

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.72

М. А. Бояринцева
кандидат юридичних наук, суддя
Окружного адміністративного суду міста Києва

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Виведення судової системи України на новий рівень розвитку є одним із пріоритетних завдань держави. Для визначення подальшого розвитку судової системи та об'єктивної оцінки її діяльності необхідно побачити її недоліки та переваги. Під час визначення факторів, які необхідно змінити на шляху до підвищення ефективної діяльності судової системи України, прозорості, неупередженості та незалежності суддівського апарату, підвищення професійних умінь і знань суддів, відновлення довіри суспільства до судової системи, треба брати до уваги українську історію та ментальність. Тому науковці приділяють дуже багато часу створенню нової моделі української судової системи та при цьому активно вивчають судові системи країн Європейського Союзу.

Аналіз діяльності адміністративного суду з відправлення правосуддя в адміністративних справах у контексті євроінтеграції, а також усієї сукупності норм, що регламентують цю діяльність, свідчить про те, що однозначно правосуддя не вичерпує собою всього змісту судової діяльності. Визнаючи провідну, визначальну роль правосуддя, треба все ж визнати, що в деяких випадках його реалізація неможлива без певної діяльності адміністративного суду зі створення для цього необхідних (матеріальних, процесуальних, організаційних) умов або усунення можливих перешкод для її здійснення.

Будучи об'єктивно необхідною умовою (передумовою) ефективного здійснення правосуддя або судового контролю, подібна діяльність нерідко включає суттєві елементи організаційно-розпорядчих чи інших управлінських (по суті) дій та рішень суду.

З метою продовження євроінтеграційних процесів у сфері адміністративного судочинства варто звернути значну увагу на вдосконалення нормативної бази, на якій ґрунтується діяльність адміністративного суду, а саме:

1) удосконалення норм матеріального права, зокрема Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [11];

2) удосконалення норм процесуального права: більш чітке та детальне врегулювання права на справедливий суд у КАС України [6]; закріплення нормативних дефініцій – як найбільш базового поняття «принципи адміністративного судочинства», так і нормативних дефініцій (а не лише їхнього змісту) тих принципів, які вже закріплені у КАС України [6] і яких поки не вистачає.

Враховуючи, що сьогодні дискусія про «широке» та «вузьке» (лише нормативно закріплені) розуміння принципів ще триває, нормативне закріплення принципів є важливим. Обидва складники блоку мають враховувати принцип науковості у нормотворчій діяльності; вдосконалення інституту відводів, закріпивши положення про розгляд питання про задоволення чи відмову в задоволенні клопотання про відводи іншим, аніж розглядає справу, суддею.

Значним і фундаментальним напрямом розвитку адміністративного суду в умовах євроінтеграції є поширення правової інформації в ЗМІ, яке виявляється в такому:

1) активному поширенні інформації щодо змісту рішень ЄСПЛ;

2) підвищенні кваліфікації шляхом участі суддів у відповідних тренінгах, а також поступовому розширенні можливостей стажування на базі ЄСПЛ якомога більшої кількості суддів. Вказаний напрям як такий, що має активно впроваджуватись із 2015 р., виокремлено у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. [10]. Крім того, у Стратегії йдеться також про періодичне стажування, навчання і навчальні візити до ЄС та судових органів ЄС;

3) мотивуванні вже наявного складу суддівського корпусу до вивчення англійської та французької мов задля можливості отримувати інформацію, яка розміщується у рішеннях ЄСПЛ, з першоджерел.

Про подальше впровадження електронного судочинства як один із напрямів розвитку судової системи йдеться у «Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр.» [10],

в якій, зокрема, вказано, що інформаційні технології є ключовим інструментом для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами, а серед можливостей користувачів електронного правосуддя – електронні звернення, оплата послуг, участь у провадженнях, отримання всієї відповідної документації електронними засобами. Вказана Стратегія стала одним з етапів запровадження Стратегічного плану розвитку судової влади України, ухваленого на XI З'їзді суддів. Указом Президента України № 276/2015 від 20 травня 2015 р. була схвалена «Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.» [10]. Подальший свій розвиток цей напрям отримав у рішенні РСУ № 74 від 22 липня 2015 р. (визначено модельні з цього напрямку діяльності суди). Нині більшість із цих аспектів уже знайшла своє нормативне закріплення в оновлених процесуальних кодексах.

