

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1	
ВНУТРІШНЄ ПЕРЕКОНАННЯ СУДДІ	
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ:	
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	8
1.1. Адміністративний процес як сфера об'єктивізації формування внутрішнього переконання судді	8
1.2. Внутрішнє переконання судді: поняття, ознаки, види. Особливість внутрішнього переконання судді в адміністративному процесі	28
РОЗДІЛ 2	
МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО	
ПЕРЕКОНАННЯ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ	61
2.1. Доказування в адміністративному процесі та роль внутрішнього переконання в ньому	61
2.2. Суддівський розсуд в адміністративному процесі: поняття, види та їх характеристика.....	87
2.3. Інші фактори, що впливають на внутрішнє переконання судді	116
ВИСНОВКИ.....	148
ДОДАТКИ.....	153
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	159

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ін. – інші (інший)

КАС – Кодекс адміністративного судочинства

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

п. – пункт

р. – року (рік)

ст. – стаття

США – Сполучені Штати Америки

т.п. – тому подібне

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

ч. – частина

ПЕРЕДМОВА

Пріоритетним напрямком у сфері публічно-правових відносин є захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, досягти якого можна за умови, зокрема, якісної організації здійснення правосуддя в адміністративних справах, ефективної діяльності адміністративних судів. Обрання Україною за стратегію свого розвитку цінностей демократії, свободи та верховенства права зумовлює суттєве вдосконалення механізму публічного адміністрування, що включає й судове адміністрування, оскільки судова влада, виходячи зі ст. 6 Конституції України, є невід'ємною складовою державної влади, і з огляду на її діяльність формується загальне ставлення до влади і держави в цілому.

Професія судді передбачає необхідність прийняття важливих і відповідальних рішень, визначення винності чи невинуватості у вчиненні правопорушень, вирішення адміністративно-правових конфліктів тощо. Визнаючи певні недоліки національної судової системи, низький рівень довіри до судів і суддів в українському суспільстві, який обумовлений, насамперед, певними стереотипами, ніж об'єктивним станом справ у судовій системі, держава, як відомо, є ініціатором подальших позитивних перетворень у судовій системі, в тому числі й проведення певних заходів щодо приведення організації правосуддя до необхідних демократичних стандартів.

За даними Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, у першому півріччі 2013 р. Верховний Суд України по суті розглянув 210 адміністративних справ, що в 1,4 рази менше, ніж за 6 місяців 2012 р. (301 справа); з них у 153 справах (73%)

відмовлено в задоволенні заяви про перегляд рішень Вищого адміністративного суду України. Порівняно з минулим звітним періодом цей показник збільшився на 4% (207 справ, або 69%). У 55 справах Верховний Суд України задовольнив заяви та скасував рішення Вищого адміністративного суду України (у 52 справах – повністю, у 3 – частково). Частка справ, щодо яких скасовано рішення Вищого адміністративного суду України, становить 26%. Порівняно з першим півріччям 2012 р. цей показник зменшився на 4% (89 справ, або 30%). Підставою для скасування судових рішень Вищого адміністративного суду України було неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції норм матеріального права, що викликає необхідність дослідження факторів, які впливають на прийняття рішення суддею.

При здійсненні правосуддя, при прийнятті рішень судді керуються своїм власним внутрішнім переконанням, формування якого потребує поглибленої уваги. Актуальність розробки теоретико-акмеологічних засад професійної діяльності судді в адміністративному процесі обумовлена не тільки необхідністю наукового осмислення цієї проблематики, але й триваючою дискусією щодо подальших напрямків реформування судової системи України, кардинальним оновленням законодавства про судоустрій та статус суддів, адміністративно-процесуального законодавства та суміжних галузей законодавства.

Загальним мінімальним проявом, характерним для всіх форм судової діяльності, вбачається можливість шляхом правосуддя встановити факт – суттєву невідповідність фактичних правовідносин їх абстрактній моделі. Зміна суспільних відносин не може відразу ж змінити сформовані стереотипи юридичного мислення. Реалізація суддею своїх процесуальних прав і обов'язків, у тому числі права на оцінку

доказів, здійснюється на підставі його внутрішнього переконання, що і викликає дискусії про поняття, специфіку, природу такого переконання. Формування внутрішнього переконання судді включає низку взаємопов'язаних аспектів, серед яких основними є юридичний, психологічний та морально-етичний.

