

КАПЛЯ О. М.,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління
безпекою правоохоронної
та антикорупційної діяльності
(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом)

УДК 32.92

ПРИНЦИП ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЇ В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Наукова стаття присвячена сутності та основним характерним ознакам принципу процесуальної економії в адміністративному судочинстві. На основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства подано авторське визначення принципу процесуальної економії, запропоновані зміни до законодавства.

Ключові слова: принцип, економія, адміністративне судочинство, процесуальна форма, судова реформа.

Научная статья посвящена сущности и основным характерным признакам принципа процессуальной экономии в административном судопроизводстве. На основе анализа действующего административно-процесуального законодательства представлено авторское определение принципа процессуальной экономии, предложены изменения в законодательство.

Ключевые слова: принцип, экономия, административное судопроизводство, процессуальная форма, судебная реформа.

The scientific article deals with the essence and main characteristic features of the principle of procedural economy in administrative legal proceedings. Based on the analysis of the current administrative procedure law presents a definition of the principle of procedural economy and the proposed changes to the legislation.

Key words: principle, savings, administrative proceedings, procedural form, judicial reform.

Вступ. Згідно з положеннями розділу 2 Концепції судово-правової реформи в Україні головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади є перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства. Положення розділу 2 Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів передбачають, що правила судочинства не мають бути переобтяжені формальностями [1]. У цьому контексті привертає увагу принцип процесуальної економії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням процесуальної економії присвячені наукові праці багатьох вчених-процесуалістів. На дисертаційному рівні дана проблема досліджувалась лише на основі цивільно-процесуального права В.В. Тихоновичем, хоча можемо й відзначити праці С.С. Бичкової [2], Г.В. Чурпіти [3, с. 12], О.О. Лов'яка [4], Чорнооценка С.І. [5]. Питанням підвищення ефективності розгляду господарських справ присвячені праці С.Ф. Демченко, В.І. Саранюк, В.Д. Чернадчук, С.В. Смоли [6, с. 71]. Загальні та окремі питання порядку розгляду адміністративної справи досліджувалися багатьма вченими, серед яких варто назвати В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, С.А. Бондарчук, М.І. Канюка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.О. Куйбіду, В.І. Шишкіна [7–11]. На жаль, одностайності позицій науковців щодо сутності принципу процесуальної економії нема.

Постановка завдання. Мета статті – визначити сутність та основні характерні ознаки принципу процесуальної економії в адміністративному судочинстві та, проаналізувавши їх, запропонувати його авторське визначення.



Результати дослідження. У науковій літературі загально прийнятою класифікацією принципів судочинства, адміністративного зокрема, є їх поділ на загально-правові, міжгалузеві та галузеві. Критерієм такого поділу є сфера правовідносин, на які поширюються принципи. Так, Кузьменко О.В. у своїх наукових працях розвинула цю концепцію і виділила загальні принципи, міжгалузеві та галузеві [12, с. 39]. С.В. Потапенко поділяє принципи адміністративного судочинства за такими критеріями: за сферою поширення (куди відносить загально-правові, міжгалузеві та галузеві), за способом нормативного закріплення, за об'єктом впливу, за предметом правового регулювання [13, с. 5]. Т.О. Коломоєць та Г.Ю. Гулевська пропонують класифікувати принципи адміністративного судочинства на ті, які встановлені законодавством про судочинство, та ті, які закріплені Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС України) [14, с. 58]. У контексті досліджуваного принципу зазначимо, що КАС України в ст. 7, закріплюючи принципи адміністративного судочинства, серед інших не називає принцип процесуальної економії. Здебільшого, критерій поділу принципів адміністративного судочинства на види, які пропонуються науковцями, прямої вказівки на принцип процесуальної економії не містять. То чи можемо ми припустити відсутність цього принципу в адміністративному судочинстві? Звичайно ж, ні. Таке припущення буде хибним, а законодавчі позиції аж ніяк не впливають на існування вказаного принципу.

За визначенням тлумачного словника української мови «економія» – це бережливість, ощадливість під час витрачання чого-небудь; «принцип» – особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; «процес» – це сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [15, с. 159].

У першу чергу, існування принципу процесуальної економії впливає зі змісту процесуальних норм адміністративного законодавства. Так, у ч. 2 ст. 110 КАС України закріплено, що суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Ч. 1 ст. 111 КАС України встановлює, що попереднє судове засідання проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. У ч. 1 ст. 122 КАС України передбачено, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження в справі, якщо інше не встановлено Кодексом [16]. Аналіз змісту процесуальних норм дозволяє виділити й інші принципи адміністративного судочинства, зокрема: пропорційності, розумних строків, добросовісності та інші [17, с. 238]. Також слід погодитись із думками науковців, які пропонують принцип процесуальної економії віднести до міжгалузевих принципів адміністративного судочинства [18, с. 380].

