

УДК 342.9.03(477)

І. М. КОМПАНІЄЦЬ,

канд. юрид. наук, доцент;

А. С. ЧИРКІН,

студент,

Національний університет

«Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого»,

м. Харків

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз законодавства, наукових поглядів та судової практики щодо основних проблем адміністративного судочинства. Запропоновано підходи до вирішення окремих проблемних питань.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, адміністративна юрисдикція.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Судова система є основою правової держави, вона покликана захищати Конституцію, задекларовані в ній цінності. Саме суд урівноважує суспільство. Завданням судової гілки влади були і залишаються максимально надійний захист конституційних прав і свобод людини, а також законність та правопорядок у державі [4, с. 32].

Як свідчить досвід багатьох країн, система адміністративних судів здатна швидко реагувати та ефективно вирішувати спори, які виникають у сфері публічно-правових відносин. Саме до такої моделі адміністративної юстиції йде й Україна. Конституція України (статті 55 і 124) закріпила функцію судового контролю у формі адміністративної юстиції як невід'ємну складову судової влади поряд з іншим основним елементом – правосуддям [6, с. 141].

Основні засади, принципи формування та функціонування адміністративного судочинства розглянуто в працях та публікаціях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. І. Ємельянової, Р. О. Куйбіди, О. М. Пасенюка, Н. Б. Писаренко [Див.: 1; 3; 4; 7; 9; 12] та ін. Передісторії та особливостям формування адміністративного судочинства в Україні,

необхідності запровадження його як вимоги розвитку та утвердження правової держави присвячено роботи В. С. Стефанюка, О. І. Шостенко, В. І. Шишкіна, Ю. С. Педька [Див.: 8; 10; 14; 15]. Сьогодні вченими не лише розробляються теоретичні положення адміністративного судочинства, а й здійснюється аналіз практики застосування Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Вчені все більше приділяють увагу практичним проблемам здійснення адміністративного судочинства адміністративними судами України, вказуючи на недоліки як нормативного регулювання, так і розуміння й застосування КАСУ на практиці.

Метою даної статті є аналіз певних питань, які виникли у практичній діяльності адміністративних судів, зокрема таких, як недосконалість розмежування юрисдикції судів, перевантаженість адміністративних судів, надмірна тривалість судових процесів тощо.

Адміністративне судочинство посідає провідне місце в механізмі адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. Адміністративний суд у сучасній Україні, як відзначає М. Смокович, став вагомим політичним чинником, причому не тільки у справах за позовами до вищих органів влади, а й в інших, які через постійне зростання їх кількості свідчать про катастрофічне незадоволення громадян іншими суб'єктами владних повноважень [13, с. 24]. У той же час можна констатувати, що адміністративні суди сьогодні мають великий кредит довіри в суспільстві й прагнуть її виправдати своєю роботою, застосовуючи, в тому числі, Конституцію України, міжнародні документи в галузі прав людини та керуючись пріоритетністю прав людини. Процесуальне законодавство сприяє привабливості адміністративного судочинства для громадян: незначний розмір судових витрат, дія презумпції вини адміністративного органу, активність суду у витребуванні доказів тощо. А високий рівень довіри громадян до адміністративних судів підтверджується і не очікувано великою кількістю їхніх звернень до цих судів.

Водночас існує ціла низка проблем, що так чи інакше позначаються на роботі системи адміністративних судів. Якщо ці проблеми не буде вирішено найближчим часом через вжиття законодавчих чи організаційних заходів, запобігти розчаруванням буде складно [7, с. 51].

Так, найбільшою проблемою можна вважати перевантаженість адміністративних судів справами. До апеляційних адміністративних судів упродовж першого півріччя 2011 р. надійшло майже 472 тис. справ, що в 2,5 раза більше ніж упродовж першого півріччя 2010 р. До Вищого адміністративного суду України надійшло майже 40 тис. справ і матеріалів, що в 1,6 раза більше порівняно з відповідним періодом позаминулого року.

Таким чином, за перше півріччя 2011 р. до адміністративних судів надійшла більша кількість звернень ніж за весь 2010 р. Така ситуація викликана збільшенням звернень із приводу призначення та перерахунку соціальних виплат дітям війни, чорнобильцям, військовослужбовцям, які, як свідчить практика, по кілька разів звертаються до суду щодо захисту своїх порушених одних і тих самих прав за різний період часу. Крім того, мають місце випадки звернень цих категорій громадян до судів ще й після розв'язання судами спорів із заявами у порядку виконання рішень. У зв'язку з цим на розгляді в судах перебуває значна кількість однотипних справ, в яких порушуються питання, що вже знаходили вирішення в аналогічних справах, зокрема судами вищих інстанцій. Звісно, що при збільшенні кількості звернень до судів збільшилися й показники розгляду справ і матеріалів. Так, упродовж першого півріччя 2011 р. місцевими адміністративними судами розглянуто понад 2 мільйони справ і матеріалів, у той час коли у відповідному періоді минулого року цей показник становив 612 тис. справ і матеріалів. Із них місцевими адміністративними судами розглянуто понад 1,9 млн справ, з яких у 92 % справ позовні вимоги задоволено. Кількість розглянутих справ окружними адміністративними судами становить майже 113 тис., з яких позовні вимоги задоволено в 70 % справ. Примітно, що незважаючи на різке збільшення показника розглянутих

місцевими адміністративними судами справ, відсоток оскаржених рішень в апеляційному порядку зменшився з 30 до 23 % [9, с. 4].

