



http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/medicrime_ru.pdf.

11. Растущая угроза со стороны поддельных лекарств [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.who.int/bulletin/volumes/88/4/10-020410/ru/>.

12. Терехов А.Ю. Международно-правовые средства предотвращения оборота фальсифицированных лекарственных препаратов : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / А.Ю. Терехов – Рос. ун-т дружбы народов. – Москва, 2011. – 132 с. – С. 39.

13. Европарламент не ратифицировал соглашение АСТА [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gamer.ru/news/evroparlament-netatifikiroval-soglashenie-acta>.

14. ЮНИТАЙД отмечает основные достижения за первый год своего существования [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2007/unitaid01/ru/>.

15. Bhala R., Kennedy K. World Trade Law. The GATT-WTO System, Regional Arrangements, and U.S. Law. – Charlottesville, Virginia: Lexis Law Publishing, 1998. – 1382 p. – P. 1129-1138.

16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 сентября 2012 года № 1234 «О подписании Соглашения о сотрудничестве государств-членов Евразийского экономического сообщества в сфере обращения лекарственных средств (лекарственных препаратов), изделий медицинского назначения и медицинской техники (медицинских изделий)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001234>.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СУДЕ ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Мирослава ПИДВАЛЬНАЯ,

ассистент кафедры конституционного, административного и финансового права
Хмельницкого университета управления и права, аспирант
Института законодательства Верховной Рады Украины, магистр права

Summary

In the article the theoretical research of realization of the rule of law principle while considering the administrative disputes by courts of the first instance is provided. Reflection of the rule of law principle in the norms of a Code of the administrative legal proceedings of Ukraine is expounded in relation to the person's participation in case. The effect of the principle of the rule of law while considering administrative disputes by courts of the first instance has been characterized on the basis of the major procedural institutions (timeframes, evidence, judicial control over the execution of judgments). It is grounded that the rule of law principle must be implemented on every stage of proceeding by administrative courts of the first instance. The amendments to the current legislation have been proposed.

Key words: the rule of law principle, administrative case, administrative dispute, subject of imperious powers, administrative legal proceedings.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование реализации принципа верховенства права при рассмотрении административных споров в суде первой инстанции. Раскрывается отображение принципа верховенства права в нормах Кодекса административного судопроизводства Украины относительно процессуального статуса лиц, участвующих в деле. На основании основных процессуальных институтов (сроки, доказательства, судебный контроль над исполнением судебных решений) характеризуется действие принципа верховенства права при рассмотрении административных дел судами первой инстанции. Обосновано, что принцип верховенства права должен реализовываться на каждой стадии производства в административном суде первой инстанции. Предложены изменения действующего законодательства.

Ключевые слова: принцип верховенства права, административное дело, административный спор, субъект властных полномочий, административное судопроизводство.

Постановка проблемы. В связи с евроинтеграционной политикой Украины особенно важна реализация принципа верховенства права, особую роль в утверждении которого играют административные суды, призванные защищать права, свободы и интересы лиц от нарушений со стороны субъектов властных полномочий.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточной раскрытостью темы – несмотря на наличие нескольких работ по реализации принципа верховенства права в административном судопроизводстве, все же более глубоко необходимо исследовать механизм реализации принципа верховенства права административными судами первой инстанции.

Состояние исследования. Научный анализ проблем реализации принципа верховенства права в административном судопроизводстве Украины осуществляется отечественными учеными. Среди них следует назвать С.А. Бондарчук, К.О. Клименко, А.М. Пасенюка, А.А. Рыбченко, Г.П. Тымченко и др., работы которых являются фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование утверждения принципа верховенства права в административном судопроизводстве Украины, система научных взглядов и разработок по этой проблеме. Новизна работы заключается в том, что в данной ра-



боте сделана попытка исследовать проблемы реализации принципа верховенства права административными судами первой инстанции, а также приведены предложения усовершенствования законодательства.