По-друге, доцільність існування і дотримання принципу процесуальної економії, на наш погляд, пов'язується з недоліками організаційної діяльності самих суддів.

Інша сторона медалі – це дії самих учасників адміністративного процесу. На практиці непоодинокими є випадки, коли позивач навмисно зазначає в позові декількох відповідачів для штучного визначення предметної підсудності справи (наприклад, заявляючи позовні вимоги тільки до органу місцевого самоврядування, позивач другим відповідачем зазначає орган державної влади, таким чином штучно змінюючи предметну підсудність справи, яка підсудна місцевому загальному суду на її підсудність окружному адміністративному суду) [19, с. 45].

Ми не можемо оминути увагою і позитивні зрушення сучасної судової системи в контексті принципу процесуальної економії. З 20 січня 2015 р. у Вищому адміністративному суду України запроваджено надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу. З метою налагодження процесу оперативного обміну інформацією в електронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, іншими державними структурами для забезпечення справедливого та неупередженого адміністративного правосуддя, своєчасного доведення інформації до учасників судового процесу наказом Вищого адміністративного суду України від 20.01.2015 р. № 3 затверджено Тимчасовий регламент обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу [20].

Отже, можемо констатувати, що беззаперечно існування принципу процесуальної економії пов'язано зі змістом процесуальних норм адміністративного законодавства, а розвиток цього принципу (його динаміка) пов'язаний із формалізмом та недоліками адміністративного судочинства як суб'єктивного, так і організаційного характеру.

Наступний аспект, який є невід'ємною складовою частиною розуміння принципу процесуальної економії, – це його реалізація. Більшість науковців у сфері адміністративного судочинства пов'язують реалізацію принципів із стадіями процесу. Вважається, що найбільш повноцінно принцип процесуальної економії реалізується на підготовчій стадії адміністративного процесу [21].

Зауважимо, що в адміністративному судочинстві проведення попереднього судового засідання не є обов'язковим, і проводиться воно в кожному конкретному випадку за рішенням судді про його проведення (п. 4 ч. 2 ст. 110 КАС). У господарському судочинстві взагалі не передбачено проведення



такого засідання, а справи розглядаються за загальним правилом за декілька судових засідань, а то й за одне (відсутність попереднього судового засідання на оперативності і якості цих видів судочинства не позначається).

У свою чергу, В.М. Кравчук висловлює думку, що послідовність дій судді у порядку ст. 107 КАС України не має принципового значення, він повинен вчиняти дії, виходячи з процесуальної економії: відмовити у відкритті провадження, якщо для цього є підстави; повернути позовну заяву, якщо для цього є підстави, але немає підстав для відмови у відкритті провадження; залишити позовну заяву без руху, якщо немає підстав для її повернення чи відмови у відкритті провадження.

На думку В.М. Кравчука, такий алгоритм може призвести до виникнення багатьох процесуальних проблем та зловживань. Так, наприклад, якщо позивач подасть до Вищого адміністративного суду України як до суду першої інстанції адміністративний позов до органу місцевого самоврядування про скасування рішення про надання земельної ділянки іншій особі та визнання права власності на неї, то діючи за таким алгоритмом, ВАС повинен відмовити у відкритті провадження в справі, оскільки заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства (п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС). Така ухвала може бути оскаржена в апеляційному порядку. Який апеляційний суд буде повноважним розглянути таку скаргу? Чи може апеляційний суд переглядати ухвалу, постановлену ВАС України, як судом першої інстанції? Варіантів тут є багато, але всі вони нам видаються неправильними. Водночас, діючи за правилами ч. 2 ст. 107 КАС, у наведеній ситуації ВАС України поверне позовну заяву позивачу як таку, яку подано з порушенням правил підсудності (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС) [22].

Загалом, інститут досудового розгляду справи дає змогу уточнити позовні вимоги та заперечення, визначити обставини, що мають значення для справи, з'ясувати питання, що стосуються інституту доказування, вже на стадії підготовки справи до судового розгляду процесуально закріпити дії сторін щодо розпорядження своїми матеріальними та процесуальними правами, закінчити провадження в справі як з ухваленням рішення по суті, так і без ухвалення такого рішення тощо.

Так, суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

За обґрунтованим клопотанням позивача суддя вживає заходи щодо невідкладного розгляду і вирішення справи. У такому разі виклик осіб, які беруть участь у справі, чи повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу, електронної пошти чи іншого технічного засобу [16].

