

ДО ПИТАННЯ УТВЕРДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СПРАВЕДЛИВОГО ПРАВОСУДДЯ

TO THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE JUDGMENT AS FAIR JUSTICE

Константій О.В.,
д.ю.н., доцент, заслужений юрист України,
науковий консультант управління забезпечення діяльності
Судової палати в адміністративних справах
Верховний Суд України

Стаття присвячена розгляду актуальних питань відновлення суспільної довіри до адміністративного судочинства у процесі триваючої судової реформи в Україні. Наголошується на необхідності відходу суддів в їх роботі із розгляду і вирішення справ від концепції формального гарантування законності, яка визначала суть і мету судочинства у перехідний від пострадянської доби період, до сприйняття ними ідеології верховенства права, європейських стандартів неупередженого й справедливого суду. Відзначається досягнення стану імплементації в національне законодавство про судоустрій положень п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо права кожного на справедливий суд. У загальнотеоретичному плані з'ясовуються аспекти матеріальної, формальної і процедурної справедливості, які дозволяють характеризувати у наш час адміністративне судочинство як правосуддя та виступають критеріями оцінки досягнення ним його завдань.

Ключові слова: справедливе правосуддя, адміністративне судочинство, судова реформа, відновлення довіри, верховенство права.

Стаття посвячена рассмотрению актуальных вопросов восстановления общественного доверия к административному судопроизводству в процессе продолжающейся судебной реформы в Украине. Подчеркивается необходимость отхода судей в их работе по рассмотрению и разрешению дел от концепции формального обеспечения законности, которая определяла суть и цель судопроизводства в переходный от постсоветской эпохи период, до восприятия ими европейских стандартов беспристрастного и справедливого суда. Делается вывод о достижении состояния имплементации в национальное законодательство о судоустройстве положений п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно права каждого на справедливый суд. В общетеоретическом плане выясняются аспекты материальной, формальной и процедурной справедливости, которые позволяют характеризовать в наше время административное судопроизводство как правосудие и выступают критериями оценки достижения им его задач.

Ключевые слова: справедливое правосудие, административное судопроизводство, судебная реформа, восстановление доверия, верховенство права.

The article is devoted to the consideration of topical issues of restoring public confidence in administrative proceedings in the process of continuing judicial reform in Ukraine. The need for the departure of judges in their work to review and resolve cases from the concept of formal securing of legality, which determined the essence and purpose of legal proceedings in the transition period from the post-Soviet era, to the perception of the European standards of an impartial and fair court, is underlined. It is concluded that the state of implementation in the national legislation on the judicial system of the provisions of paragraph 1 of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms regarding the right of everyone to a fair trial is reached. In the general theoretical plan, aspects of material, formal and procedural justice are elucidated that allow us to characterize administrative justice as a justice in our time and serve as criteria for assessing the achievement of its tasks.

Key words: fair justice, administrative legal proceedings, judicial reform, restoration of trust, rule of law.

Особливо актуальним у процесі триваючої у наш час згідно з внесеними до Конституції України у червні 2016 р. змінами судової реформи є відновлення у цілому невисокого (близько 10%) [1] рівня довіри з боку суспільства до судової влади, утвердження її авторитету, впевненості кожної особи у здатність реально захистити свої порушені права в змагальному, неупередженому судовому процесі й домогтися вчасного і повного виконання відповідного судового рішення.

Усе, чим володіють судді, як слушно зауважує екс-голова Верховного Суду Ізраїлю, Аарон Барак, – це суспільна довіра до них. Незалежна судова влада не може існувати без віри суспільства у те, що вона намагається утвердити справедливість на основі права, що судочинство провадиться чесно, неупереджено, при рівному відношенні до кожної зі сторін та без будь-якої особистої заінтересованості судді у результатах процесу, без високого його морального рівня. Довіра до суспільства є найбільш цінною якістю, якою володіє судова влада. Без довіри суспільства суддя не може судити [2, с. 287].

У міжнародних документах щодо стандартів правосуддя аксіоматичним є положення про те, що судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже є частиною, слугують суспільству (п. 20 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої 17 листопада 2010 р.) [3].

У п. 22 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, зазначено, що суспільна довіра й повага до судової влади є гарантіями ефективності системи правосуддя: поведінка суддів у їхній професійній діяльності розглядається громадськістю як необхідна складова довіри до них. Судді повинні виконувати свої обов'язки без будь-яких уподобань, без упередження або прихильності. При винесенні рішень вони не повинні брати до уваги будь-що, що виходить за рамки застосування норм права, виконувати свої обов'язки, належним чином дотримуючись принципу рівноправності сторін, уникати будь-якої упередженості та дискредитації, підтримувати змагальність сторін та забезпечувати справедливий розгляд кожної справи (п.п. 23, 24 Висновку) [4].