Необхідно вдосконалювати законодавство в частині, що стосується звільнення судді з посади за порушення присяги в частині правового регулювання підстав і строків давності його здійснення, тому що нині законодавче регулювання цього питання в Україні не відповідає рішенням Європейського суду з прав людини та порушує законні інтереси представників суддівського корпусу. Потребує законодавчого вдосконалення порядок організації та діяльності органів, уповноважених здійснювати стосовно суддів дисциплінарне провадження. Оскільки нині існують умови для надмірного навантаження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції, що ставить під сумнів якість та ефективність дисциплінарної практики [4].

Необхідно Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [6] доповнити перелік процесуальних прав та обов'язків суддів під час здійснення дисциплінарного провадження щодо них, керуючись принципом змагальності дисциплінарного процесу, для забезпечення повної реалізації їхнього права на захист від покарання. Також, на нашу думку, потрібно вносити законодавчі зміни в питаннях, що стосуються строків розгляду дисциплінарних справ, порядку оскарження рішень дисциплінарних органів особами, які звернулися до них із відповідною скаргою на рішення, дії чи бездіяльність суддів в Україні, оскільки на законодавчому рівні не встановлено чітких строків розгляду дисциплінарних справ, що створює умови для уникнення носіями правосуддя покарання та продовження своєї професійної діяльності протягом тривалого періоду. А особи, які ініціювали питання про притягнення конкретного судді до дисциплінарної відповідальності, не мають права оскаржувати рішення дисциплінарних органів про

припинення дисциплінарного провадження, що значно порушує їхні права та законні інтереси [4].

Вагомим чинником, що позитивно вплине на зміни в системі правосуддя є подолання факторів, які негативно впливають на її діяльність. Унаслідок проведення докорінних змін у судовій системі підвищиться ефективність функціонування системи правосуддя, професіональний рівень суддівського апарату буде на достатньому рівні, поступово буде відновлюватися довіра суспільства до суду, а Україна зміцнить інвестиційну привабливість на міжнародній арені.

Кожний з окреслених напрямів удосконалення права на справедливий суд як окремо, так і в сукупності дає змогу виявляти недоліки, з'ясувати проблемні аспекти правового регулювання, формулювати пропозиції та шляхи їх усунення. І якщо про проблему зазначається неодноразово, то на це обов'язково треба звертати увагу. Однією з таких опосередкованих форм впливу кожної окремої особи на дотримання її суб'єктивного права на справедливий суд є звернення до ЄСПЛ, адже кожне таке звернення, кожна така справа є своєрідним «дзвіночком» про наявні порушення. Треба зазначити, що аналіз практики ЄСПЛ свідчить, що останній досить часто звертає увагу на системність порушень, їхню систематичність і вказує на необхідність реформування у національній правовій системі певних інститутів та інституцій. Якщо на законодавчому рівні реагувати на такі «дзвіночки», які, на жаль, уже не можна визнати поодинокими, вказане є ефективним джерелом «черпання інформації» про «слабкі місця» вітчизняного законодавства, про сфери, де необхідним є посилення контролю щодо правозастосовної практики.

Варто також зазначити, що 18 березня 2004 р. в Україні прийнято Закон № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [8]. Відповідно до цієї програми, адаптація законодавства розглядається як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*. Водночас, як зазначає професор В.К. Забігайло, помилкою було б розглядати процес гармонізації права України з європейським правом переважно в контексті юридично-технічних зусиль прийняття окремих нових або часткових доповнень наявних нормативних правових актів. Завдання значно серйозніше: ідеться про фундаментальну реконструкцію на основі принципів, норм, стандартів і культури європейського права, правової системи України, її складових елементів, «скроених» свого часу за радянською моделлю [5]. Українське адміністративне право протягом тривалого радянського періоду існувало в умовах фактично деформованого розвитку, з більшості інститутів істотно відстаючи від світових тенденцій. Унаслі-

док цього склалась така ситуація, коли базоване на попередній, радянській, моделі українське адміністративне право перестало відповідати сучасним потребам суспільного розвитку [18, с. 46].

Одним напрямом удосконалення діяльності адміністративних судів є необхідність усунення проблеми нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства в Україні у тій частині, що містить оціночні категорії. Наприклад, у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено коло обставин, які перевіряються адміністративними судами, зокрема, суди перевіряють, чи прийняті рішення або вчинені дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно, розсудливо, пропорційно. Є.Л. Тригуб із цього приводу зазначає, що ні в самому КАС України, ні в інших нормативно-правових актах не міститься роз'яснення сутності зазначених понять. На думку вченого, на допомогу адміністративним судам мала би бути підготовлена постанова Пленуму ВАС України або роз'яснення в іншій формі, що б, безперечно, сприяло однотипності судової практики. Однак до сьогодні це питання залишається невирішеним [16, с. 4].

