

Правове регулювання принципів здійснення правосуддя в адміністративному та господарському судочинстві

А. А. Бутирський,
кандидат юридичних наук,
суддя господарського суду Чернівецької області

У статті здійснено порівняння принципів здійснення судочинства за Господарським процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України. Автором виявлено розбіжності у визначенні процесуальних принципів за загаданими кодексами та надано пропозиції щодо удосконалення застосування принципів здійснення правосуддя.

In article is realized comparisons principle realization proceedings for Economic proceedings code of the Ukraine and Code administrative proceedings Ukraines. The Author is revealed divergences in determination proceedings principle on specified code and is given offers for improvements of the using principle realization of the justice.

Концепцією судово-правової реформи в Україні передбачено, що одним з основних принципів судово-правової реформи є створення такого судочинства, яке максимально гарантувало б право на судовий захист, рівність громадян перед законом, створило б умови для дійсної змагальності і реалізації презумпції невинуватості.

Реалізація судово-правової реформи в Україні здійснювалась поетапно. Так, Законом України «Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України» від 21 червня 2001 р. № 2539-III внесено суттєві зміни до Арбітражного процесуального кодексу України, відтоді кодекс став називатись Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК), доповнено статтями 4², 4³, 4⁴ про рівність перед законом і судом, змагальність та гласність розгляду справ.

6 липня 2005 р. прийнято Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС), який серед іншого у ст. 7 визначив принципи адміністративного судочинства. 18 березня 2004 р. був прийнятий новий Цивільний процесуальний кодекс України.

Однак практичне застосування ГПК та КАС виявило певні проблеми у застосуванні принципів здійснення правосуддя, що і обумовило тему даного дослідження. Обрання саме цих кодексів для порівняння обумовлене тим, що господарські та адміністративні суди подекуди вирішують аналогічні спори (справи за участю Антимонопольного комітету України, земельні спори тощо).

Принципи права були предметом багатьох досліджень, чого не можна сказати про аналіз принципів здійснення правосуддя за ГПК та КАС. Так, не здійснювалося комплексне дослідження принципів здійснення правосуддя за ГПК та КАС із визначенням їх позитивних і негативних сторін. Окремі принципи досліджувались В. Шишкіним, О. Немировською, О. Бурлай, І. Вечірکو та ін.

Як відомо, принципами права є висхідні ідеї, «стержень», на якому тримається право. Принцип права безпосередньо діє після його втілення у правову норму (принципи-норми). Проте не всі правові принципи отримують

закріплення у правових нормах. Скажімо, принцип «повинна бути вислухана друга сторона» не закріплений у конкретній нормі права. Однак даний принцип знайшов своє відображення у змагальності сторін. Такий принцип виведений із норм. Необхідно зазначити, що обидві групи принципів є важливими, а самі принципи, на думку Р. З. Лівшиця, відіграють роль орієнтирів у формуванні права¹.

Разом з тим, принципи права не є беззаперечною догмою, оскільки неможливо передбачити всі можливі ситуації. У зв'язку з наведеним, у процесі реалізації принципів права можуть бути винятки. Наприклад, гласність розгляду справ (ст. 4⁴ ГПК) означає, що розгляд справ у господарських судах відкритий, за винятком випадків, коли це суперечить вимогам щодо охорони державної, комерційної або банківської таємниці, або коли сторони чи одна з сторін обґрунтовано вимагають конфіденційного розгляду справи і подають відповідне клопотання до початку розгляду справи по суті. І таких виключень є досить багато, що обумовлено різноманітністю правових ситуацій.

Слушною є позиція С. Ю. Суменкова, який зазначає, що виключення в праві є допустимими юридичними нормами та закріплені в них, відмінні від загально-встановлених правил, положення, які реалізуються уповноваженими суб'єктами при певних умовах².

У ГПК та КАС знайшли своє відображення принципи різних видів, що свідчить про прогресивність згаданих кодифікованих актів.

Визначення принципів здійснення судочинства у процесуальному кодексі є дуже важливим з огляду на те, що вказані принципи покликані, у випадку відсутності конкретної правової норми, вирішити спірне питання. Більше того, недотримання принципів здійснення судочинства, на нашу думку, слід вважати безумовною підставою для скасування процесуального документа, прийнятого без врахування принципів, для чого необхідно внести відповідні зміни в ГПК та КАС. Наприклад, нездійснення фіксації судового процесу технічними засобами (за ГПК за заявою сторони) повинно бути безумовною підставою для скасування рішення або постанови.

Основоположні принципи знайшли своє відображення у Конституції України. Зокрема, в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24), судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України (ст. 124). Основними засадами судочинства є законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, забезпечення доведеності вини, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом (ст. 129)³.

¹ Лівшиц Р. З. Теория права. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.

² Суменков С. Ю. Принципы права и исключений в праве: аспекты соотношения // Государств. во и право. – 2009. – № 5. – С. 23-30.

³ Конституція України. – К.: Ін Юре, 2004. – 104 с.