Изложение основного материала. Рыбченко А.А. считает, что, исходя из позиции верховенства права, суд при применении конкретного нормативного акта или нормы должен обращать внимание не только на соблюдение формальных требований при принятии этого акта (принятие его уполномоченным органом, с соблюдением процедуры, предусмотренной законодательством и тому подобное), но и обращать внимание на содержание норм права, которые изложены в таком акте, и понимать их с учетом основных составляющих принципа верховенства права, закрепленных в законодательстве [1, с. 289]. По мнению Г.П. Тымченко, верховенство права проявляется через понятные правила определения надлежащей юрисдикции и подсудности; отсутствие формальных препятствий для обращения к суду и открытию производства по делу; пользование средствами защиты, установленными законом; наличие стадий судопроизводства и специфики возможностей на каждой из стадий; сроки выполнения процессуальных действий и длительность самих судебных процедур; инстанционность судебной системы; возможность судебного контроля за выполнением решений [2, с. 70].

Производство в суде первой инстанции условно можно разделить на 4 стадии: 1) обращение с административным иском и открытие производства в административном деле; 2) подготовительное производство; 3) судебное разбирательство; 4) принятие судебного решения [3, с. 134]. Принцип верховенства права, закрепленный в ст. 8 Конституции Украины [4] и в Кодексе административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ) [5], является определяющим принципом, которым должны руководствоваться судьи, рассматривая административные дела. Исследуем особенности реализации принципа верховенства права на каждой стадии производства в суде первой инстанции. На стадии обращения с

административным иском государство должно гарантировать лицу возможность предъявления иска в административный суд. Для этого необходимо наличие непротиворечивого законодательства и отсутствие любых процессуальных и имущественных препятствий для доступа к административному суду. Таким образом в первую очередь реализуется принцип верховенства права, часть содержания которого и составляет доступ к суду. При этом, если в соответствии с ч. 1 ст. 6 КАСУ [5] каждое лицо имеет право в порядке, установленном этим Кодексом, обратиться в административный суд, если считает, что решением, действием или бездействием субъекта властных полномочий нарушены его права, свободы или интересы (то есть лицо имеет субъективное право на судебную защиту, которое реализуется путем предъявления иска), то государство в лице административных судов обязано принять исковое заявление, и судья обязан возбудить административное дело. Однако следует учесть, что не должно быть слишком много бюрократии и формальностей, препятствующих защите прав в судебном порядке. Но в то же время истец должен выполнить все требования, предъявляемые к форме и содержанию иска. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 105 КАСУ по просьбе истца служащим аппарата административного суда может быть предоставлена помощь в оформлении искового заявления [5]. Однако следует отметить, что на практике приведенное положение остается декларативным.

Считаем, что принцип верховенства права находит свое проявление и в нормах института процессуальных сроков. Так, согласно ч. 2 ст. 99 КАСУ, для обращения в административный суд за защитой прав, свобод и интересов лица устанавливается шестимесячный срок, который, если не установлено другое, вычисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, свобод или интересов [5]. С целью сокращения сроков рассмотрения дела ст. 106 КАСУ [5] содержит требования об указании в исковом заявлении кроме имени (наименования) истца, почтового адреса, а также

номера средства связи, адреса электронной почты, если такие есть, а ответчика – если такие известны. После подачи административного иска заявление поступает в канцелярию суда, поэтому заслуживает внимание ст. 15-1, которой дополнен КАСУ [5] в соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно внедрения автоматизированной системы документооборота в административных судах» от 5 июня 2009 года № 1475-vi [6]. Так, с 1 января 2010 года в административных судах стала функционировать автоматизированная система документооборота суда, которая среди прочего обеспечивает объективное и беспристрастное распределение дел между судьями с соблюдением принципов очередности и одинакового количества дел для каждого судьи; предоставление физическим и юридическим лицам информации о состоянии рассмотрения дел, в которых они принимают участие.

Далее более детально проанализируем утверждение принципа верховенства права на основании института процессуальных сроков на последующих стадиях производства в административном суде первой инстанции. Так, согласно ч. 6 ст. 107 КАСУ, копия определения о возбуждении административного дела безотлагательно после вынесения посылается лицам, участвующим в деле, вместе с информацией об их процессуальных правах и обязанностях. Ответчикам и третьим лицам, не заявляющим самостоятельных требований относительно предмета спора, направляют также копии искового заявления и прилагаемых к нему документов [5]. Причем информация о правах и обязанностях посылается только в административном судопроизводстве.