Також проблемою в адміністративному судочинстві, яка потребує нагального вирішення, є неналежне фінансування діяльності адміністративних судів. Зазвичай говорять так: «Бідне правосуддя дорого обходиться державі, тому що убогість штовхає до продажності» [1, с. 126]. Треба погодитись із Ю.П. Битяком, який зазначає: «Належне фінансування адміністративних судів із метою забезпечення їхньої незалежності від виконавчих структур, інших інституцій публічної влади є одним із тих чинників, що можуть реально впливати на доступність адміністративного правосуддя за нинішніх умов становлення судової системи в Україні» [3, с. 55].

Згідно зі ст. 130 Конституції України фінансування судів провадиться з Державного бюджету і повинно забезпечувати належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Це положення цілком поширюється на адміністративні суди. У Конституції одержали закріплення істотні правила, що визначають організацію фінансування вказаних судів: джерела фінансування і його обсяг [12, с. 175].

На необхідність належного фінансування неодноразово зверталася увага в Постанові Президії Верховного Суду України, Президії Ради суддів України, колегії Державної судової адміністрації України від 12 березня 2003 р. № 17, у Постанові Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України від 20 лютого 2004 р. № 5 [13] тощо, а також і в науковій літературі [2, с. 56].

Незважаючи на закріплення в Конституції України положення, у якому йдеться про забезпе-

чення фінансування та належних умов для функціонування судів та діяльності суддів, сьогодні таке забезпечення залишається на вкрай незадовільному рівні. Не виправляє ситуації закріплення в Державному бюджеті України окремим положенням видатків на утримання судів.

Погоджуючись із М.І. Пипяком, зазначимо, що належне фінансування системи адміністративних судів сприяло б вирішенню декількох проблем цієї судової ланки, зокрема:

1. Реальне втілення в життя принципу незалежності суддів, що сприяло б підняттю авторитету адміністративних судів серед населення. Відновлення авторитету до судової влади має надзвичайно велике значення в умовах демократичних перетворень держави та побудови громадянського суспільства.

2. Прискорило б процес удосконалення організаційної системи адміністративних судів і сприяло б виконанню всіх покладених на ланку адміністративних судів завдань повною мірою та своєчасно [7, с. 124].

Іншою проблемою є розмежування юрисдикції між цивільним і господарським судочинством. Ця проблема зумовлена тим, що:

1) суб'єктами і цивільних, і адміністративних відносин є публічно-правові утворення (державна, територіальна громада);

2) деякі приватні права для того, щоб їх забезпечили охороною, потребують спочатку визнання таких прав державою. Визнання прав полягає у їх реєстрації, що, у свою чергу, становить предмет діяльності адміністративного суду [17, с. 98].

Адміністративна юрисдикція конфліктує не тільки з цивільною, але й господарською, при чому з тих самих причин. Найбільш гостро ця проблема проявляється саме в земельних спорах. Треба зазначити, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства виникла складна ситуація, коли суди адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції розглядали справи, пов'язані із захистом осіб від рішень, дій та бездіяльності органів влади у сфері розпорядження землями державної та комунальної власності. У Рекомендаціях Президії ВГСУ від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» одним із головних питань є саме визначення юрисдикції господарських та адміністративних судів щодо вирішення земельних спорів за участі державних органів та органів місцевого самоврядування. Рекомендації визнають погляд, що це питання далеко не завжди правильно вирішується на практиці. Саме в земельних відносинах постає необхідність розрізняти органи влади як суб'єктів публічно-правових владних повноважень та як органи, які реалізують земельні права держави, територіальних громад та Українського

народу загалом, тобто як власників землі. Спори, що виникають із правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, підвідомчі господарським судам [9; 17, с. 98–99].

Також С.В. Чаку зазначає, що відповідно до рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 положення п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» треба розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адмінсудів, належать також земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [14; 17, с. 99].

Отже, зважаючи на викладене, необхідно констатувати, що напрямами вдосконалення організації адміністративного судочинства в Україні є такі: приведення нормативно-правового законодавства відповідно до Європейських міжнародно-правових стандартів, зменшення оціночних понять у вітчизняному законодавстві, чітке розмежування юрисдикції між цивільним і господарським судочинством, покращення матеріального забезпечення суду тощо.