Питання формування внутрішнього переконання судді досліджувались, у тому числі в адміністративно-правовій науці, фрагментарно, зокрема під час розгляду загальних засад адміністративного судочинства та здійснення правосуддя адміністративними судами щодо окремих категорій справ (А. Руденко, В. Скавронік, П. Вовк, А. Борко, К. Клименко, І. Шруб та інші). Окремі аспекти проблематики внутрішнього переконання судді, в тому числі в адміністративному процесі, досліджувалися В. Авер'яновим, Ю. Битяком, В. Гаращуком, В. Гордєєвим, Н. Дроздович, В. Зуй, С. Ківаловим, Т. Коломоєць, В. Колпаковим, О. Кузьменко, В. Марчаком, О. Миколенком, О. Пасенюком, В. Перепелюком, О. Рябченко, А. Селівановим, М. Стахурським та іншими. Потрібно визнати, що переважна більшість наявних ґрунтовних правових досліджень присвячена внутрішньому переконанню судді у сфері саме кримінального судочинства, тоді як юридико-психологічні особливості формування внутрішнього переконання судді в адміністративному процесі залишилися поза увагою. Таким чином, можна констатувати відсутність у вітчизняній правовій, у тому числі й адміністративно-правовій, науці комплексних спеціальних досліджень, присвячених безпосередньо формуванню внутрішнього переконання судді в адміністративному процесі.

Наведені фактори зумовлюють наукову актуальність і суспільну важливість обраної теми монографії.

РОЗДІЛ 1

ВНУТРІШНЄ ПЕРЕКОНАННЯ СУДДІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Адміністративний процес як сфера об'єктивізації формування внутрішнього переконання судді

Категорія «адміністративний процес» є однією із найбільш дискусійних у сучасній адміністративно-правовій науці, що у більшості своїй пов'язане із відходом від традиційного для так званого «радянського періоду» розвитку правової доктрини розуміння адміністративного процесу, оновленням базових адміністративно-правових доктринальних положень у контексті перегляду змісту, призначення адміністративного права, переходу від так званої «державоцентристської» до «людиноцентристської» його ідеології, а також запозиченням численних європейських правових інститутів, відновленням адміністративного судочинства, оновленням законодавства тощо. За таких умов розуміння адміністративного процесу, яке було характерним для періоду до початку активних державотворчих та правотворчих процесів у нашій державі, вже не у повній мірі відповідає реаліям сьогодення, не охоплює відносин, пов'язаних із розглядом публічно-правових спорів в порядку адміністративного судочинства, відносин адміністративно-процедурних (відсутній взагалі на той час і у правовій доктрині, і у законодавстві такий термін), відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Певна усталеність

тогочасних доктринальних положень щодо адміністративного процесу не може бути у повному обсязі запозичена сучасною вітчизняною адміністративно-правовою доктриною з урахуванням певного звуженого змістовного наповнення таких положень по відношенню до наявних законодавчих положень та результатів застосування останніх. Все це актуалізує ґрунтовність поглибленого дослідження сучасного адміністративного процесу, формулювання його визначення, при цьому бажаним вбачається узгодження доктринального визначення адміністративного процесу із відповідною нормою-дефініцією задля усунення різного тлумачення, помилкового ототожнення із суміжними поняттями.

Як відповідна юридична категорія «адміністративний процес» привертає увагу фахівців ще на початку ХХ століття [1, с. 355]. Так, за даними В. Рязановського, ще у 1908 році професор І. Михайловський при розгляді співвідношення кримінального і цивільного процесів у судочинстві визнав наявність адміністративного процесу і запропонував вважати його складовою частиною єдиної науки судового права [2, с. 30]. Аналіз наявних джерел свідчить, що у різні історичні періоди, а тим більше після проголошення незалежності Української держави, активізації вітчизняних галузевих правових досліджень, характерним було підвищення уваги з боку вчених-адміністративістів до дослідження феномену адміністративного процесу. При цьому, єдиного його бачення у середовищі галузевих вчених-юристів не було (змінювалися кількість підходів дослідження, акценти уваги, кількість і назва концепцій тощо). При цьому, безперечно, доктринальні дослідження базувалися і на тій законодавчій базі, яка існувала на момент проведення відповідних досліджень, що також впливало на змістовне наповнення таких досліджень. Узагальнюючи результати аналізу наявних різноманітних

