має ширші фактичні можливості захисту своїх інтересів, ніж приватні особи, що дає змогу визначати її процесуальні права та обов'язки з вищим ступенем імперативності у порівнянні із правами та обов'язками приватних

осіб. В адміністративному судочинстві з'явилися положення, що «обтяжують» процесуальний статус потужної у своїх організаційних можливостях держави: надання суб'єкту владних повноважень копії судового рішення виключно шляхом її вручення у суді (частина четверта статті 167 КАС України), виклик до суду суб'єкта владних повноважень шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), телефонограмою (стаття 38 КАС України). З огляду на вище викладене вважаю, що ці положення можуть бути поширені також і на інші види судочинства.

Друге зауваження стосується впливу вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод особи (далі – Конвенція), деталізованих у позиціях Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Практика ЄСПЛ надає численні приклади бездіяльності українських судів (неприйняття жодного рішення по суті справи [16, § 30, 32; 17, § 36–38]) та надмірної тривалості розгляду справи (неодноразовий розгляд справи судами всіх інстанцій через неякісне дослідження обставин справи судами нижчих інстанцій [18, § 40; 19, § 42; 20, § 47; 21, § 41; 22, § 37, 38; 23, § 28, 29]). Відповідно, українська влада повинна в усіх видах судочинства запровадити засіб захисту від таких порушень, який би дозволив: «підтверджувати право особи на розгляд її справи протягом розумного строку» [24, § 30], «присуджувати компенсацію за затримку у розгляді справи» [25, § 64], «безпосередньо та швидко виправляти ситуацію» [26, § 24–30], «прискорювати винесення рішення судом» [27, § 58, 59, 63, 65, 66]. Дисциплінарне чи кримінальне провадження, поєднане з вимогою про відшкодування збитків не може вважатися належним засобом захисту від згаданих порушень [26, § 30]. Ця вимога Конвенції, на жаль, залишилась без уваги з боку українського законодавця.

Ще одну позицію ЄСПЛ, – щодо тлумачення поняття «суд, встановлений законом», – необхідно враховувати при вирішенні гострого юрисдикційного конфлікту, що виник між вітчизняними судами загальної юрисдикції після запровадження адміністративного судочинства. Термін «суд, встановлений законом» слід розуміти, зокрема, так, що він передбачає встановлення законом організаційної структури судів, включно з питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів; у країнах з кодифікованим правом організація судової системи, у тому числі і питання юрисдикції, не можуть бути віддані на розсуд судових органів [28, § 23–25]. В Україні юрисдикційну належність адміністративних спорів (у тому числі і спорів щодо актів, які породжують приватні правовідносини), у принципі, визначено: їх віднесено до компетенції адміністративних судів. Ця позиція була підтверджена Конституційним Судом України. Водночас Верховний Суд України розвинув цілком протилежну практику, відносячи спори щодо згаданих актів до компетенції цивільних (господарських) судів. За умов неоднакової практики як цивільний (господарський) суд, так і адміністративний суд можуть бути визнані такими, що не встановлені законом. Відповідно, на виконання Конвенції у процесуальному законодавстві необхідно запровадити додаткове правило щодо юрисдикційної належності «конфліктної» категорії спорів.

І нарешті, щодо останнього із названих чинників – судової практики вищих судів із застосування аналогії закону. За п'ять років дії КАС України та нового ЦПК України суди вищих інстанцій виявили низку прогалин у процесуальному регулюванні та подолали їх за допомогою аналогії закону,

зокрема, у питаннях щодо: правових наслідків надходження касаційної скарги після закінчення касаційного розгляду справи [29; 30], порядку розгляду питання про надання дозволу на примусове виконання рішення арбітражного суду [31], порядку відновлення втраченого судового провадження [32]. Протягом останніх двох років на основі цієї судової практики законодавець усунув прогалини шляхом внесення відповідних доповнень до процесуального законодавства.

Водночас всупереч одній із напрацьованих позицій законодавець не лише не зберіг єдність правового регулювання, а навіть, навпаки, вдався до диференціації: йдеться про інститут позовної давності (строків звернення до суду). Вищий адміністративний суд України визначив, що строки звернення до господарського суду, до адміністративного суду є аналогічними до цивільно-правових строків позовної давності [33]. Однак оновлена стаття 100 КАС України у редакції Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI фактично заперечила наявність такої аналогії.

Як впливає із вищезазначеного, вважаю, що Конституційному Суду України та судам загальної юрисдикції слід виробити підходи до подолання можливих колізій між вимогами Конвенції – з одного боку, та практикою тлумачення Конституції України – з іншого. Законодавцю слід утриматись від рішень, які зумовлюють кардинальну зміну судової практики, оскільки це може не узгоджуватись із принципом верховенства права (вимогами правової певності, необхідності підтримання довіри громадян). Спеціалізацію судів загальної юрисдикції варто визначати на основі єдиного підходу: за предметом охоронних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проаналізовано стан здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у 2011 році [Електронний ресурс] // Режим доступу до прес-релізу : http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/proanalizovano_stan_zdijsnennja_pravosuddja_sudami_zagalnoji_jurisdikciji_u_2011_roci/print.html



2. За результатами Пленуму Вищого господарського суду України [Електронний ресурс] // Режим доступу до прес-релізу : <http://vgsu.arbitr.gov.ua/news/980>

3. *Постанова* Пленуму Вищого адміністративного суду України від 16 березня 2012 року № 1 [Електронний ресурс] // Режим доступу до постанови : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0001760-12>

4. *Граціанов А. І.* Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 20 с.