В рамках подготовительного производства проявлением принципа верховенства права является положение ч.ч. 2, 3 ст. 110 КАСУ, в соответствии с которыми суд до судебного рассмотрения административного дела принимает меры для всестороннего и объективного рассмотрения и решения дела в одном судебном заседании в течение разумного срока. По обоснованному ходатайству истца



судья принимает меры относительно безотлагательного рассмотрения и решения дела. В таком случае вызов лиц, участвующих в деле, или сообщение о вынесенных судом определениях осуществляются с помощью курьера, телефона, факса, электронной почты или другого технического средства [5]. Согласно ч. 1 ст. 111 КАСУ [5], предварительное судебное заседание проводится с целью выяснения возможности урегулирования спора до судебного разбирательства дела или обеспечения всестороннего и объективного решения дела в течение разумного срока. Согласно ч. 3 ст. 121 КАСУ [5], если во время предварительного судебного заседания, на которое прибыли все лица, участвующие в деле, решены необходимые для его рассмотрения вопросы, то по письменному согласию этих лиц судебное разбирательство может быть начато в тот же день. В соответствии с ч. 1 ст. 122 КАСУ [5] административное дело должно быть рассмотрено и решено в течение разумного срока, но не больше месяца со дня возбуждения дела, если другое не установлено этим Кодексом. Также есть категории административных дел, для которых установлены специальные более короткие сроки обращения в суд и рассмотрения дела, что связано со спецификой предмета таких споров. Установление таких специальных сроков в большинстве случаев оправдано и не препятствует утверждению принципа верховенства права. Кроме того, согласно п. 10 ч. 3 ст. 2 КАСУ [5], по делам относительно обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, приняты (совершены) ли они своевременно, то есть в течение разумного срока.

Определение понятия «разумный срок» приводится в п. 11 ч. 1 ст. 3 КАСУ: это кратчайший срок рассмотрения и решения административного дела, достаточный для предоставления своевременной (без неоправданных промедлений) судебной защиты нарушенных прав, свобод и интересов в публично-правовых отношениях [5]. Однако приведенное определение все-таки не дает четкого ответа на вопрос, в течение какого срока

должно быть рассмотрено дело, хотя и без неоправданных промедлений. Положение чч. 1, 4 ст. 108 КАСУ о безотлагательном направлении копии постановления об оставлении искового заявления без движения, копии постановления о возвращении искового заявления лицу, которое его предъявило, также свидетельствуют об утверждении принципа верховенства права. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 118 КАСУ [5] ходатайство об обеспечении административного иска рассматривается не позже следующего дня после его получения и в случае обоснованности и срочности решается определением немедленно без извещения ответчика и других лиц, участвующих в деле.

Теперь проанализируем утверждение принципа верховенства права на основании процессуального статуса лиц, участвующих в деле. Так, учитывая задание административного судопроизводства, ответчиком в административном деле, как правило, является субъект властных полномочий, если другое не установлено КАСУ (ч. 3 ст. 50 КАСУ). Однако ч. 4 ст. 50 КАСУ [5] предусматривает неисключительный перечень дел, по которым граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, их объединения, юридические лица, которые не являются субъектами властных полномочий, могут быть ответчиками по административному иску субъекта властных полномочий. Также положение ч. 1 ст. 49 КАСУ [5] предусматривает равенство процессуальных прав и обязанностей лиц, участвующих в деле. Однако заслуживает внимания вопрос, соблюдена ли равенство, если истцом является субъект властных полномочий, а у ответчика нет права предъявить встречный иск, что установлено в гражданском процессе. Поэтому считаем, что, учитывая задание административного судопроизводства, нужно уменьшить круг споров, по которым истцами являются субъекты властных полномочий, поскольку при современном состоянии больше 30 законов Украины предусматривают право субъектов властных полномочий подать административный иск, который возлагает на административные суды несвойственную для них функцию

привлечения к административной ответственности [7, с. 358-363].

Следует отметить, что лицами, участвующими в деле, могут быть такие представители, как органы и лица, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц (Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, органы государственной власти, органы местного самоуправления, физические и юридические лица), что также свидетельствует об утверждении принципа верховенства права в административном судопроизводстве, поскольку в теперешнее время не для всех доступными являются услуги квалифицированных юристов, а механизмы предоставления бесплатной правовой помощи пока еще не совершенны. При этом указанные уполномоченные лица и органы должны предоставить административному суду доказательства, которые подтверждают наличие уважительных причин, которые делают невозможным самостоятельное обращение этих лиц к административному суду для защиты своих прав, свобод и интересов. Кроме этого, в соответствии с ч. 3 ст. 60 КАСУ органы государственной власти и органы местного самоуправления могут быть привлечены судом к участию в деле в качестве законных представителей или вступить в дело по собственной инициативе с целью выполнения возложенных на них полномочий [5]. Статья 61 КАСУ [5] также определяет особенности полномочий органов и лиц, которым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы других лиц в суде.

