

УДК 342.9:341

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.3.16>**Е. О. Юрков**

суддя

Дніпропетровського окружного адміністративного суду

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВА ПОВНОЦІННОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються особливості стандартів адміністративного судочинства в умовах євроінтеграційних процесів України. Особливу увагу приділено стандартам адміністративного судочинства як гарантіям повноцінного функціонування судової системи України, яка перебуває у процесі постійних трансформацій. Підкреслено значущу роль адміністративного судочинства, яке формує фундамент захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Окрема роль при дослідженні запропонованої проблематики відводиться концептуальним та законодавчим умовам закріплення стандартів адміністративного судочинства, проаналізовано, що незважаючи на значну кількість передбачених у вітчизняних нормативно-правових актах стандартів, їх практична реалізація залишається проблемним питанням з огляду на неоднозначність судової практики. Зроблено висновок, що національне закріплення стандартів адміністративного судочинства є підтвердженням визнання позитивних здобутків міжнародної спільноти у даній сфері суспільно-державного симбіозу.

Підтверджено, що з огляду на специфічне та особливе призначення адміністративного судочинства виявляється за необхідне визначення окремих спеціальних, притаманних саме адміністративному судочинству стандартів, які найповніше розкриють зміст та призначення діяльності судів адміністративної юрисдикції.

З'ясовано, що більшість закріплених стандартів адміністративного судочинства у вітчизняних нормативно-правових актах відповідають змісту європейських та міжнародних конвенційних актів, що є позитивним для національної правової системи. Зроблено висновки про необхідність створення механізму практичного втілення європейських стандартів адміністративного судочинства, що є основою для ефективного здійснення правосуддя, а отже і функціонування судової системи в цілому; необхідність переосмислення ролі стандартів адміністративного судочинства, при якому останні будуть сприйматися учасниками правових відносин не як рекомендації, а як імперативні правила, порушення яких провокватиме негативні наслідки для учасників адміністративного спору; невідворотність процесу завершення судової реформи та формування корпусу незалежних суддів як обов'язкової умови імплементації європейських стандартів адміністративного судочинства. Наведене дозволить стверджувати, що рівень здійснення адміністративного судочинства відповідатиме актуальним потребам сталого розвитку держави на шляху до формування нових ціннісних орієнтирів 21 століття.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, засади адміністративного судочинства, гармонізація, європейські стандарти, судова система.

Вступ. Актуальність обраної теми. Прогресивний розвиток України неможливо уявити без євроінтеграційних процесів у розрізі сучасного формування вітчизняної державності. Одним із найактуальніших напрямів з моменту проголошення незалежності нашої держави є переосмислення та перегляд судової системи, її реформування та максимального наближення до високих встановлених міжнародною та європейською спільнотами стандартів.

Виходячи із положень Конституції України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, що прямо передбачено статтею 3 Основного Закону країни [1]. Адміністративне судочинство, яке має за мету захист прав і законних інтересів громадян і організацій від незаконних рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб, при умові такого ідеалістичного існування, повністю в змозі забезпечити реалізацію положення вищезгаданої статті Конституції.

У такому діалектичному зв'язку прослідковується гостра необхідність покращення інструменту (в даному випадку адміністративного судочинства) для досягнення поставленої мети існування суверенної незалежної, соціальної, правової держави, якою є і має бути Україна.

Реалізація адміністративного судочинства як і будь-якого складного державно-суспільного процесу, повинна відбуватися за умови дотримання відповідних стандартів, задля недопущення свавілля та зловживання отриманим від держави спеціальним статусом. Європейські стандарти адміністративного судочинства відіграють неабияку роль у даному контексті, а їх постійне оновлення та вдосконалення є додатковою гарантією їх повноцінної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню питання та проблематики стандартів адміністративного судочинства приділяли увагу низка вчених-правників, зокрема вчених-адміністративістів, що пояснюється складністю та комплексністю предмета дослідження. Окремі аспекти європейських стандартів адміністративного судочинства висвітлюються в працях таких дослідників, як В. А. Авер'янов, В. М. Бєвзенко, М. А. Бояринцева, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, Ю. Б. Дмитров, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, А. А. Пухтецька, Ю. Н. Старілов, В. С. Стефанюк, А. В. Хворостяннікова та інші.

