

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Зміст адміністративної юрисдикції було розширено. Відтепер вона охоплює предметну юрисдикцію, інстанційну юрисдикцію і територіальну юрисдикцію (підсудність). Однак критерії визначення вказаних видів юрисдикції згідно з Кодексом адміністративного судочинства України в редакції 2017 р. (далі – КАС України) залишаються, по суті, незмінними: предмет спору, суб'єкт (учасник) спору, судова інстанція, місце проживання (перебування, знаходження).

Можна припустити, що проблема визначення адміністративної юрисдикції та відмежування її від інших видів судової юрисдикції існуватиме й надалі. Пояснення цьому, як убачається, полягає насамперед у запереченні існування складних, різногалузевих правовідносин; не вироблено єдиного і загальноприйнятого розуміння природи усіх можливих рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, видів таких суб'єктів. Наявна думка, що природа правовідносин і вид судової юрисдикції визначаються тим правовим результатом, що має місце у підсумку цих правовідносин.

Пропонуються такі критерії адміністративної юрисдикції: 1) адміністративно-правові відносини; 2) суб'єкт владних повноважень; 3) адміністративна діяльність (здійснення адміністративних повноважень); 4) норма адміністративного права; 5) здійснення прав і дотримання обов'язків у сфері публічного адміністрування або прав та обов'язків, за порушення чи недотримання яких можуть наставати адміністративно-правові наслідки.

Певна річ, зважаючи на досягнення науково-технічного прогресу, появу нових суспільних відносин та ухвалення нового законодавства, перелічені критерії в жодному разі не потрібно сприймати як остаточні й беззаперечні. Вони мають постійно переоцінюватися й випробовуватися на придатність стосовно суспільних відносин, які щойно виникли (Володимир Бевзенко “Адміністративна юрисдикція та Кодекс адміністративного судочинства України у редакції 2017 р.: розв'язання проблеми по-новому чи неподолані виклики минулого?”).

Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що адміністративне судочинство має адміністративно-правову природу і є системною складовою предмета адміністративного права й адміністративного процесу, а власне адміністративний процес доречно визначати як узагальнену назву нормативно-регламентованої діяльності публічної адміністрації щодо реалізації владних повноважень. Така діяльність здійснюється у сферах, генерованих моногенічними відносинами й об'єктивованих як структурні складові предмета адміністративного

права (Валерій Колпаков “Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права”).

Удосконалення вітчизняного адміністративного судочинства неминуче потребує ширшого втілення у ньому вимог процесуальної регламентації. Під принципом процесуальної регламентації доцільно розуміти зовнішні вимоги до порядку ведення судового засідання та встановлення часових обмежень процедур, що визначаються головуючим суддею у межах процесуальних повноважень, є чіткими, зрозумілими і підлягають неухильному виконанню учасниками судового розгляду.

Необхідність регламентування судових процедур стислими та розбірливими приписами процесуальних норм, таксономічними вимогами до судового процесу викликана потребою в ефективному засобі регулювання судових процедур. Подальше законодавче закріплення принципу процесуальної регламентації серед засад (принципів) адміністративного судочинства надасть головуючому судді важелі управління судовим процесом і сприятиме раціоналізації та покращенню судових процедур. Регулювання ходу судового засідання потребує окреслення права судді на встановлення чітких меж для надання пояснень, клопотань, реплік учасників процесу з метою досягнення максимальної результативності та запобігання судовій тяганині.

Застосування принципу процесуальної регламентації нерозривно пов'язане з організацією ведення судового процесу як частини єдиного масштабного механізму, покликаного забезпечити життєдіяльність ефективної та доступної судової системи, а також активну роль судді в цьому процесі задля реальної дієвості в практичній щоденній діяльності (Анна Бучик “Впровадження принципу процесуальної регламентації в адміністративному судочинстві”).

У контексті кардинального оновлення правових засад адміністративного судочинства в Україні, невід'ємною складовою яких залишаються положення з оціночними поняттями, які, в свою чергу, слугують підставою для прояву суб'єктивного підходу та розсуду у процесі їх тлумачення, нагальності набуває потреба формування єдиної усталеної практики такого тлумачення та правозастосування. Вирішити окреслене завдання можна завдяки розробці сучасної теорії тлумачення адміністративно-процесуального законодавства. Як складову такої теорії запропоновано розглядати авторську дефініцію “оціночні поняття в адміністративному судочинстві”, що являє собою виражену в адміністративно-процесуальній нормі абстрактну характеристику реальних або потенційних фактів, яка підлягає обов'язковій конкретизації під час їх застосування у межах адміністративного розсуду з метою надання суб'єкту правозастосування мінімально

необхідних повноважень для максимального врахування індивідуальних особливостей адміністративної справи, справедливого, неупередженого та своєчасного її розгляду (Тетяна Коломоєць, Павло Лютиков “Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині”).