Норма ч. 2 ст. 49 КАСУ [5] устанавливает обязанность лиц, участвующих в деле, добросовестно использовать принадлежащие им процессуальные права и неуклонно выполнять процессуальные обязанности. Поэтому считаем, что следует предусмотреть дополнительные механизмы проверки добросовестности и предусмотреть ответственность за злоупотребление процессуальными правами, затягивание процесса и тому подобное, поскольку считаем неэффективным и таким, что не способствует утверждению принципа верховенства права, лишь установле-



ние обязанности добросовестно пользоваться предоставленными правами и выполнять обязанности без возможности привлечь к ответственности в случае нарушения. По мнению С.А. Бондарчук, злоупотребления процессуальным правом обжаловать решение суда приводит к нарушению права человека на рассмотрение дела на протяжении разумного срока. К сожалению, действующее процессуальное законодательство Украины дает возможность сторонам использовать право на обжалование судебных решений для затягивания рассмотрения дел в административных судах на практически неопределенный срок. Следовательно, целесообразно внести изменения в КАСУ в части: 1) когда обжалование постановления в рамках административного процесса не будет препятствовать последующему рассмотрению дела в суде первой инстанции, апелляционному суду вместе с жалобой будет посылаться не дело, а копии материалов дела, которые касаются предмета апелляционного обжалования; 2) суду первой инстанции предоставляется право выносить решение об отказе в принятии апелляционной жалобы в случае, если апелляционная жалоба подана на определение суда, возможность обжалования которого не предусмотрена процессуальным законодательством [8, с. 154-155].

Также, несмотря на то, что суд не является участником административного судопроизводства, все же следует отметить его активную роль, в частности относительно выяснения фактов, необходимых для принятия решения. Так, согласно ч. 5 ст. 71 КАСУ суд может собирать доказательства по собственной инициативе, а в соответствии с ч. 2 ст. 69 КАСУ суд может предложить предоставить дополнительные доказательства или истребовать дополнительные доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе [5].

Принцип верховенства права находит свое отображение и в норме ч. 2 ст. 71 КАСУ об обязанности доказывания: в административных делах о противоправности решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий обязанность

относительно доказывания правомерности своего решения, действия или бездействия, полагается на ответчика, если он возражает относительно иска [5].

Статья 159 КАСУ определяет требования к содержанию судебного решения, которое должно быть законным (принято судом в соответствии с нормами материального права при соблюдении норм процессуального права) и обоснованным (принято судом на основании полно и всесторонне выясненных обстоятельств в административном деле, подтвержденных теми доказательствами, которые были исследованы в судебном заседании). Бондарчук С.А. считает, что принцип верховенства права в административном судопроизводстве предусматривает осуществление правосудия с соблюдением конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, с целью их защиты от противоправного нарушения и исключительно в соответствии с требованиями Конституции и других законов Украины. В случае применения административным судом положений законодательных или других нормативно-правовых актов, которые несправедливо ограничивают или нарушают права, свободы и законные интересы лица или в случае толкования их таким способом, решение, вынесенное по такому делу, должно признаваться недействительным [8, с. 75]. Утверждению принципа верховенства права служит и положение ст. 154 КАСУ [5] о тайне совещательной комнаты, однако на практике нормы о принятии решений в совещательной комнате не всегда выполняются.

Принцип верховенства права является обязательным для применения всеми органами власти. Начиная с 1996 г. законодатель нередко его прямо закрепляет в статусных законах о том или другом органе исполнительной власти. Таким образом, может сложиться ситуация, когда содержание прав лица, определенное органом исполнительной власти с учетом принципа верховенства права, не будет совпадать с пониманием этого содержания самим лицом. В таком случае по иску лица свое весомое слово должен сказать суд. При этом такое слово должно быть глубоко мо-

тивированным; постановление суда должно содержать оценку всех обстоятельств, которые с точки зрения органа исполнительной власти имели естественно-правовую значимость. Сегодня даже при применении норм позитивного права далеко не каждое судебное решение содержит в мотивировочной части доводы, на основании которых суд пришел к своим выводам. Когда же в единичных случаях суд все-таки ссылается на принцип верховенства права, то, как правило, не указывает, какие именно его требования были применены [9, с. 119].