Закон України «Про судоустрій України» також передбачає низку принципів здійснення судочинства, а саме: рівність перед законом і судом (ст. 7), право користуватися правовою допомогою в суді (ст. 8), гласність судового процесу (ст. 9), обов'язковість судових рішень (ст. 11), право на оскарження судового рішення (ст. 12).

ГПК та КАС також містять певний перелік принципів здійснення правосуддя. Так, ст. 4² ГПК передбачає, що правосуддя у господарських судах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, а згідно з ч. 4³ ГПК, судочинство у господарських судах здійснюється на засадах змагальності. Тобто сторони та інші особи, які беруть участь у справі, обґрунтовують свої вимоги і заперечення поданими судом доказами. Господарський суд створює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства⁴.

Про принцип гласності, закріплений у ст. 4⁴ ГПК, сказано вище. Крім того, ГПК містить принципи здійснення правосуддя, зміст яких не прямо не передбачений у відповідних статтях, але впливає із правових норм, які регулюють інші інститути. Зокрема, згідно з ч. 7 ст. 81¹ ГПК, на вимогу хоча б одного учасника судового процесу у суді першої чи апеляційної інстанції при розгляді справи по суті або за ініціативою суду здійснюється фіксування судового процесу з допомогою звукозаписувального технічного засобу (принцип фіксації судового процесу технічними засобами). Відповідно до ст. ст. 91, 107 ГПК, сторони у справі мають право подати апеляційну та касаційну скаргу (право на оскарження судових рішень). Статтею 115 ГПК передбачено, що рішення, ухвали, постанови господарського суду, що набрали законної сили, є обов'язковими на всій території України і виконуються у порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» (принцип обов'язковості судових рішень).

Натомість ст. 7 КАС, як нормативно-правового акта, який був прийнятий пізніше, містить більше принципів здійснення правосуддя, а саме: 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; обов'язковість судових рішень⁵.

Порівняння принципів здійснення судочинства у Конституції України та Законі України «Про судоустрій України», КАС та ГПК наведено у табл. 1. Із даної таблиці вбачається, що у ГПК не знайшли свого відображення принципи верховенства права, законності, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Так, згідно з ч. ч. 1–3 ст. 8 КАС, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з

⁴ Господарський процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 6. – Ст. 56.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

Порівняння принципів здійснення судочинства за Конституцією України та Законом України «Про судоустрій України», КАС, ГПК

Принципи здійснення судочинства, передбачені Конституцією України та Законом України «Про судоустрій України»	Принципи здійснення судочинства, передбачені КАС	Принципи здійснення судочинства, передбачені ГПК
<ol style="list-style-type: none"> 1. верховенство права 2. законність 3. рівність перед законом і судом 4. змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів 5. право користуватися правовою допомогою в суді 6. гласність судового процесу 7. обов'язковість судових рішень 8. право на оскарження судового рішення 	<ol style="list-style-type: none"> 1. верховенство права 2. законність 3. рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом 4. змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі 5. гласність і відкритість адміністративного процесу 6. забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду 7. обов'язковість судових рішень 8. функціонування автоматизованої системи документообігу суду 9. право користуватися правовою допомогою в суді 	<ol style="list-style-type: none"> 1. рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом 2. змагальність 3. гласність 4. фіксування судового процесу з допомогою звукозаписувального технічного засобу 5. право на оскарження судових рішень 6. обов'язковість судових рішень

урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Наведене визначення принципу верховенства права узгоджується із визначенням, що наведено у ст. 8 Конституції України.

Принцип законності регулюється ст. 9 КАС, яка передбачає, що суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Частина 1 ст. 9 КАС збігається із змістом ч. 2 ст. 19 Конституції України, а щодо ч. ч. 2-7 ст. 9 КАС, то у ГПК міститься ст. 4 «Законодавство, яке застосовується при вирішенні господарських спорів» із змістом подібним до ст. 9 КАС. Перевагою ст. 4 ГПК є те, що ч. 2 згаданої статті передбачено право суду не застосовувати акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України.

Принцип диспозитивності за КАС означає, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Принцип диспозитивності у ГПК знайшов свій прояв у ст. 2, згідно з якою господарський суд порушує справи за позовними заявами і у п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 83 ГПК, які передбачають, що господарський суд, приймаючи рішення, має право визнати недійсним повністю чи у певній частині пов'язаний з предметом спору договір, який суперечить законодавству та виходити за межі позовних вимог, якщо це необхідно для захисту прав і законних інтересів позивачів або третіх осіб з самостійними вимогами на предмет спору і про це є клопотання заінтересованої сторони.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі по КАС передбачає, що суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ч. ч. 4-5 ст. 11 КАС).

Принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі по КАС відповідає ч. 1 ст. 38 ГПК, яка передбачає, якщо подані сторонами докази є недостатніми,

господарський суд зобов'язаний витребувати від підприємств та організацій незалежно від їх участі у справі документи і матеріали, необхідні для вирішення спору.

Принцип користування правовою допомогою в суді визначено у ст. 16 КАС, згідно з якою кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в Україні діє адвокатура. У випадках, установлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються цим Кодексом та іншими законами.

