

НОВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

ВЛАДИМИРЕНКО Ігор Вячеславович - здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом (МАУП)

УДК 342.9 (477) (075.8)

Сделана попытка применения системного подхода, сформулированы требования необходимости, достаточности, принципов (основных начал) административного судопроизводства Украины. Целью формулирования и обеспечения функционирования принципов судопроизводства является получение не только соответствующих локальных положительных эффектов, но и суммарного, синергетического эффекта.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принципы судопроизводства, системный подход, требования необходимости и достаточности, однозначность понимания, содержание принципов, локальные положительные эффекты, синергетический эффект.

Постановка проблеми та її актуальність

23.11.2017 Президентом України повернуто до Верховної Ради України підписаний ним Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1]. Зазначеним Законом викладаються в нових редакціях усі процесуальні кодекси, в т.ч. і Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ). Змінам були піддано низку положень цих кодексів, включаючи положення, що стосуються принципів судочинства. Проблеми полягають у невизначеності на теоретичному рівні вичерпного їх переліку, виходячи з вимог необхідності та достатності та однозначності розуміння

їх змісту. Актуальність такого дослідження обумовлюється значущістю принципів судочинства як основних його засад.

Аналіз останніх досліджень

Питанням адміністративного судочинства, в т.ч. його принципам, присвячено публікації провідних науковців: В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, В. П. Базова, М. Т. Гаврильціва, Н. Ю. Задіраки, О.В. Кузьменко, М. В. Коваліва, Р. О. Куйбіди, В. К. Матвійчука, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, І. Б. Стахури, В. Е. Теліпка, І. О. Хар, О.І. Харитонової, В. І. Шишкіна та ін. У той же час вищезазначені проблеми не одержали свого вирішення. Виходячи з цього, проведено подальше спеціальне дослідження відповідних відносин з використанням комплексного, системного підходу.

Метою статті є аналіз та визначення, виходячи з застосування системного підходу та вимог необхідності, достатності, принципів адміністративного судочинства України, однозначності розуміння їх змісту як основних засад.

Виклад основного матеріалу

Вважаємо, що визначення, виходячи із застосування системного підходу та вимог необхідності, достатності, принципів адміністративного судочинства України, забезпечення однозначності розуміння їх змісту як основних засад, може забезпечити одер-

жання не тільки відповідних локальних позитивних ефектів, а й сумарного, синергетичного ефекту в процесі реалізації відповідного судочинства.

У КАСУ у свій час були визначені принципи, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення публічно-правових спорів. У ст. 2 зазначеного Кодексу в якості принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах називались: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом, обов'язковість судових рішень.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», у викладенні кодексу адміністративного судочинства України, у ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» зазначено, 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» (ч. 1).

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриман-

ням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку (ч. 2 ст. 2). І, нарешті, в ч. 3 цієї статті записано: «Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 4) гласність і відкритість судового процесу;
- 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 6) обов'язковість судового рішення;
- 7) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 8) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, встановлених законом;
- 9) розумність строків розгляду справи судом;
- 10) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 11) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення».

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дозволяє зробити висновки про те, що: по-перше, у порівнянні з положеннями ст. 2 попередньої редакції КАСУ перелік принципів адміністративного судочинства дещо розширений. Введено нові принципи - розумність строків розгляду справи судом (9); неприпустимість зловживання процесуальними правами (10) та відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення» (11). Положення п.п. 7) «забезпечення права на апеляційний перегляд справи» і 8) «забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, встановлених законом» - у попередній редакції КАСУ викладались в одному пункті (п. 7). По-друге, основними засадами адміністративного судочинства, а отже, і його

принципами є не тільки положення ч. 3 статті, а й ч. 1 («Завдання та основні засади адміністративного судочинства» зазначено, 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»), а також ч. 2 цієї статті (У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку). Справді, виходячи з ч. 1 ст. 2, можна зробити висновок, що до принципів адміністративного судочинства відносяться такі його бажані ознаки (фактично, принципи) як «справдливе, 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». А аналіз ч. 2 цієї ж статті дозволяє говорити про такий принцип адміністративного судочинства, як обов'язковість перевірки адміністративними судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень що оскаржуються, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень, та у спосіб, що визначені Конституцією та законами

України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Після визначення усього переліку, а також змісту принципів адміністративного судочинства, що містяться в КАСУ, слід проаналізувати наведені принципи з метою відповісти на питання, чи є цей спектр (перелік та зміст) достатнім для забезпечення необхідної якості судового процесу. Однак перш ніж переходити до такого аналізу, спробуємо відповісти на запитання: навіщо законодавець формулює принципи судочинства і чи не є це в більшій мірі данина теоретичним засадам, ніж прагматичним цілям судочинства. Якщо це не так, тобто коли це не є даниною теоретичним засадам, то в чому полягає їх практична значущість? Зазначимо, що принципи судочинства, як наголошують М. В. Ковалів разом із І. Б. Стахурою, виступають найбільш загальними правилами поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного примусу; містять правовий механізм реалізації. Основне призначення принципів полягає в тому, що їх втілення в судочинство надає йому якості правосуддя, та, навпаки, їх ігнорування призводить до порушення права на судовий захист, а відтак – до неправосудності рішень суду [2, С.176]. Таким чином, застосування судом принципів судочинства при винесенні рішень є обов'язковим, а ігнорування цих принципів (того чи іншого принципу) призведе до незаконності судового рішення. Інакше кажучи, принципи

носять імперативний характер і є нормами прямої дії.