Випадки нехтування судьями за попередніх часів недемократичного державного правління засадами об'єктивного, змагального, справедливого судочинства й викликали необхідність початку проведення повномасштабної судової реформи в Україні у 2016 р. Якщо вести мову про адміністративне судочинство, то можна відмітити панування у ньому в 2010-2014 рр. «державницького» ухилу, коли адміністративні суди фактично виконували роль захисника суто державного інтересу. Так, більш як 90% рішень, які приймалися у зазначені роки, були на користь контролюючих органів [5]. У 2012 р. М. І. Козю-

бра писав, що у справах про обмеження прав громадян на проведення мітингів, демонстрацій тощо, принцип пропорційності не використовується зовсім [6].

Відродити в українському суспільстві віру у суд як правозахисну інституцію, а не як ще одного (завершального) елемента механізму державного примусу (суб'єкта правоохорони), на наш погляд, неможливо без зміни правосвідомості, внутрішніх цінностей, стандартів поведінки носіїв судових повноважень. Потребою часу є відхід суддів, раніш орієнтованих саме на обслуговування потреб та запитів домінуючих суб'єктів політичної влади, в їх роботі із розгляду і вирішення справ від «державоцентричної» концепції формального гарантування законності, яка визначала суть і мету судочинства у перехідний від пострадянської доби період, до сприйняття ними ідеології верховенства права, європейських стандартів неупередженого й справедливого суду.

З огляду на вищезазначене, не можна не відмітити своєчасність, і навіть у певній мірі запізнілість, розпочатого процесу кардинального якісного оновлення суддівського корпусу. Його відправною точкою можна вважати оголошений у листопаді 2016 р. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відкритий публічний конкурс на заміщення 120 посад суддів у новому Верховному Суді, до якого вперше в історії незалежної України були допущені не тільки судді, а й науковці та адвокати, що само по собі є безпрецедентним. У квітні 2017 р. було також розпочато процедуру добору на 600 посад суддів місцевих судів. Наведене, у взаємозв'язку із ознайомленням зі змістом нових процесуальних кодексів, які мають бути прийняті парламентом, дозволяє висловити сподівання на започаткування створення в Україні у перспективі сучасної та ефективної судової системи, здатної реально захищати права і свободи кожної особи на засадах верховенства права, справедливості.

Метою статті є розгляд актуальних питань утвердження справедливого адміністративного судочинства в Україні як правосуддя, що відповідає у цілому його визначеному у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) завданню щодо неупередженого і своєчасного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

Варто відмітити, що правову основу для утвердження справедливого адміністративного суду в Україні становлять положення конституційної реформи в частині правосуддя. А саме, у ч. 1 ст. 129 Конституції України Законом України від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII було визначено, що судді покликані здійснювати правосуддя незалежно, керуючись не законом, а верховенством права. Складовою останнього відповідно до практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як раз і є право на справедливий суд (п. 33 рішення у справі «Христов проти України») [7].

Забезпечення кожному при здійсненні правосуддя права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією України і законами України, а також міжнародно-правовими договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, як завдання діяльності суду, визначено у ст. 2 прийнятого на реалізацію положень конституційної реформи Закону України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII «Про судочистрий і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII). У положеннях ч. 1 ст. 2 КАС України також унормовано, що справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ складає й завдання адміністративного судочинства.

Право на справедливий суд є надзвичайно різноплановим. Так, згідно з ч. 1 ст. 7 Закону № 1402-VIII кожному га-

рантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом, а за положеннями ч. 3 цієї статті – забезпечення доступності правосуддя відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України. Тобто за Законом № 1402-VIII основними змістовними елементами права на справедливий суд, що у т. ч. складають стандарти адміністративного судочинства, є:

- розумний строк захисту судом прав, свобод та інтересів кожної особи;
- існування незалежного, безстороннього суду;
- справедливість судочинства (суду);
- захист прав, свобод та інтересів судом, утвореним законом;
- доступність правосуддя для кожної особи.

Наведені елементи права на справедливий суд у цілому відповідають сформованим ЄСПЛ підходам до розуміння змісту цього права, яке як таке гарантовано п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Так, І. Войтович на підставі аналізу положень Конвенції, інших міжнародно-правових актів й прецедентної практики ЄСПЛ слушно узагальнює такий комплекс європейських стандартів справедливого судочинства, які мають застосовуватися адміністративними судами України: 1) право на ефективний засіб правового захисту в національному органі; 2) право на доступ до суду; 3) право на справедливий судовий процес, яке містить у собі дві групи гарантій: інституційні (розгляд справи судом, утвореним на підставі закону; незалежність, неупередженість і компетентність суду) та процесуальні (справедливість і публічність розгляду справи; її вирішення впродовж розумного строку; процесуальна рівність сторін); 4) обов'язкова сила судових рішень та їх виконання [8, с. 190].

Водночас висловлюємо сподівання, що відповідний комплекс стандартів суду у майбутньому практично становитиме ідеологічну основу діяльності судової влади в Україні, у т. ч. адміністративних судів.

Визначення у ст. 6 Конвенції, яка є частиною національного законодавства, та у ст. 7 Закону № 1402-VIII права на справедливий суд як одного із складових верховенства права, актуалізує у цілому необхідність з'ясування змісту й аспектів справедливості, які виступають критеріями оцінки досягнення завдань функціонування судової системи.