Особливістю та заключним взаємозв'язком даної стадії із стадією розгляду справи по суті є те, що саме на ній закладаються основи для своєчасного і правильного розгляду та вирішення справ, а її недооцінка, помилки та прорахунки із самого початку визначають неправильний напрямок усього судового розгляду, спричиняють численні випадки порушення строків розгляду справи і часто є причинами скасування судових рішень. «Економія» суддями часу на такій стадії призводить до порушення законних прав сторін. Досить слушною є думка відомого в наукових колах теоретика С.Н. Абрамова, який ще в 1939 році звертає увагу на належність проведення суддями до судової підготовки справи. Ось що він пише: «Суддя, який є головуючим у судовому засіданні, повинен викласти обставини справи зрозуміло, чітко, керувати судовим засіданням так, щоб було з'ясовано всі доводи, щоб були відсторонені докази, які не мають жодного відношення до справи. Якщо суддя не знає справи, він не може керувати ходом судового засідання, не знає про що запитувати сторін, свідків, розгляд справи буде проводитись без чіткого направлення, потрібні докази не з'ясовуватись, справа загромаджена не маючими жодного відношення до неї матеріалами. У результаті ні в самого судді, ні в присутніх в залі осіб чіткого уявлення про суть спору не буде. За таких обставин рішення може бути необґрунтованим та скасованим вищою інстанцією» [23, с. 14].

Таким чином, пов'язувати реалізацію принципу процесуальної економії зі стадіями адміністративного судочинства є не зовсім вірним. Доцільність його реалізації може проявлятися лише в нескладних справах, а з іншого боку, нав'язлива економія може призвести до необґрунтованих процесуальних рішень і поширення тези про те, «що суди першої інстанції працюють тільки на апеляцію».

Тому ефективна реалізація принципу процесуальної економії повинна реалізовуватись у поєднанні з іншими принципами судочинства. У цьому контексті заслуговує на увагу запропонований Президентом України невідкладний законопроект про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів.

Як зазначається в пояснювальній записці, прийняття законопроекту сприятиме подоланню процесуальних проблем, які перешкоджають ефективному судовому захисту в Україні.

Першочерговою зміною, яка знайшла відображення в усіх процесуальних кодексах, є впровадження ефективного захисту прав особи, яка звертається до суду, як превалюючого завдання судочинства. Так, принцип офіційного з'ясування обставин справи, притаманний лише Кодек-



су адміністративного судочинства України, обмежено щодо позивача, який не є суб'єктом владних повноважень, правом суду витребувати в нього лише докази стосовно наявності порушеного права, за захистом якого позивач звернувся до суду.

Керуючись принципом пропорційності, суд зважає доцільність процесуальних дій порівняно із завданням судочинства, значенням справи, ціною позову, розміром судових витрат, визначає вид забезпечення позову, розмір зустрічного забезпечення, розподіляє судові витрати, визначає строки подання заяв по суті справи, вживає заходів процесуального примусу тощо.

З урахуванням принципу диспозитивності сторонам надається фактична, а не формальна свобода на будь-якій стадії судового процесу відмовитись від позову або укласти мирову угоду, предмет якої (на відміну від чинних правил) може виходити за межі предмета спору, якщо це не порушує вимоги закону і права третіх осіб.

Дотримання розумних строків розгляду справ, процесуальна економія та зменшення навантаження на суди мають бути досягнуті за рахунок спрощення процедури та прискорення розгляду нескладних та менш значних справ, а в передбачених законом випадках – розгляду справи без виклику сторін. У таких справах строк розгляду становить не більше 60 днів із дня відкриття провадження в справі.

У будь-якій справі (за винятком окремих категорій) сторони можуть звернутися до неформальної процедури розгляду – врегулювання спору за участю судді, за наслідками якої вони можуть або укласти мирову угоду, або продовжити судовий розгляд [24]. Не будемо аналізувати правильність запропонованих змін, їх позитив покаже життя.

На наш погляд, реалізація будь-якого принципу судочинства, в тому числі й принципу процесуальної економії, повинна бути пов'язана з досконалою процесуальною формою. На нашу думку, необхідно виходити з того, що поняття процесуальної форми не зводиться лише до формалізму, хоча останній і є змістовою характеристикою будь-якої процесуальної форми. Процесуальні формальності існують лише для того, щоб забезпечити правильне та своєчасне вирішення справи [25, с. 82]. У зв'язку із цим ми більше погоджуємося з думкою, що під процесуальною формою розуміють сукупність однорідних процедурних вимог, що пред'являються до дій учасників процесу та спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату. Процесуальна форма являє собою особливу юридичну конструкцію, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [26, с. 13; 27, с. 178].

