



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

**Ославський Михайло Іванович - кандидат юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, викладач права Івано-Франківського коледжу
Львівського національно аграрного університету**

УДК 342.9(477)

Любые международные стандарты имеют относительно самостоятельную природу: они формируются в конкретно определенной правовой системе, обусловлены развитием этой системы и являются инструментом «отраслевого» назначения.

Правовой стандарт рассматривается как некий образец (эталон, модель), принимаемый за исходный для сравнения с ним других подобных объектов или явлений. Это совокупность единых, типовых принципов и правил поведения субъектов права, отраженных в источниках права.

Раскрыты варианты классификации системы таких стандартов и определена ее значимость для правильного их применения.

Обосновано значимость международных стандартов в сфере интеграции в европейское и международное сообщества.

Ключевые слова: международные стандарты, европейские стандарты, международно-правовой акт, административное судопроизводство, административный суд.

The article is devoted to the research of the concept and content of international standards of the administrative legal proceedings.

The theoretical and methodological specificity of the research of the concept and content of international legal standards is that the legal standards of any sphere can not be considered in isolation from the development of the entire legal system, all its sectoral and institutional elements. However, any international standards have a relatively independent nature: they are formed in a specific legal system, due by the development of this system and a special tool for «sectoral» purposes.

The legal standard is considered as a particular sample (etalon, model), taken as output to compare with other similar objects or phenomena. This is a set of uniform, typical principles and rules of conduct of subjects of law, reflected in sources of law. Under the standards of administrative legal proceedings it is necessary to understand the system of legal models, norms, principles and legal practices, that establish the obligatory (minimum) level of assurance of the rights of a person in the administrative proceedings and ways to exercise of such rights.

The variants of classification of the system of such standards are revealed and its significance for its correct application is determined. On their basis, generally accepted international standards for administrative proceedings are proposed to be divided into two general groups: 1) international standards, which contained in normative acts of a universal nature; 2) generally accepted European standards – international standards, which enshrined in European international legal acts.

The significance of international standards of administrative legal proceedings for the process of harmonization of Ukrainian legislation with the European Union law is substantiated. Compliance with the requirements of international normative legal acts in the sphere of administrative legal proceedings is considered as an important aspect of the state policy of Ukraine in the sphere of integration into the European and international community.

Key words: international standards, European standards, international legal act, administrative proceedings, administrative court.

Articolul este dedicat studiului conceptului și conținutului standardelor internaționale în aplicarea contenciosului administrativ. Oricare standard internațional are un caracter relativ independent: acestea se formează în sisteme juridice concrete, condiționate de dezvoltarea acestui sistem și devin un instrument de scop "sectorial".

Standardul legal se examinează ca un anumit model (etalon, etc) aplicat ca un prim-exemplu pentru următoarele. Acesta este un set de principii și reguli comune de conduită pentru entitățile juridice, reflectate în reglementări legale. Sunt descrise tipurile de clasificare a sistemului acestor standarde pentru aplicarea lor corectă.

Importanța standardelor internaționale pentru punerea în aplicare a contenciosului administrativ pentru procesul de armonizare a legislației Ucrainei cu legislația Uniunii Europene este fundamentală. Respectarea cerințelor actelor normative internaționale în domeniul contenciosului administrativ este considerată un aspect important al politicii de stat a Ucrainei în domeniul integrării în comunitatea europeană și internațională.

Cuvinte cheie: standarde internaționale, standarde europene, act juridic internațional, proceduri administrative, instanță administrativă.

Постановка проблеми. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає повномасштабного реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Проводячи реформи в державному управлінні, необхідно враховувати міжнародні та європейські стандарти, теоретичні положення, доктрини та позитивний практичний досвід зарубіжних держав. Зокрема, розпочата в Україні адміністративно-судова реформа, створення в Україні системи адміністративних судів, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються із урахуванням міжнародних та європейських стандартів адміністративної юстиції. Їх дотримання є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір, а також для набуття ознак правової держави.

