

УДК 341.64

І.В. Владимиренко,
здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРО КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ ТА ОЦІНКИ ВІДПОВІДНОСТІ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СТАНДАРТАМ

Анотація. Зроблено спробу розробки концептуального підходу до аналізу та оцінки відповідності принципів адміністративного судочинства України європейським стандартам та практиці Європейського Суду з прав людини шляхом застосування системного підходу. В рамках зазначеного підходу об'єкт дослідження — принципи (основні засади) адміністративного судочинства України, піддані аналізу з метою вдосконалення та забезпечення ефективного функціонування судочинства, одержання не тільки відповідних локальних позитивних ефектів від імплементації принципів в судочинство, а й сумарного, синергетичного ефекту.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принципи судочинства, системний підхід, вимоги необхідності та достатності, однозначність розуміння, зміст принципів, європейські стандарти, практика Європейського Суду з прав людини.

Постановка проблеми та її актуальність. У листопаді цього року Президентом України було підписано важливий документ — Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1]. У цьому Законі викладено в нових редакціях усі процесуальні кодекси. Змінено (доповнено) низку положень цих кодексів, включаючи положення, що стосуються принципів судочинства. Проблеми полягають у визначенні ступеню достатності цих змін для забезпечення якісного судочинства. Дослідження цієї проблеми може полягати в оцінці відповідності принципів судочинства

за новими процесуальними кодексами європейським стандартам, практиці Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ). Актуальність проведення даного 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, Б.М. Бабія, В.П. Базова, М.Т. Гаврильціва, В.М. Денисова, Н.Ю. Задираки, С.А. Каміонського, О.В. Кузьменко, М.В. Коваліва, В.В. Копейчикова, А.М. Колодія, Р.О. Куйбіди, В.К. Матвійчука, С.Л. Оптнера, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, П.М. Рабіновича, І.Б. Стахури, В.Е. Теліпка,

І.О. Хар, О.І. Харитонової, Ю.С. Шемшученка, В. І. Шишкіна, С. Янга та ін. В 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 розробка концептуального підходу до аналізу та оцінки, виходячи з застосування системного аналізу, принципів адміністративного судочинства України щодо їх відповідності європейським стандартам, практиці ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу. В 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 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1], у викладенні кодексу адміністративного судочинства України, в ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» зазначено, що «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупере-

джене 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 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 (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».

Зазначимо, що сукупність принципів (системоутворюючих ознак, властивостей) забезпечує собою якість судочинства. За теорією системного аналізу, якість будь-якої системи визначається його системоутворюючими властивостями [2; 3; 4]. Якість адміністративного процесу — це його нормативна (тобто, така, що визначає, як повинно бути) модель. Без сумніву, вище виявлена сукупність принципів є його нормативною моделлю, тобто моделлю, що містить нормативні (бажані) властивості судового процесу. Впливаючи на той чи інший принцип, ми, практично, одержуємо можливість управляти цією якістю. Маючи фактичну модель, тобто інформацію про суттєві ознаки процесів, що відбуваються у дійсності (фактична модель у системному аналізі інтерпретується як така, що визначає фактичний стан системи) та виявивши відхилення від бажаних властивостей (порушення принципів) ми, за законами системи регулювання, маємо привести фактичний стан речей до бажаного.

Про це все, по суті (правда, на вербальному, описовому рівні) йдеться і у відповідних юридичних роботах. Принципи судочинства, як наголошують М.В. Ковалів разом з 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 [5, с. 176].

Таким чином, застосування судом принципів судочинства при винесенні рішень є обов'язковим, а ігнорування (недодержання, порушення) цих принципів (того чи іншого принципу) призведе до незаконності судового рішення. Інакше кажучи, принципи носять імперативний характер і є нормами прямої дії [6; 7].

Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дозволяє зробити висновок 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 «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 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 і оцінити ступінь забезпечення необхідної якості судового процесу, відповідності принципів судочинства КАСУ європейським стандартам, ЄСПЛ.