Тепер про те, навіщо встановлені принципи і чи не мають вони лише теоретичне значення. Частково на це питання ми вже відповіли. Додамо, що сукупність принципів (системоутворюючих ознак, властивостей) складає якість судочинства. Якість - це нормативна модель адміністративного процесу і, впливаючи на той чи інший принцип, ми практично одержуємо можливість управляти цією якістю. Без сумніву, наявна сукупність принципів є його нормативною моделлю, тобто моделлю, що містить нормативні (бажані) властивості судового процесу. Виявивши відхилення від бажаних властивостей (порушення принципів), ми, за законами управління, маємо привести фактичний стан речей до бажаного.

Зараз уже можемо переходити до відповіді на питання, чи є спектр принципів (перелік та зміст) достатнім для забезпечення необхідної якості судового процесу. Для відповіді на це питання потрібно, на нашу думку, порівняти принципи, позначені в міжнародно-правових документах, зокрема, у статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини, що регулює принципи здійснення правосуддя як у цивільному, так і в кримінальному процесі. Джерелами принципів судового розгляду є також Рішення Європейського Суду з прав людини, що приймаються щодо конкретних справ.

Однією з найважливіших вимог до судового процесу (його принципом) є забезпечення незалежності суддів при здійсненні ними правосуддя, невтручання в судовий розгляд органів державної влади. Для України це сьогодні є важливою проблемою. На цю проблему, зокрема, вказав Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 25 липня 2002 року у справі „Совтрансавто-Холдинг проти України” [3]. У цій справі Європейський суд звернув увагу на „численні випадки втручання в судові провадження українських органів державної влади на найвищому рівні. Якими б не були мотиви, представлені Урядом на виправдання такого втручання, Суд вважає, що воно, з огляду на його зміст та спосіб здійснення, є таким, що суперечить принципу здійснен-

ня правосуддя безстороннім і незалежним судом”, закріпленому у §1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини [4]. Ці випадки втручання з боку органів державної виконавчої влади відображають, крім того, брак поваги до самого функціонування судової гілки влади”[5].

Таким чином, приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ - до вимог міжнародних, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дозволить вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу.

Висновки

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дозволяє зробити висновки про те, що, по-перше, у порівнянні з положеннями ст. 2 попередньої редакції КАСУ перелік принципів адміністративного судочинства дещо розширений. Введено нові принципи. По-друге, основними засадами адміністративного судочинства, а отже і його принципами є не тільки положення ч. 3 ст. 2, а й ч. 1, а також ч. 2 цієї статті. Приведення системи принципів вітчизняного судочинства, що містяться в процесуальних кодексах, КАСУ - до міжнародних вимог, принципів функціонування Європейського суду з прав людини – дозволить вдосконалити нормативну модель адміністративного судочинства, забезпечити необхідну якість судового процесу, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти, а й сумарний, синергетичний ефект.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у розробці концептуального підходу до обчислення розміру локальних і сумарного, синергетичного ефектів від застосування тих чи інших принципів у процесі здійснення адміністративного судочинства, а також у формулюванні положень з побудови організаційного механізму управління якістю відповідного судового процесу.

Література

1. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодек-

АНОТАЦІЯ

Зроблено спробу застосування системного підходу, сформульовано вимоги необхідності, достатності до принципів (основних засад) адміністративного судочинства України. Метою формулювання та забезпечення функціонування принципів судочинства є одержання не тільки відповідних локальних позитивних ефектів, а й сумарного, синергетичного ефекту.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принципи судочинства, системний підхід, вимоги необхідності та достатності, однозначність розуміння, зміст принципів, локальні позитивні ефекти, синергетичний ефект.

SUMMARY

An attempt was made to apply the system approach, formulated the requirements of necessity, adequacy to the principles (basic principles) of administrative legal proceedings of Ukraine. The purpose of formulating and ensuring the functioning of the principles of legal proceedings is to obtain not only the corresponding local positive effects, but also the total, synergistic effect.

Keywords. administrative justice, principles of legal proceedings, systematic approach, requirements of necessity and sufficiency, unambiguous understanding, content of principles, local positive effects, synergistic effect.

су України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів [Електронний ресурс] – Режим доступу до статті: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

2. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ 2014. - № 4. – С. 174 -184

3. Рішення Європейського Суду з прав людини від 25.07.2002 по справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України» // [Електро-

ний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_043

4. Конвенція про захист прав і основних свобод людини. Дата підписання – 04.11.1950 р. {Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97} // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004

5. Рум'янцева В.В. Поняття “безсторонній і незалежний суд” в сенсі §1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини //

// [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_1955