Принцип користування правовою допомогою знайшов своє відображення у ст. 28 ГПК, яка передбачає, що справи юридичних осіб в господарському суді ведуть їх органи, що діють у межах повноважень, наданих їм законодавством та установами документами, через свого представника. Громадяни можуть вести свої справи в господарському суді особисто або через представників, повноваження яких підтверджуються нотаріально посвідченою довіреністю.

Таким чином, лише принцип функціонування автоматизованої системи документообігу суду не знайшов свого законодавчого забезпечення у ГПК. Натомість КАС у ст. 15¹ визначив, що в адміністративних судах функціонує автоматизована система документообігу суду, що забезпечує:

- 1) об'єктивний та неупереджений розподіл справ між суддями з дотриманням принципів черговості та однакової кількості справ для кожного судді;
- 2) надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ щодо них;
- 3) централізоване зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів;
- 4) підготовку статистичних даних;
- 5) реєстрацію вхідної та вихідної кореспонденції та етапів її руху;
- 6) розподіл справ між суддями;
- 7) видачу судових рішень та виконавчих листів на підставі наявних у системі даних щодо судового рішення та реєстрації заяви особи, на користь якої воно ухвалено;
- 8) передачу справ до електронного архіву.

Відсутність вказаного принципу в інших законодавчих актах пояснюється тим, що цей принцип був закріплений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» від 5 червня 2009 р. № 1475-VI⁶, тобто менше року тому. Даний принцип у подальшому має знайти відображення у всіх процесуальних кодексах.

Важливою гарантією забезпечення дотримання принципу функціонування автоматизованої системи документообігу суду є відповідальність, передбачена

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» від 05.06.2009 р. № 1475-VI // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 115.

ч. 5 ст. 15¹ КАС, відповідно до якої несанкціоноване втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду має наслідком відповідальність, встановлену законом. Зокрема, ст. 376¹ Кримінального кодексу України передбачає, що умисне внесення неправдивих відомостей чи несвоєчасне внесення відомостей до автоматизованої системи документообігу суду, несанкціоновані дії з інформацією, що міститься в автоматизованій системі документообігу суду, чи інше втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду, вчинене службовою особою, яка має право доступу до цієї системи, або іншою особою шляхом несанкціонованого доступу до автоматизованої системи документообігу суду, – караються штрафом від шестисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років.

Разом з тим введення кримінальної відповідальності саме для службових осіб адміністративних судів суперечить конституційному принципу рівності громадян перед законом, всіх учасників судового процесу перед законом і судом, на чому наголошував Верховний Суд України у клопотанні про визнання неконституційними положень Кримінального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, прийняті на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» від 05.06.2009 р. При цьому Верховний Суд України вказав, що із прийняттям ст. 376¹ Кримінального кодексу України створено ситуацію, за якої «різні суб'єкти права при вчиненні ними фактично одного і того самого діяння повинні нести кримінальну відповідальність за різними законами: службові особи адміністративних судів – за ст. 376¹ Кримінального кодексу України, а службові особи інших судів – за ст. ст. 361 та 362 Кримінального кодексу України»⁷.

Існування різних принципів у ГПК та КАС негативно впливає на учасників спорів, тому що останні вимушені враховувати принципи здійснення судочинства у різних судових юрисдикціях, яких на сьогодні є чотири. Також незрозумілим є підхід законодавця з приводу того, чому в господарському та адміністративному судочинстві існують різні принципи (у ГПК відсутній принцип функціонування автоматизованої системи документообігу суду) або ці принципи по різному застосовуються (фіксування судового процесу з допомогою звукозаписувального технічного засобу за ГПК здійснюється за заявою сторони, а по КАС – в обов'язковому порядку).

Вихід з даної ситуації, на нашу думку, полягає у прийнятті загального процесуального кодексу для цивільного, адміністративного та господарського процесів, у якому будуть передбачені єдині принципи здійснення судочинства.

⁷ Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 376-1 Кримінального кодексу України, окремих положень першого речення частини третьої, частини шостої статті 15-1 Кодексу адміністративного судочинства України та щодо офіційного тлумачення положень пункту 5 частини першої, першого речення частини третьої статті 15-1 Кодексу адміністративного судочинства України від 02.02.2010 р. справа № 2-4/2010 – <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата перегляду 13.02.2010 р.).

Адміністративна юстиція в Україні

СУДОВА АПЕЛЯЦІЯ

Таким чином, принципи здійснення судочинства відіграють надзвичайно важливу роль при вирішенні господарських та публічно-правових спорів, оскільки слугують орієнтиром як для суду, так і для учасників спору. Разом з тим, чинне процесуальне законодавство потребує певних змін правових норм, які регулюють дію процесуальних принципів, а саме: необхідно передбачити на законодавчому рівні як підставу скасування рішення (постанови) – недотримання судом принципів здійснення судочинства. Також необхідно прийняти загальний процесуальний кодекс, в якому слід передбачити єдині принципи здійснення судочинства.