5. *Островерха Р. Е.* Удосконалення оподаткування прибутку страхових компаній як чинник уніфікації положень Податкового кодексу України / Р. Е. Островерха // Податкова політика України та механізми її реалізації в Податковому кодексі. – Ірпінь, 2005. – С. 452–456.

6. *Попко В. В.* Уніфікація норм міжнародного приватного права в рамках Гаазької конференції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. спец. : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006 – 20 с.

7. *Шадура Д. М.* Цивільна юрисдикція : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. спец. : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008 – 20 с.

8. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Воловік проти України» від 6 грудня 2007 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

9. *Рішення* Конституційного Суду України від 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011 (пункт 5 мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3665.

10. *Інформація* щодо перегляду Верховним Судом України рішень Вищого адміністративного суду України в адміністративних справах у 2011 році, підготовлена Управлінням узагальнення судової практики, судової статистики, надання методичної допомоги та контролю за єдністю судової практики Вищого адміністративного суду України.

11. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Гавриляк проти України» від 3 квітня 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

12. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Мусієнко проти України» від 20 січня 2011 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

13. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Нестерова проти України» від 28 травня 2009 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

14. *Рішення* Конституційного Суду України від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009 (абзац третій пункту 5 мотивувальної частини) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 52. – Ст. 1800.

15. *Окрема ухвала* Верховного Суду України від 12 жовтня 2011 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 18732602. – Режим доступу до окремої ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18732602>

16. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Балацький проти України» від 25 жовтня 2007 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

17. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Плахтеєв та Плахтеєва проти України» від 12 березня 2009 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

18. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Павловська проти України» від 3 липня 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

19. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Айбабін проти України» від 18 грудня 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

20. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Ващенко проти України» від 26 червня 2006 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

21. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Вороненков проти України» від 19 лютого 2009 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

22. *Рішення* ЄСПЛ у справі «Єрошкіна проти України» від 18 червня 2009 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

23. Рішення ЄСПЛ у справі «Михайленко проти України» від 15 травня 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
24. Рішення ЄСПЛ у справі «Борщевська проти України» від 25 жовтня 2007 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
25. Рішення ЄСПЛ у справі «Єфіменко проти України» від 18 липня 2006 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
26. Рішення ЄСПЛ у справі «Лошенко проти України» від 11 грудня 2008 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
27. Рішення ЄСПЛ у справі «Меріт проти України» від 30 березня 2004 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
28. Рішення ЄСПЛ у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» від 20 липня 2006 року // Режим доступу до рішення <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
29. Постанова Верховного Суду України від 9 лютого 2007 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 664164. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/664164>
30. Постанова ВАСУ від 27 травня 2010 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 9820620. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9820620>
31. Постанова Вищого господарського суду України від 15 березня 2010 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 8784875. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8784875>
32. Ухвала ВАСУ від 7 грудня 2011 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 20659998. – Режим доступу до ухвали : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20659998>
33. Постанова ВАСУ від 18 вересня 2008 року [Електронний ресурс] // ЄДРСР. – № 2400985. – Режим доступу до постанови : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2400985>

Перепелюк В. Г. Уніфікація процесуального права: погляд через призму адміністративного судочинства

Стаття присвячена дослідженню факторів, які впливають на процеси уніфікації процесуального права, а також співвідношення цих факторів. Зокрема, аналізуються суперечності між такими факторами, як практика Європейського суду з прав людини та практика Конституційного Суду України. Також звертається увага на випадки ігнорування законодавцем уніфікаційної практики судів.

Ключові слова: уніфікація, процесуальне право, адміністративне судочинство.

Перепелюк В. Г. Унификация процессуального права: взгляд через призму административного судопроизводства

Статья посвящена исследованию факторов, которые влияют на процессы унификации процессуального права, а также соотношению этих факторов. В частности, анализируются противоречия между такими факторами, как практика Европейского суда по правам человека и практика Конституционного Суда Украины. Также обращается внимание на случаи игнорирования законодателем унификационной практики судов.

Ключевые слова: унификация, процессуальное право, административное судопроизводство.

Perepelyuk V. Unification of procedural law: from perspective of administrative legal proceedings

The article is dedicated to the exploring of factors influencing the development of unification of procedural law and correlation of these factors. Particularly there analyzed antagonisms between such factors as jurisprudence of European court of human rights and jurisprudence of Constitutional Court of Ukraine. Also author draws attention to the cases of legislator's neglecting of jurisprudence of administrative courts.

Key words: unification, procedural law, administrative legal proceedings.