Література

1. Афанасьев К.К. Развитие института административных услуг как основа построения правовой державы. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 32–39.
2. Европейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / За заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева; НАДУ, Ін-т проблем державного управління та місцевого самоврядування. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.
3. Битяк Ю.П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 1 (32). С. 51–60.
4. Бурбика М.М. та ін. Організація та принципи діяльності судової влади України: сутність, поняття, сучасний стан діяльності та шляхи оптимізації адміністративно-правових засад формування позитивного іміджу. СумДУ, 2016. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/55705/1/Burbyka_1308.pdf.
5. Забігайло В.К. Європейське право: міфічний постулат чи об'єктивний орієнтир розвитку законодавства України? *Український часопис міжнародного права*. 2001. № 1. С. 61–64 (передрук: *Європейське право*. 2012. № 1. С. 232–236).
6. Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 16 січня 2018 р. Офіційний текст. Київ: «Правова єдність», 2018. 206 с.
7. Пипяком М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.
8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Офіційний вісник України* від 30 квітня 2004 р. 2004. № 15. Стор. 30. Ст. 1028. Код акта 28492/2004.
9. Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства: Рекомендації Вищого господарського суду України від 2 лютого 2010 р. № 04–06/15. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v06_1600-10.
10. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. *Офіційний вісник України* від 2 червня 2015 р. 2015. № 41. Стор. 38. Ст. 1267. Код акта 76969/2015.
11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
12. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов в сфере деятельности исполнительной власти в РФ. *Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека*. М., 1994. С. 78–93.
13. Салищева Н.Г., Хаманева Г.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации: науч. издание. Москва. Академ. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права РАН, 2001. 67 с.
14. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2008. 104 с.
15. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр.: затверджено Радою суддів України 11 грудня 2014 р. <http://nsj.gov.ua/files/1467884108%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D1%81%D1%83%D0%B407.pdf>.
16. Трегубов Е.Л. Проблеми здійснення захисту прав громадян адміністративними судами України. *Часопис Академії адвокатури України: електронне наукове фахове видання*. 2010. № 6. С. 1–6. URL: <https://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Chau/2010-1/10telasu.pdf>.
17. Чаку С.В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.
18. Юринець Ю.Л. Європеїзація адміністративного права України: теоретико-методологічні засади. *Часопис Академії адвокатури України*. Т. 9. № 1 (30). 2016. С. 43–71.

Анотація

Бояринцева М. А. Напрями вдосконалення організації адміністративного судочинства в Україні. – Стаття.

У статті розкрито напрями вдосконалення організації адміністративного судочинства в Україні. Констатовано, що напрями вдосконалення організації адміністративного судочинства в Україні є такі: приведення нормативно-правового законодавства відповідно до Європейських міжнародно-правових стандартів; зменшення оціночних понять у вітчизняному законодавстві; чітке розмежування юрисдикції між цивільним, господарським судочинством; покращення матеріального забезпечення суду тощо.

Ключові слова: адміністративний суд, апарат адміністративних суддів, адміністративне судочинство, напрями, оціночні поняття.

Аннотация

Бояринцева М. А. Направления совершенствования организации административного судопроизводства в Украине. – Статья.

В статье раскрыты направления совершенствования организации административного судопроизводства в Украине. Констатировано, что направлениями совершенствования организации административного судопроизводства в Украине являются такие: приве-

дение нормативно-правового законодательства в соответствии с Европейскими международно-правовыми стандартами; уменьшение оценочных понятий у отечественного законодательства; четкое разграничение юрисдикции между гражданским, хозяйственным судопроизводством; улучшение материального обеспечения суда и тому подобное.

Ключевые слова: административный суд, аппарат административных судов, административное судопроизводство, направления, оценочные понятия.

Summary

Boiaryntseva M. A. Directions of improvement of the organization of the administrative legal proceedings in Ukraine. – Article.

The article reveals the directions of improvement of the organization of administrative legal proceedings in Ukraine. It was stated that the directions of improvement of organization of administrative legal proceedings in Ukraine are: bringing normative and legal legislation in accordance with European international legal standards; reduction of valuation concepts in domestic legislation; clear delineation of jurisdiction between civil and commercial justice; improvement of court support, etc.

Key words: administrative court, staff of administrative judges, administrative justice, directions, estimation concepts.