Одним із стабілізуючих факторів за таких умов має виступати надійна судова система та судочинство загалом. Так, у відповідності до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» судова реформа, поряд із векторами руху, відповідальності та розвитку стала складовою вектора безпеки. Вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх

рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [8].

Метою статті є аналіз міжнародних стандартів здійснення судочинства та з'ясування їх сутності.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Стратегії «Україна – 2020» зазначено, що метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права та забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним і неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду, а також європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини [8].

Ступінь розробленості проблеми. Проблемами дослідження міжнародних стандартів здійснення адміністративного судочинства України, їх сутності та класифікації неодноразово піднімалися в науці адміністративного судочинства такими науковцями, як В.Д. Бринцев, І.І. Войтович, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, Л.А. Луць, О. В. Саленко, А.В. Хворостянкіна та ін. Проте запровадження судової реформи адміністративного судочинства сприяло дослідженню цих питань, у дещо новому ракурсі, що й обумовило актуальність даної статті.

Виклад основного матеріалу. Як слушно вказує В.К. Колпаков та Т.О. Коломoeць, наявність адміністративного правосуддя – одна з фундаментальних вимог до суспільства, засно-

ваних на стандартах верховенства права. Воно означає прихильність принципу, передбачає, що уряд країни та її органи адміністрування мають діяти чітко в межах правових повноважень. Ця вимога означає, що приватні особи мають право домагатись відшкодування за судом будь-якого збитку, завданого їхнім правам, свободам чи інтересам у результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків. У таких випадках у приватних осіб має бути можливість домагатись дієвого відшкодування за допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. Суд також має дотримуватись балансу між законними інтересами всіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, а й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації [4, с. 206-207].

В умовах реформування національного судочинства та органів юстиції терміни «міжнародні стандарти», «європейські стандарти» є часто вживаними серед політиків, юристів, науковців і громадськості. Водночас уявлення про сутність таких стандартів є дуже приблизним. Загалом у правовому розумінні міжнародні стандарти – це установлені міжнародно-правовими актами певні мінімальні вимоги, яких зобов'язані дотримуватися у процесі національної законотворчості всі держави [9, с.263].

У контексті тематики цього дослідження насамперед варто з'ясувати зміст загального поняття «стандарт». Відповідно до одного з визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, стандарт (standard) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Зазначається, що слово "стандарт" (standard) утворює синонімічний ряд із словом "критерій" (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип чи ні [10].

У тлумачному словнику української мови переважно відносять основне значення цього слова до технічної галузі, крім того, стандартом є також єдина типова форма організації,

проведення, виконання чого-небудь, норма (шаблон, трафарет, штамп), позбавлена індивідуальних особливостей, своєрідності, оригінальності [7, с. 372]. Однак, у науковій літературі розуміння терміна «стандарт» є дещо відмінним. По-перше, це сформульовані принципи та правила, що регулюють певну діяльність; по-друге, це нормативні документи, які фіксують окремі принципи і правила [5, с. 3].

Таким чином, правовий стандарт – це певний зразок (еталон, модель), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ; це сукупність єдиних, типових принципів і правил поведінки суб'єктів права, відображених у джерелах права.

Міжнародні стандарти встановлюють певні мінімальні вимоги, дотримуватися яких повинні всі держави. Міжнародні стандарти містяться в міжнародних договорах, інших джерелах міжнародного права та в міжнародних документах, не наділених обов'язковою юридичною силою, що приймаються окремими міжнародними організаціями [11, с.615].- У той же час, у жодному офіційному міжнародно-правовому акті, яким закріплено такі стандарти, власне дефініції міжнародних правових стандартів не надано.

Крім того, вперше у юридичній науці використовували, причому у міжнародному праві, термін міжнародні стандарти прав людини. Так, завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації прав людини 1948 року, підписанню і ратифікації Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року в конституціях більше як 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, які містяться в цих актах, перетворились на загальновизнані норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватись усі країни світу. До системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить і Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, особливістю якої є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європей-

ського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї.