В аспекте реализации принципа верховенства права заслуживает внимания судебный контроль над исполнением судебных решений в административных делах. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 267 КАСУ суд, который принял судебное решение в административном деле, имеет право обязать субъекта властных полномочий, не в интересах которого принято судебное решение, подать в установленный судом срок отчет о выполнении судебного решения [5]. При этом по результатам рассмотрения отчета субъекта властных полномочий о выполнении постановления суда или в случае неподачи такого отчета судья своим постановлением может установить новый срок представления отчета, наложить на руководителя субъекта властных полномочий, ответственного за выполнение постановления, штраф в размере от десяти до тридцати минимальных заработных плат. Также в соответствии с ч. 5 ст. 267 КАСУ вопрос о наложении штрафа может решаться и по инициативе судьи в судебном заседании с сообщением сторон.

Считаем, что как проявление принципа верховенства права следует рассматривать положения КАСУ [5] относительно процесса рассмотрения и решения административного дела: 1) после замены стороны, вступления третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, привлечения второго ответчика рассмотрение административного дела начинается сначала (ч. 4 ст. 52 КАСУ); 2) в случае вступления третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, рассмотрение адми-



нистративного дела начинается сначала (ч. 1 ст. 53 КАСУ); 3) в случае отсутствия представителя у стороны или третьего лица, которое не имеет административной процессуальной дееспособности, а также в случае, если законный представитель этих лиц не имеет права вести дело в суде на основаниях, установленных законом, суд останавливает производство по делу и инициирует перед органами опеки и попечительства или другими органами, определенными законом, вопрос о назначении или замене законного представителя (ч. 9 ст. 56 КАСУ); 4) возвращение искового заявления не лишает права повторного обращения к административному суду в порядке, установленном законом (ч. 6 ст. 108 КАСУ); 5) в случае невыполнения условий примирения одной из сторон суд по ходатайству другой стороны возобновляет производство по делу (ч. 4 ст. 113 КАСУ); 6) последствия неприбытия в судебное заседание лица, участвующего в деле (ст. 128 КАСУ).

Недостатком считаем положение ч. 3 ст. 156 КАСУ, согласно которому, суд не приостанавливает производство по делу в случае заболевания лица, участвующего в деле, подтвержденного медицинской справкой, что препятствует прибытию в суд, если его личное участие будет признано судом обязательным, – до его выздоровления, а также в случае нахождения лица, принимающего участие в деле, в командировке, если его личное участие будет признано судом обязательным, – до возвращения из командировки, если отсутствующая сторона или третье лицо ведет дело через своего представителя, так как в соответствии с ч. 1 ст. 56 КАСУ сторона, а также третье лицо, в административном деле могут принимать участие в административном процессе лично и (или) через представителя.

Выводы. Рассмотренные нормы КАСУ, регламентирующие порядок обращения к административным судам и порядок осуществления административного судопроизводства, свидетельствуют о том, что КАСУ предоставляет лицу надлежащие возможности для защиты его прав и законных интересов от нарушений со стороны субъектов властных полномо-

чий. Однако некоторые нормы КАСУ все-таки нуждаются во внесении изменений с той целью, чтобы публично-правовые интересы были защищены наиболее эффективным образом.

Список использованной литературы:

1. Рибченко А.О. Застосування принципу верховенства права судом при вирішенні адміністративних справ / А.О. Рибченко // Митна справа. – 2013. – № 1(85). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 286-291.

2. Тимченко Г.П. Принципи цивільного та адміністративного судочинства в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.03, 12.00.07 / Г.П. Тимченко; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 412 с.

3. Адміністративне судочинство: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 256 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах : Закон України від 05 червня 2009 року № 1475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 683.

7. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / В.Г. Перепелюк. – [2-ге видання, змінене і доповнене]. – Київ : «Центр навчальної літератури», 2004. – 368 с.

8. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / С.А. Бондарчук. – Харків, 2010. – 206 с.

9. Пасенюк О. М. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства / О.М. Пасенюк // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред.

кол.: Ю. С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с. – С. 115-135.