джерел з відповідної проблематики, можна зазначити, що до початку 90-х років ХХ століття базовим в адміністративно-правовій доктрині було розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» розумінні, або ж також можна зустріти положення про так звану «юрисдикційну» та «управлінську» концепції адміністративного процесу. Так, наприклад, О. Кузьменко, ґрунтовно досліджуючи питання адміністративного процесу, зазначає, що для радянського періоду розвитку правової доктрини характерним було розуміння адміністративного процесу у рамках юрисдикційної («вузької») концепції, сутність якої полягає у його розумінні як «законодавчо упорядкованої діяльності з вирішення справ про адміністративні проступки, а також із розгляду скарг на неправомірні дії (рішення) органів державної влади, не пов'язані із службовим підпорядкуванням» [3, с. 32]. Тобто, адміністративний процес в даному випадку ототожнюється із аналогом кримінального процесу, головною його ознакою вбачається спірний характер. Решта ж відносин є так званими «матеріальними» і перебувають за межами адміністративного процесу [3, с. 32]. В. Сорокін, незважаючи на те, що фактично є «фундатором» управлінської концепції розуміння адміністративного процесу, детально зупиняється і на сутності юрисдикційної його концепції, аналізуючи роботу Н. Саліщевої «Адміністративний процес у СРСР» 1964 року опублікування. В. Сорокін не тільки подає формулювання адміністративного процесу юрисдикційного змісту, а й у систематизованому вигляді перераховує основні положення відповідної концепції: а) адміністративний процес – це вид виконавчої та розпорядчої діяльності, пов'язаної безпосередньо із можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права і обов'язки учасників матеріальних адміністративних відносин; б) ототожнення адміністративного

процесу із цивільним, кримінальним процесом як способами забезпечення обов'язковості норм матеріального права й застосування заходів впливу (примусу) по відношенню до осіб, що порушують правові норми; в) виокремлення двох базових понять «процес» і «провадження» із суто протилежним змістом у їх співвідношенні, де провадження є набагато ширшим поняттям, ніж процес; г) адміністративно-процесуальні норми покликані регулювати лише спірні відносини, відносини, пов'язані із застосуванням примусових заходів [4, с. 186–190]. Саме такі положення можна зустріти у роботах Н. Саліщевої (хоча вона й дещо змінила свої погляди у подальшому, відійшовши фактично від власної концепції), О. Дьоміна, С. Котюргі, В. Перепелюка та ін.

Дещо протилежне розуміння адміністративного процесу демонструють прихильники управлінської концепції, а саме: а) адміністративний процес – це юридична форма реалізації виконавчої влади, отже має яскраво виражену юридичну управлінську природу; б) він є динамічним; в) є діяльністю не тільки державно-владною, а й юридичною; г) регулюється адміністративно-процесуальними нормами; д) це «не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади щодо правового вирішення широкого спектру індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, але й діяльність, під час реалізації якої виникають численні правовідносини, що регулюються адміністративно-процесуальними нормами й такі, що набувають у зв'язку із цим характеру адміністративно-процесуальних відносин» [4, с. 197–203]. Отже, «межі адміністративного процесу не обмежуються лише юрисдикційною сферою, а й поширюються на все розмаїття управлінських справ» [3, с. 33]. З огляду саме на таку досить широку сферу, відповідне розуміння отримало назву «широкого» підходу (наприклад, роботи В. Сорокіна,

Д. Бахраха, А. Селіванова, М. Тищенко, О. Бандурки, О. Кузьменко та ін.) й отримало найбільшу підтримку у середовищі вчених-адміністративістів (в т.ч. й серед тих, хто раніше був прихильником іншої концепції). Беручи до уваги певну стабільність законодавства у радянський період, відповідний підхід був домінуючим у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині аж до початку 90-х рр. ХХ століття.

Саме таке розуміння в аспекті генези адміністративного процесу можна спостерігати у питомій більшості джерел відповідного періоду. Хоча О. Кузьменко у навчальному посібнику «Курс адміністративного процесу» зазначає, що, окрім цих концепцій, в радянський період існувала і так звана «судова концепція», що ґрунтується на твердженні, «що будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади» [3, с. 33]. Базуючись на розумінні адміністративного процесу на основі аналогії з «двома традиційними видами юридичного процесу» [3, с. 33], в основу такої аналогії її прихильники поклали ідею обов'язкової підсудності. При цьому у поле зору вчених-адміністративістів потрапила лише діяльність судових органів щодо справ про адміністративні правопорушення (наприклад, роботи С. Махина, А. Клейман та ін.).

Із відновленням адміністративного судочинства, прийняттям у 2005 році КАС України, який закріпив нормативне визначення адміністративного процесу, прийняттям законодавчих актів, спрямованих на врегулювання відносин із надання адміністративних послуг, активізацією проектної діяльності щодо кодифікації адміністративно-процедурного законодавства дещо активізувалися і доктринальні дослідження феномену адміністративного процесу, з'явилися нові концепції щодо його розуміння. Так,