Разом з тим, незважаючи на комплексність та теоретичну глибину наведених вище досліджень, подальшого науково доопрацювання та глибокого аналізу потребує проблематика ролі європейських стандартів адміністративного судочинства у якості передумови повноцінного функціонування судової системи України з урахуванням сучасних політичних та гостро-соціальних викликів сьогодення, з якими довелось зіткнутися Україні.

Метою статті є з'ясування ролі стандартів адміністративного судочинства у контексті сучасного європоорієнтованого становлення Української держави та виявлення основних напрямів вдосконалення досліджуваної сфери суспільних відносин у частині імплементації та практичного дотримання таких стандартів.

Наукова новизна публікації полягає у тому, що за результатами проведених досліджень призначення та ролі європейських стандар-

тів адміністративного судочинства як гарантії повноцінного функціонування судової системи України, буде з'ясовано основні нормативно-правові засади здійснення адміністративного судочинства, визначено прогалини та необхідні вектори вдосконалення та формування необхідних напрямків розвитку досліджуваної сфери відносин.

Методи дослідження. Під час дослідження застосовано такі загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, як метод аналізу, узагальнення, синтезу, індукції, порівняння, формально-юридичних метод, що дає можливість досконало та повноцінно дослідити сутність та призначення європейських стандартів адміністративного судочинства, виявити основні недоліки досліджуваної сфери відносин в процесі реалізації судової влади у державі та запропонувати теоретичні кроки вдосконалення досліджуваної сфери на сучасному етапі формування української державності.

Виклад основного матеріалу. Особливо важливою та невід'ємною частиною вітчизняної судової системи є адміністративні суди, які створені розглядати та вирішувати окрім іншого публічно-правові спори, що в свою чергу і реалізує прямий припис статті 3 Конституції. Правосуддя в Україні визнано єдиною системою судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд, про що зазначено у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (далі – Концепція).

Даною Концепцією, яку можна вважати одним із перших концептуально-важливих нормативно-правових актів реформування вітчизняної судової системи у векторах наближення її міжнародних стандартів, передбачені наступні відправні точки створення утвердження верховенства права: доступність правосуддя, справедлива судова процедура, незалежність, безсторонність та професіоналізм суддів, юридична визначеність, однаковість судової практики і відкритість судових рішень; ефективність судового захисту [2].

Даний перелік засад можна вважати початковим етапом визнання необхідності впровадження перелічених принципів з огляду на ті недоліки існуючої на той момент судової системи, які наведені у Концепції. Сам факт визнання необхідності переосмислення локального значення судочинства та визнання

необхідності розширення його меж є позитивним кроком на шляху до утвердження цінностей міжнародного співтовариства та людства загалом.

Положенням частини 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який було прийнято з метою створення належних умов для виконання Україною її міжнародних зобов'язань щодо захисту прав і основних свобод людини, передбачених Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини, передбачено, що основними засадами адміністративного судочинства є:

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

Перелічені засади є універсальними для усіх видів судочинства та розкривають зміст усіх процесуальних та процедурних вимог до судового процесу в демократичній державі. В даному контексті варто зазначити думку О. І. Корчинського, який вказує, що адміністративне судочинство відрізняється наявністю власних принципів і процесуальних правил, що відображають матеріально-правову природу публічно-правових спорів [4, с. 98]. Таким чином вважаємо за необхідне визначення окремих спеціальних, притаманних саме адміністративному судочинству стандартів, які найповніше розкриють зміст та призначення адміністративних судів.

Перелічені стандарти можна поділити на дві змістовні групи: міжнародні стандарти прав людини (п. п. 1, 2) та процедурні стандарти (п. п. 3-10). Очевидно, що наведений перелік засад при умові його повного дотримання свідчить про високий рівень розвитку судочинства та створює умови для ефективного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Незважаючи на те, що стандарти не прийнято визнавати як загальнообов'язкові правила нарівні із імперативними правовими нормами, з іншого боку наявність таких додаткових гарантій емпірично визнається як обов'язкова умова певного правового процесу, а їх недотримання вважатиметься порушенням самого процесу та процедури адміністративного судочинства.