Зараз вже 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, в 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 по конкретним справам.

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 в своєму рішенні від 25 липня 2002 року у справі «Совтрансавто-Холдинг проти України» [8]. 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 здійснення правосуддя безстороннім і незалежним судом», закріпленому у §1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини [9]. Ці випадки втручання з боку органів державної виконавчої влади відображають, крім того, брак поваги до самого функціонування судової гілки влади» [10].

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, а також одержати не тільки відповідні локальні позитивні ефекти від імплементації тих чи інших принципів в судочинство, а й забезпечити досягнення сумарного, синергетичного ефекту.

Висновки. Комплексний, системний аналіз положень статті 2 КАСУ дозволяє зробити висновок 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 розвитку концептуального підходу до повного аналізу і оцінці відповідності усіх принципів адміністративного судочинства європейським стандартам, практиці ЄСПЛ та формулюванні положень з побудови організаційного механізму управління якістю відповідного судового процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу 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. Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем [Текст] : монография / С.Л. Оптнер; Пер. с англ. и вступ. ст. С.П. Никанорова. — М. : Советское радио, 1969. — 216 с.
3. Янг С. Камионский С.А. Менеджмент в российском банке [Текст] : опыт системного анализа и управления / С.А. Камионский; С.А. Камионский; Общая ред. Д.М. Гвишиани. — М. : УРСС, 1998. — 110 с.
4. Янг С. Системное управление организацией = Management: a Systems Analysis [Текст] : научное издание / С. Янг ; пер.: Э.А. Антонов, А.В. Горбунов, Г.И. Шепелев ; ред.: С.П. Никаноров, С.А. Батасов. — М. : Сов. радио, 1972. — 456 с.
5. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ 2014. — № 4. — С. 174-184
6. The Administrative Legal Procedure Code of Ukraine: Shortcomings, Contradictions and Aspects of Application 2007-07-03 // "The Ukrainian Journal of Business Law" // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravochin.com.ua/archive.php?pub=73§ionid=2&lang=3>
7. Edward C. Administrative law // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.britannica.com/topic/administrative-law>
8. Рішення Європейського Суду з прав людини від 25.07.2002 по справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980_043
9. 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
10. 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

Владимиренко И.

О концептуальном подходе к анализу и оценке соответствия принципам административного судопроизводства Украины европейским стандартам.

Аннотация: Предпринята попытка разработки концептуального подхода к анализу и оценке соответствия принципов административного судопроизводства Украины европейским стандартам и практике Европейского Суда по правам человека путем применения системного подхода. В рамках указанного подхода объект исследования — принципы (основополагающие начала) административного судопроизводства Украины, подвергнуты анализу с целью совершенствования и обеспечения эффективного функционирования судопроизводства, получения не только соответствующих локальных положительных эффектов от имплементации принципов в судопроизводство, но и суммарного, синергетического эффекта.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принципы судопроизводства, системный подход, требования необходимости и достаточности, однозначность понимания, содержание принципов, европейские стандарты, практика Европейского Суда по правам человека.

I. Vladimirenko

About the conceptual approach to analysis and assessment of the conformity of the principles of the administrative court of Ukraine to the european standards.

Summary: An attempt has been made to develop a conceptual approach to the analysis and assessment of the conformity of principles of administrative legal proceedings of Ukraine with the European standards and practice of the European Court of Human Rights through the application of a systematic approach. Within the framework of this approach, the object of the study is the principles (basic principles) of administrative legal proceedings of Ukraine, analyzed in order to improve and ensure the effective functioning of legal proceedings, obtaining not only relevant local positive effects from the implementation of principles in legal proceedings, but also the overall, synergistic effect.

Keywords: administrative justice, principles of justice, system approach, requirements of necessity and sufficiency, unambiguous understanding, content of principles, European standards, practice of the European Court of Human Rights.