Крім того, у юридичній науці також активно вживається термін «європейські стандарти» судочинства, юстиції, прав людини. При чому, вказується на те, що даний термін є усталеним у сучасній теорії адміністративного судочинства та може застосовуватися як узагальнена назва системи закріплених у законодавстві Європейського Союзу правових норм, що встановлюють права особи в адміністративному судочинстві та гарантують їх реалізацію, а також сформованих на їх основі правових звичаїв [2, с.188].

Досліджуючи європейські міждержавні правові системи, Л.А. Луць визначає загально-визнані європейські правові стандарти як єдині, типові принципи й норми, які зафіксовані в основних джерелах права регіональних міждержавно-правових систем та є мінімальними правовими вимогами щодо правових систем держав-учасниць [6, с. 175].

Можна погодитися із думкою А.В. Хворостянкіної, що для розуміння поняття європейських стандартів, на нашу думку, необхідно брати до уваги поняття європейського правового простору. У правових дослідженнях пропонується визначати європейський правовий простір як правову систему у стані становлення, складовими якої є юридичні норми, принципи та стандарти, вироблені в рамках регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, ЄС) [10].

Теоретико-методологічна специфіка дослідження поняття та змісту міжнародних правових стандартів полягає в тому, що правові стандарти будь-якої сфери не можна розглядати ізольовано від розвитку всієї правової системи, всіх її галузевих та інституціональних елементів. Проте будь-які міжнародні стандарти мають відносно самостійну й незалежну природу: вони формуються в конкретно визначеній правовій системі, зумовлені розвитком цієї системи та є особливим інструментом «галузевого» призначення [9, с.264].

Отже, на підставі аналізу такого різноманіття терміну «стандарти» у юридичній науці

можна дійти висновку, що словосполучення «міжнародні стандарти» є набагато ширшим у порівнянні із іншими, проаналізованими нами вище. У такому випадку під стандартами адміністративного процесу слід розуміти систему правових зразків, норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи реалізації таких прав.

Водночас слід зауважити, що дослідження явища міжнародних стандартів значно ускладнюється відсутністю будь-якого вичерпного їх переліку, загальної класифікації, положень національного законодавства щодо механізму реалізації таких стандартів, критеріїв визначення їх обов'язкового чи рекомендаційного характеру у правозастосовній діяльності.

Погоджуючись із тим, що стандарти вміщують міжнародно-правові норми і принципи, закріплені в міжнародних нормативно-правових актах, та беручи до уваги загальну класифікацію міжнародно-правових норм, О. В. Саленко пропонує визначати міжнародні стандарти за такими критеріями:

- 1) за змістом і способом закріплення – цілі, принципи, норми;
- 2) за сферою дії – універсальні, регіональні, партикулярні;
- 3) за юридичною силою – імперативні, диспозитивні;
- 4) за функціями в механізмі міжнародно-правового регулювання – матеріальні та процесуальні;
- 5) за способом створення та формою втілення – звичаєві, договірні та такі, що містяться в рішеннях міжнародних організацій. Аналіз наукових досліджень у цій сфері свідчить, що критерієм поділу міжнародних стандартів на імперативні та диспозитивні може бути не лише їх юридична сила, а й метод правового регулювання [9, с.265].

На наш погляд, та класифікація міжнародних стандартів судочинства, в тому числі й адміністративного, по своїй суті більше стосується міжнародних стандартів суду та судоустрою. Крім того, не враховується сфера дії того чи іншого міжнародного нормативно-

правового акту: чи він є регіонального або ж загального характеру.

У той же час В.Д. Бринцев запропонував наступний підхід до побудови системи стандартів, на яких ґрунтується національне судочинство, в тому числі й адміністративне:

1) комплексні стандарти, що закріплюють правила розгляду судових справ і загальні принципи (справедливість, неупередженість, публічність, відкритість, рівність усіх перед законом (судом) тощо);

2) стандарти (принципи) побудови системи судових органів (самостійність суду, незалежність суддів, єдність судової системи, доступність структур судової влади для всіх верств населення) [1, с. 36-37].