У зв'язку з цим можна зробити проміжний висновок, що перелічені в КАС України стандарти з одного боку орієнтирами правової системи, а з іншого – їх гнучкість та варіабельність свідчить про необхідність у перманентному перегляді їх змісту, суті та правової форми застосування під час здійснення адміністративного судочинства. Це в свою чергу наводить на роздуми про не просто можливість, а потребу у їх вдосконаленні шляхом запозичення подібної практики зарубіжних правових систем.

Європейські стандарти адміністративного судочинства загалом відповідають міжнародним загальноновизнаним цінностям прав, свобод та інтересів людини і громадянина, які закріплені у таких міжнародних нормативно-правових актах, як Загальна декларація з прав людини 1948 року [5], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року [6], Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року [7] та інших значущих для світової спільноти актах. Це свідчить про консолідацію світових вимог до дотримання прав людини та пріоритизацію права особи над правом держави, що є позитивним результатом тривалого історичного розвитку людства. Так, наприклад, у положенні статті 7 Загальної декларації прав людини визнано, що всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом, а положення статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права вказано, що всі особи є рівними перед судами і трибуналами.

Щодо актів європейського законодавства, то стандарти судочинства, зокрема і адміністративного, здебільшого передбачені в положеннях рекомендацій та резолюцій Ради Європи, інших актах Ради Європи, які є актами м'якого права, а отже не є обов'язковими до застосування, а мають рекомендаційний характер, та положеннях національного законодавства країн-членів ЄС (наприклад, Рекомендація №Rec(2004)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту (ухва-

лену Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року), Рекомендація №Rec(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 року) та ін.).

Перед тим, як виокремити стандарти адміністративного судочинства, які притаманні європейському правовому простору та які є важливими для формування судових процедур та процесів України, варто зазначити, що такі стандарти в розумінні юридичної техніки здебільшого визнаються як права. Так, серед таких визнаних європейських стандартів судочинства варто відзначити наступні:

- право на вирішення справи законним судом;
- право на справедливий суд;
- рівність сторін-учасників судового процесу;
- гласність та публічність судового процесу;
- обов'язковість виконання судового рішення;
- право на правовий захист;
- право на незалежний та неупереджений суд;
- право на обґрунтоване судове рішення;
- право на розумний строк розгляду справи;
- право на перегляд судового рішення;
- та ін.

Усі перелічені положення закріплені у статтях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [8], яка також додатково гарантує захист прав людини ЄСПЛ.

Доречним у даному випадку буде зазначити, що адміністративне судочинство напряму залежить від реалізації парадигми верховенства права. Таким чином, це свідчить про факт прямого зв'язку між загальноправовими принципами та принципами, або ж стандартами (засадами) адміністративного судочинства. Втіленням принципу верховенства права в систему адміністративного судочинства можна прослідкувати через наявність таких стандартів, як:

- наявність адміністративної юрисдикції як окремої особливої спеціалізації судів держави;
- можливість судового захисту порушених прав особи адміністративним органом;
- незалежність і неупередженість адміністративних судів;
- високі вимоги до здійснення ефективного правосуддя;

- публічність рішення суду, тобто відкритість адміністративного процесу;

- необхідність нормативно закріпленого порядку здійснення адміністративного судочинства;

- судовий контроль за діяльністю та бездіяльністю публічних адміністрацій;

- відкритий доступ сторін-учасників судового процесу;

- остаточність судового рішення (правова певність);

- розумні строки розгляду адміністративних справ та ін. [9, с. 64].

На даному етапі розвитку Української держави перед вітчизняною правовою системою стоїть ряд викликів стосовно вдосконалення стандартів адміністративного судочинства, зокрема, ляхом прийняття низки законодавчих актів. Так, проектом Стратегії сталого розвитку України до 2030 року визнано, що основою для впровадження інноваційних перетворень в Україні у напрямі сталого розвитку є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [10], а операційною ціллю 7.2 (Забезпечити доступ до правосуддя та захист прав для всіх) також визначено такі завдання, як сприяння верховенству права, забезпечення всім рівний доступ до правосуддя та збільшення ефективності виконання рішень національних і міжнародних судів та забезпечення надання всім рівного доступу до захисту їхніх прав, протидія корупції, зловживанню з боку посадових осіб і жорстокому та принизливому поводженню шляхом реформування системи судочинства та забезпечення правопорядку [11]. Дані завдання безпосередньо стосуються і адміністративного судочинства, а отже прямо впливають на формування його стандартів, а взяті Україною зобов'язання перед Європейським Співтовариством лише сприяють підсиленню дієвості реалізації зазначених завдань.