Для усунення більшості смислових колізій, які мають місце у новій редакції КАС України, необхідно внести зміни до окремих статей цього кодифікованого нормативно-правового акта.

Так, задля усунення колізії між завданнями адміністративного судочинства й обсягом юрисдикції адміністративних судів ст. 242 КАС України варто доповнити вказівкою на те, що завданням адміністративного судочинства мають відповідати судові рішення у справах про неправомірність рішень, дій або бездіяльності суб’єктів владних повноважень. Іншим варіантом вирішення зазначеної колізії може бути розширення кола завдань адміністративного судочинства з урахуванням інших видів публічно-правових спорів, зокрема й тих, що знаходяться в основі адміністративних справ за зверненнями суб’єктів владних повноважень.

Для усунення колізії, пов’язаної з можливостями використання аналогії закону й аналогії права в адміністративному судочинстві, необхідно визначити, що аналогія закону та аналогія права не застосовуються для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування тільки в межах перевірки, що здійснюється адміністративним судом на підставі положень ч. 2 ст. 2 КАС України.

Колізію, що стосується самопредставництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування може бути усунуто шляхом надання відповідному органу права визначити представника рішенням самого органу чи його керівника.

Колізію щодо виконання судових рішень колегіальними органами, зокрема й органами місцевого самоврядування, може бути усунуто у спосіб надання повноважень стосовно прийняття від імені таких органів рішень на виконання відповідного судового рішення особам, які очолюють колегіальні органи та мають право підписувати їх рішення.

Решту колізій можна усунути в процесі судового правозастосування безпосередньо суддями (Дмитро Лук’нець “Смислові колізії у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України”).

Із прийняттям нової редакції КАС України значно посилилась роль висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду. Суди нижчих інстанцій мають враховувати такі висновки під час вибору та застосування норм права без можливості відступу від

них. Убачається доцільним розглядати конструкцію “з урахуванням” ст. 242 КАС України не в розумінні обов’язкового дотримання висновку Верховного Суду як пріоритетного джерела права, а в сенсі неможливості ігнорування висновку поряд і в ієрархії з іншими джерелами права: правовими принципами, міжнародними актами, іншими висновками Верховного Суду, Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини і законом. Пріоритет джерел суддя має встановити з урахуванням їхньої ієрархії, а також виходячи з конкретних обставин справи. Дотримання цих правил забезпечуватиме незалежність суддів і відповідатиме конституційному принципу верховенства права (Данило Гетманцев, Наталя Блажівська “Судові доктрини, що потребують перегляду з адміністративно-процесуального погляду”).

Інформаційні технології надають можливість створювати нові форми організації діяльності та взаємодії органів публічної влади з суспільством загалом і з кожною людиною зокрема, запроваджувати інноваційні рішення щодо правового регулювання та організації публічно-правових відносин. Тому завдання сучасної правової системи – зробити використання інформаційних технологій максимально безпечним для прав людини, а також використати можливості цифрового світу для полегшення складних юридичних процедур, покращення захисту прав, свобод, інтересів осіб у публічно-правових відносинах.

Необхідно розширювати можливості інформаційних технологій під час здійснення адміністративного судочинства. Важливими подальшими кроками із запровадження електронного адміністративного судочинства є ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів, у яких будуть закріплені правила та деталі роботи системи електронного судочинства, зокрема функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Для ефективної роботи систем електронного суду має бути розроблене нормативно-правове поле, що регламентуватиме високий рівень захисту персональних даних, створюватиме умови для захисту від шкідливого програмного забезпечення та втручання третіх осіб у роботу електронного суду. Необхідно внести зміни у чинне законодавство України та посилити юридичну відповідальність за незаконне втручання чи перешкоджання функціонуванню систем електронного суду (Наталя Хлборова “Запровадження електронного адміністративного судочинства в Україні: інновації та перспективи”).