Висновки. Підводячи певні підсумки, зазначимо таке: принцип процесуальної економії знаходить своє відображення в змісті процесуальних норм адміністративного законодавства. У зв'язку із чим пропонується ст. 7 КАС України доповнити пунктом 7 такого змісту: «Інші принципи адміністративного судочинства, зміст яких закріплено в нормах процесуального законодавства»; динаміка розвитку принципу процесуальної економії пов'язана з формалізмом та недоліками адміністративного судочинства як суб'єктивного, так і організаційного характеру; ефективність реалізації принципу процесуальної економії можлива в поєднанні з іншими принципами адміністративного судочинства та досконалою юридичною конструкцією, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень, якою є процесуальна форма; пропонується під принципом процесуальної економії адміністративного судочинства розуміти засади обережного та раціонального використання процесуальних засобів, часу та сил суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності з одночасним забезпеченням правильного застосування адміністративно-процесуального законодавства з метою успішного виконання завдань адміністративного судочинства.

Оскільки стаття присвячена окремим аспектам принципу процесуальної економії в адміністративному судочинстві, зазначимо, що подальшими науковими розвідками в цій сфері можуть бути такі: реалізація принципу процесуальної економії на окремих стадіях адміністративного судочинства; співвідношення процесуальної формальності та процесуальної економії в адміністративному судочинстві.

Цією статтею ми ні в якому разі не ставимо крапку в дослідженнях проблем принципу процесуальної економії. Окреслені проблеми потребують подальшого вивчення, а наукові здобутки – впровадження в соціальне і правове буття.

Список використаних джерел:

1. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 // Офіційний вісник України від 24.05.2006 – 2006 р., № 19, стор. 23, стаття 1376, код акту 36232/2006.
2. Цивільне процесуальне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін.] ; за заг. ред. С.С. Бичкової. – К. : Атіка, 2009. – 760 с.
3. Чурпіта Г.В. Зловживання цивільними процесуальними правами / Г.В. Чурпіта, С.С. Бичкова // Криміналістичний вісник. – 2015. – № 2(24). – С. 12–18.



4. Цивільний процес: посібник для підготовки до іспитів // За заг. ред. І.С. Тімуш. – Дніпропетровськ : Середняк Т.К., 2016 – 210 с.
5. Чернооченко С.І. Цивільний процес : [навч. посіб.] / С.І. Чернооченко. – [3-тє вид., перероб. та допов.]. – К. : ЦУЛ, 2014. – 416 с.
6. Смола С.В. Засоби реалізації принципу процесуальної економії під час судового розгляду господарських спорів / С.В. Смола // Право і суспільство № 1-2, 2014. – С. 71.
7. Кानюка М.І. Реалізація принципу процесуальної економії в судовому провадженні / М.І. Канюка // Прикарпатський юридичний вісник Випуск 1(10), 2016. – С. 242.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Т.1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
10. Бандурка А.М. Административный процесс / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2001. – 333 с.
11. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07 / С.А. Бондарчук / Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 19 с.
12. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України \ О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за заг. ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – С. 39-54.
13. Потапенко С.В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Потапенко. – Х., 2010. – С. 5.
14. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина. – С. 58.
15. Словник української мови: в 11 томах. – Том 1, 1970. – С. 159.
16. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446.
17. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К. : Старий світ, 2006. – С. 238.
18. Жукова Є. Місце принципу процесуальної економії в системі принципів адміністративного судочинства / Є. Жукова // Юридичний вісник. – № 3, 2014. – С. 380.
19. Жукова Є.О. Особливості прояву принципу процесуальної економії під час судового розгляду адміністративних справ / Є.О. Жукова // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «ПРАВО», Випуск 1, 2014. – С. 45
20. Тимчасовий регламент обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу : Затв. наказом Вищого адміністративного суду України від 20.01.2015 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/123328/>.
21. Бучик А.Ю. Аналіз принципу процесуальної економії у складовій адміністративного процесу / А.Ю. Бучик // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2(14) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16baysap.pdf>.
22. Кравчук В.М. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / В.М. Кравчук. – Х. : Фактор. 2011. – 800 с.
23. Абрамов С.Н. Судебное заседание по гражданским делам / С.Н. Абрамов ; под ред. И.Т. Голякова. – М. : Юридическое изд-во Министерства юстиции СССР, 1939. – С. 14.
24. Зміни до процесуального законодавства вже у Верховній Раді / Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, «Українське Право» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gd.lv.court.gov.ua/sud1307/news/337757/>.
25. Султанов А.Р. Формализм гражданского процесса и стандарты справедливого правосудия / А.Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 3. – С. 73–93.
26. Горшенев В.М. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Виртук Н.В., Горшенев В.М., Добровольская Т.Н., Иконичкая И.А., и др. ; под ред. : Горшенев В.М., Недбайло П.Е. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
27. Дика Д.О. Засада раціональної процесуальної форми у діяльності Європейського суду з прав людини / Д.О. Дика // Європейські перспективи № 3, 2013. – С. 178.