А.В. Хворостянкіна з урахуванням положень статей 6 та 13 Конвенції пропонує системі стандартів адміністративного процесу поділяти на наступні види:

1) право на суд (як його прояв – право на доступ до суду);

2) право на справедливий судовий процес, що включає такі організаційні та процесуальні гарантії: а) розгляд справи судом, створеним на підставі закону, б) незалежність та неупередженість суду, в) публічний розгляд справи та проголошення рішення суду, г) справедливий судовий розгляд, д) розгляд справи впродовж розумного строку;

3) ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади та дієвість судового рішення [10].

7-8 жовтня 2002 року Радою Європи була організована Перша Конференція Голів Вищих Адміністративних судів Європи під назвою «Можливість та сфера судового контролю над адміністративними рішеннями». На конференції було наголошено (а згодом відображено в документах Проектної групи з адміністративного права), що на рівні Конвенції про захист прав людини та основних свобод загальні стандарти судового адміністративного процесу закріплені в статті 13 та пункті 1 статті 6. Такого ж висновку дійшли учасники Першої Конференції Голів Вищих Адміністративних судів в Європі. У висновках за результатами проведеної Конференції було зазначено, що, не

дивлячись на організаційні відмінності в різних державах, адміністративний процес має відповідати загальним стандартам, що закріплені в правових системах держав-членів, або процесуальним гарантіям, які прямо закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема в статтях 6 та 13 [3].

Зважаючи на викладене, а також беручи до уваги необхідність класифікації загальновизнаних міжнародних стандартів із метою їх належної практичної реалізації, пропонуємо поділяти загальновизнані міжнародні стандарти адміністративного судочинства на такі дві загальні групи: 1) міжнародні стандарти, які містяться у нормативних актах універсального характеру; 2) загальновизнані європейські стандарти – міжнародні стандарти, закріплені в європейських міжнародних правових актах.

До першої групи нормативно-правових актів, у яких втілені загальновизнані міжнародні стандарти у сфері адміністративного судочинства, слід віднести наступні: правові акти, розроблені в межах Організації Об'єднаних Націй; документи Юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA); акти Першої світової конференції з незалежності правосуддя; акти Міжнародної асоціації суддів, зокрема її Першої експертної комісії. Крім того, вартими уваги є акти рекомендаційного характеру, прийняті на багатосторонніх зустрічах асоціацій суддів окремих країн, які є членами Міжнародної асоціації суддів тощо.

До другої групи європейського рівня міжнародних стандартів у сфері адміністративного судочинства слід віднести наступні стандарти: принципи та норми, закріплені в міжнародних документах, ухвалених під егідою Ради Європи; загальновизнані міжнародні стандарти Європейського Союзу.

Висновки. Отже, дотримання вимог міжнародних нормативно-правових актів у сфері адміністративного судочинства є важливим аспектом державної політики України у сфері інтеграції до європейської та міжнародної спільноти. Практичним інструментом досягнення успіху в цьому є наближення адміністративно-процесуального законодавства до міжнародних стандартів здійснення правосуддя. У свою чергу, неухильне додержання стан-

дартів є гарантією судового перегляду адміністративних актів компетентним і незалежним судом, який діє відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, є основоположною умовою захисту прав людини і верховенства права.

Література

1. Бринцев В.Д. Система організаційно-го забезпечення судової влади України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10. В.Д. Бринцев. – Х., 2011. – 520 с.
2. 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.: Ваїте, 2015. – С.188-192.
3. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf.
4. Коломоець Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
5. Корпоративные стандарты: от концепции до инструкции: практика разработки /- С. А. Николаева, С. В. Шебек. – М. : Книжный мир, 2002. – 333 с.
6. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Л.А. Луць. – Львів, 2004. – 447 с.
7. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / Уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 4. – 941 с.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
9. Саленко О. В. Міжнародні стандарти у сфері судоустрою та статусу суддів, їх зміст і класифікація / О. В. Саленко // Jurnalul juridic national: teorie și practică (Национальный юридический журнал: теория и практика). – 2014. – № 3 (7) 2014. – С. 263–269.
10. Хворостянкін А. В. Європейські стандарти адміністративного процесу / А.В. Хворостянкін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: https://minjust.gov.ua/m/str_6738
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П-С. – 736 с.