Висновки. З початком адміністративної реформи стандарти адміністративного судочинства неформально зайняли ключове місце у формуванні всієї системи адміністративної юстиції. До того ж, постійні нові виклики для Української держави в частині впровадження та наближення європейських цінностей, спонукали судову систему до внутрішньої трансформації, яка неможлива без визначення основи – базису, на якому будуватиметься весь процес змін.

Незважаючи на закріплення стандартів адміністративного судочинства у положенні

статті 2 КАС України, їх практичне втілення є однією з цілей ефективного здійснення правосуддя, а отже і функціонування судової системи в цілому, тому важливо, щоб перелічені стандарти не залишалися декларативно передбаченими, чого неможливо допустити на шляху до євроінтеграції України.

Гармонізація вітчизняного законодавства є необхідним та невідворотнім етапом розвитку держави, а тому врахування досвіду Європейського Співтовариства стане позитивним кроком до формування власних стандартів адміністративного судочинства, які стануть імперативними та гарантованими нормами права. Додатково слід підкреслити, що завершення судової реформи та утвердження корпусу незалежних суддів сприятиме повноцінному розвитку уніфікованого правового простору України та ЄС особливо в контексті дотримання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка визначає, що співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки спрямоване на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості. Тому, для України необхідним, вважаємо, є максимальне закріплення на рівні КАС України усіх спеціальних засад, стандартів адміністративного судочинства, які містяться в актах ЄС.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>
2. Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» № 361/2006 від 10.05.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
4. Корчинський О. І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
8. Європейська конвенція з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
9. Інструкція з моніторингу адміністративного правосуддя (Академія ім. Фольке Бернадота і Бюро ОБСЄ демократичних інститутів та прав людини). Варшава, 2013 р. 110 с. URL: https://fba.se/contentassets/db0b1c481c404e4294a298e97755cbda/handbook-on-administrative-justice_rus.pdf
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/mu14097?an=3>
11. Проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» № 9015 від 7 серпня 2018 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A?an=332>

Yurkov E. O. European standards of administrative jurisdiction as a prerequisite for the full functioning of the judicial system of Ukraine

The article examines the peculiarities of the standards of administrative proceedings in the conditions of the European integration processes of Ukraine. Special attention is paid to the standards of administrative proceedings as guarantees of the full functioning of the judicial system of Ukraine, which is in the process of constant transformations. The significant role of administrative proceedings, which forms the foundation for the protection of the rights, freedoms, and interests of private individuals, is emphasized.

A special role in the study of the proposed issues is assigned to the conceptual and legislative conditions for establishing the standards of administrative proceedings, it is analyzed that despite the significant number of standards provided for in domestic legal acts, their practical implementation remains a problematic issue in view of the ambiguity of judicial practice. It was concluded that the national consolidation of the standards of administrative proceedings is a confirmation of the recognition of the positive achievements of the international community in this area of public-state symbiosis.

It is confirmed that in view of the specific and special purpose of administrative proceedings, it is necessary to define separate special standards specific to administrative proceedings, which will most fully reveal the content and purpose of courts of administrative jurisdiction.

It was found that many established standards of administrative proceedings in domestic regulatory legal acts correspond to the content of European and international convention acts, which is positive for the national legal system. Conclusions were made about the need to create a mechanism for the practical implementation of European standards of administrative proceedings, which is the basis for the effective administration of justice, and therefore the functioning of the judicial system as a whole; the need to rethink the role of standards of administrative proceedings, in which they will be perceived by participants in legal relations not as recommendations, but as imperative rules, the violation of which will provoke negative consequences for participants in an administrative dispute; the inevitability of the process of completing the judicial reform and forming a corps of independent judges as a mandatory condition for the implementation of European standards of administrative justice. These points will make it possible to assert that the level of implementation of administrative proceedings will meet the current needs of the sustainable development of the state on the way to the formation of new value guidelines of the 21st century.

Key words: *administrative court, administrative proceedings, principles of administrative proceedings, harmonization, European standards, judicial system.*