Принцип справедливості бере початок ще з періоду Давнього Риму. Так, Ульпіан стверджував: «...коли право суперечить справедливості, повинна панувати остання» (Дигести 15.1.32) [9]. Загалом у латинській мові під терміном «*justitia*» одночасно розуміють і справедливість, і правосуддя, що свідчить про нерозривний взаємозв'язок між цими поняттями.

Правосуддям є лише справедливе судочинство. Так, Б. Малишев слушно визначає правосуддям судочинство, що відповідає вимогам справедливості і є інструментом досягнення справедливості при вирішенні судового спору, що виражається у належному захисті судом прав і свобод людини. «Якщо діяльність суду відповідає тільки формальним вимогам закону, однак не ціннісним морально-правовим характеристикам, – пише автор, – вона є судочинством, однак не правосуддям» [10, с. 50]. Ураховуючи панування у попередньому «державницького» ухилу при вирішенні адміністративними судами України справ, можливо не є випадковим, що відносно їх функціонування в юридичній літературі та в офіційних звітах переважно застосовувалося категорійне визначення «судочинство», а не «правосуддя».

Саме здійснення правосуддя, як вважає С. Погребняк, виступає однією з необхідних процедур, завдяки якій стає можливим поєднання права із справедливістю [11, с. 71,72]. Тому важливим для вітчизняної адміністративної юсти-

ції є забезпечення дотримання при її здійсненні не лише формальної (нормативної), а й змістовної й процесуальної справедливості для досягнення мети, критеріїв справедливого правосуддя.

Таким чином, адміністративне судочинство загалом допустимо вважати правосуддям за дотримання в процесі його здійснення трьох відомих теорій права основоположних складових (аспектів) принципу справедливості [12]: 1) матеріальної (змістовної) справедливості, згідно з якою рішення в адміністративній справі має бути по суті справедливим (у ньому неупереджено й пропорційно визнаються права і обов'язки сторін публічно-правового спору та інших осіб, які беруть участь у справі, і ці особи сприймають застосований спосіб захисту суб'єктивних прав чи інтересів як чесний); 2) формальної справедливості, яка вимагає недискримінаційного, неупередженого й згідно усталеної практики застосування адміністративним судом при вирішенні справи норм права (фактично «вузькому» значенні йдеться про реалізацію принципу

рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (п. 3 ч. 1 ст. 7 КАС України)); 3) процедурної справедливості, що містить вимогу відносно виконання судом своїх обов'язків за суворого дотримання чинних норм процесуального закону, щоб при цьому кожній особі, яка має матеріальний або процесуальний інтерес у справі, було забезпечено право «бути вислуханою судом» (звернутися з позовом, клопотанням, заявою; взяти участь у судовому засіданні; надати суду свої пояснення, міркування й докази з предмету спору; оскаржити необґрунтоване чи незаконне, на її погляд, судове рішення тощо).

Усі ці три аспекти (прояви) справедливості, які дозволяють характеризувати адміністративне судочинство як правосуддя, є тісно пов'язаними між собою. Порушення хоча б одного з них з великою долею вірогідності обумовлює визнання конкретного адміністративного судового провадження несправедливим і, як наслідок, – формування в суспільній свідомості стану низької довіри до суду, можливості виконання ним правозахисних завдань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Всеукраїнське опитування громадян. Ставлення до демократичних змін у політичній та суспільній сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні / Проект USAID «Справедливе правосуддя», 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fair.org.ua/content/library_doc/fair_gfk_ukr.pdf.
2. Барак Аарон. Судейское усмотрение / Аарон Барак. – М. : Издательство НОРМА, 1999. – 376 с.
3. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів : незалежність, ефективність та обов'язки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/d15.htm>.
4. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/\\$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%203%20\(2002\).pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%203%20(2002).pdf).
5. Фіскальні спори. Податкова служба завжди права? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chp.com.ua/all-news/item/18715-dw-fiskalni-spори-podatkova-sluzhba-zavzhdi-prava>.
6. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна / М. І. Козюбра [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities-analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632>.
7. «Христов проти України», заява № 24465/04, 19 лютого 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_443.
8. Войтович І. Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України / І. Войтович // Захист прав людини в адміністративному судочинстві : сучасний стан і перспективи розвитку в Україні : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О. М. Нечитайла. – К. : Ваіте, 2015. – 448 с.
9. Чубоха Н. Мораль як принцип цивільного законодавства України / Н. Чубоха [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://historylaw.eeuu.edu.ua/publ/2013/rozdil_3_aktualni_problemi_civilistiki/n_chubokha_moral_jak_princip_civilnogo_zakonodavstva_ukrajini/4-1-0-31.
10. Малишев Б. Судова правотворчість як засіб досягнення мети правосуддя / Б. Малишев // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1(5).
11. Погребняк С. П. Правосуддя як справедливе судочинство. Правосуддя : філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовба / (Відп. ред. В. С. Бігун). – К., 2009. – 316 с.
12. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.