Відповідно до ст. 266 КАС України до підсудності нового Верховного Суду віднесено спори щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Вищої ради правосуддя.

Однак граматичне тлумачення ч. 2 ст. 57 Закону України “Про Вищу раду правосуддя” дає змогу стверджувати, що перелік підстав оскарження вичерпний. Фактично це правове регулювання забороняє використання такого засобу захисту прав, як позов до адміністративного суду через допущення Вищою радою правосуддя, на думку заінтересованої особи, інших порушень закону, які протиправно обмежують її права.

Враховуючи, що положення Конституції України та процесуального законодавства розраховані на регулювання судового захисту в умовах, коли у суспільства є довіра до діючих суддів, обмеження права суддів на судовий захист, запроваджені законами України “Про судоустрій і статус суддів” і “Про Вищу раду правосуддя”, відповідали вимогам співмірності між інтересами особи та суспільства, справедливості та розумності лише за певних політико-правових обставин.

Збереження цих обмежень після початку процесуальної діяльності нового Верховного Суду порушуватиме принцип верховенства права, зокрема вимоги справедливості та розумності. Тому при надходженні відповідних позовних заяв Верховний Суд має відмовлятися від застосування вказаних обмежень і відкривати провадження в адміністративних справах (Михайло Смокович “Обмеження права суддів на судовий захист”).

Механізм уступки юрисдикції від колегії суддів Верховного Суду й аж до Великої Палати Верховного Суду, визначений новим процесуальним законодавством, загалом відповідає завданню Верховного Суду щодо забезпечення єдності та послідовності судової практики.

Водночас процесуальне законодавство містить положення, які на практиці можуть бути витлумачені неоднозначно та призвести до процесуальних ускладнень.

Із метою їх запобігання доцільно:

– за необхідності відступити від двох чи більше висновків колегії, палати або об’єднаної палати, передати справу на розгляд до Великої Палати Верховного Суду;

– запровадити послідовний механізм уступки юрисдикції: колегія – палата; палата – об’єднаній палаті; об’єднана палата (по суті, вищий орган відповідного касаційного суду) – Великій Палаті. Право передавати справу з мотивів виключної правової проблеми має бути компетенцією об’єднаної палати. У такий спосіб усувається ризик зловживань із передачею справ, а основним органом забезпечення єдності практики стають касаційні суди. Велика Палата не повинна відмовляти у прийнятті справи до розгляду, якщо її передано об’єднаною палатою відповідного касаційного суду;

– перевіряти обґрунтованість скарги в частині доводів про порушення юрисдикції і якщо Велика Палата вже висловлювала правовий висно-

вок – колегія має діяти з урахуванням цього висновку, якщо ні – передавати до Великої Палати;

– визначитися з критеріями “відступлення” і загалом концепцією взаємодії між судьями з метою забезпечення єдності судової практики (Володимир Кравчук “Проблеми визначення складу суду касаційної інстанції”).

Виборча система України потребує коригування закріплених правових норм щодо забезпечення реалізації громадянами конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів та введення нових, які б удосконалили виборче законодавство й забезпечили вказані гарантії. При цьому у законі має бути передбачено здійснення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, пов’язаних із правовими наслідками волевиявлення громадян після процесу виборів або референдуму.

Основним процесуальним нормативно-правовим актом, відповідно до якого здійснюється вирішення спорів щодо оскарження результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, є КАС України, чинна редакція якого не містить нормативного закріплення щодо права виборців на оскарження результатів виборів після закінчення виборчого процесу у зв’язку із виявленням обставин, що свідчать про спотворення результатів на користь кандидата, який переміг. Чимало питань стосовно особливостей захисту порушених виборчих прав після проведення виборів, зокрема народних депутатів України, залишаються неврегульованими.

Прогалини у законодавстві породжують необхідність внесення змін до закону шляхом закріплення певних виняткових випадків щодо поновлення чи продовження строків оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії стосовно встановлення нею результатів виборів (референдуму) у судовому порядку та повноважень суду щодо їх анулювання за наявності чітко визначених підстав (Юрій Цвіркун “Оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму за новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України”).

*За редакцією
координатора актуальної теми
“Новели Кодексу адміністративного судочинства України
та проблемні аспекти практики їх реалізації”,
доктора юридичних наук, професора,
судді Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
ВОЛОДИМИРА БЕВЗЕНКА*