Другою проблемою можна назвати переповненість адміністративних судів справами «адміністративний орган проти особи». Наразі значна частина справ, що знаходяться на розгляді в адміністративних судах, це справи, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – особа. Такий стан не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції, метою якої є захист людини від порушень з боку держави.

Частина 4 ст. 50 КАСУ визначила перелік випадків, коли приватна особа може бути відповідачем у адміністративних справах, що впливають з Конституції, а також передбачила, що інші такі випадки можуть бути встановлені законом. На жаль, інших підстав для звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до особи, що встановлені різними законами, виявилось надто багато і законодавець постійно їх розширює. Переважно це обумовлено недовірою до адміністративних органів внаслідок численних зловживань. Проте наслідок від того не набагато кращий – формується небажана думка, що адміністративні суди не лише захищають права осіб, але й можуть застосувати до них негативні наслідки. А крім того, справи, де особа й не заперечує своєї провини взагалі б не мали виноситися на розгляд судів, як це є сьогодні, бо суди повинні бути арбітром лише у спірних правовідносинах [7, с. 52].

Ще один недолік роботи суддів, який стосується ст. 50 КАСУ, виділяє В. Г. Перепелюк, а саме: коли суб'єкти владних повноважень інколи звертаються із позовом до адміністративного суду і притягують фізичних (юридичних) осіб як відповідачів у випадках, які передбачені підзаконними нормативними актами, а не законами, як того вимагає пункт 5 ч. 4 ст. 50 КАСУ. Суди відкривають провадження за такими позовами, не враховуючи відсутність у суб'єкта владних повноважень передбаченого законом права на звернення до адміністративного суду (пункт 4 ч. 1 ст. 17 КАСУ). Стаття 50 КАСУ вказує, що таке звернення можливе лише, якщо відповідне право суб'єкта владних повноважень прямо передбачене у законі. Суд має відмовити у відкритті

провадження у справі, якщо звертатись із адміністративним позовом проти особи. У цьому випадку поняття «закон» охоплює як акти Верховної Ради України, що мають вищу юридичну силу, так і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на виконання доручення закону з метою визначення компетенції певної категорії суб'єктів владних повноважень [11, с. 39].

На заваді доступності правосуддя в адміністративних справах також стали труднощі у визначенні належної юрисдикції. До запровадження адміністративного судочинства справи, що виникали з публічно-правових відносин, вирішувалися загальними та господарськими судами. Після набрання чинності КАСУ такі справи перейшли з цивільної та господарської юрисдикції до адміністративної юрисдикції. Часто в позивачів ще при зверненні до суду виникають труднощі з визначенням належної юрисдикції через недостатність розуміння того є вони публічними чи приватними. Досі трапляються випадки, коли й суди беруть до свого провадження справи, що не належать до їхньої юрисдикції, або навпаки, відмовляють у відкритті провадження там, де мають належну компетенцію. Щоправда, ці труднощі поступово долаються напрацюванням судів вищих інстанцій.

Водночас практика Верховного Суду України у деяких категоріях адміністративних справ суттєво звузила сферу прав, що мають захищатися адміністративними судами. Так, адміністративний позов тепер не може застосовуватися для оскарження більшості рішень органів влади, з якими пов'язується виникнення або припинення права власності чи користування земельними ділянками, іншим майном; для оскарження бездіяльності судів у процесі розгляду справ тощо. Це змусило адміністративні суди переглядати вироблені ними доволі прогресивні, на наш погляд, підходи, що сприяли кращому захисту прав особи. В цілому, слід відзначити відсутність системності в питаннях юрисдикції адміністративних судів. Підтвердженням цієї тези є неодноразова передача протягом 2009-2010 рр. соціальних спорів від однієї до іншої судової юрисдикції, хоча природно, як слушно відзначає В. Базов, вони належать до юрисдикції адміністративних судів [2, с. 57].

Якщо проблема з юрисдикцією знаходять вирішення на практиці, то деякі правила підсудності, на наш погляд, дещо ускладнили доступ громадян до судів. Зокрема, за вирішенням спорів щодо пенсійного чи іншого соціального забезпечення, яких дуже багато, тепер потрібно звертатися до більш віддалених окружних адміністративних судів. Хоча ці справи з успіхом могли б далі вирішуватися на рівні районних судів, адже у таких категоріях спорів нема великої небезпеки впливу на суддів з боку місцевих органів пенсійного чи соціального забезпечення.

Зрозуміло, що якісне судочинство неможливе без належного фінансування. Відсутність бюджетних призначень поштові послуги, конверти, папір порушує конституційні права громадян, оскільки сторонам у справах не надсилаються повідомлення, процесуальні документи. Поточні видатки на утримання адміністративних судів задовольняють мінімальні потреби лише на 50 %. Тож ситуація в цій сфері якщо не катастрофічна, то критична.

Викликає також занепокоєння значна кількість випадків відвертого ігнорування рішень, ухвалених щодо колегіальних суб'єктів владних повноважень (місцевих рад, виконавчих комітетів місцевих рад тощо). Відповідно до КАСУ покарання за таку поведінку колегіального органу несе його керівник. Однак у нього немає й не може бути правових важелів впливу на решту членів цього органу. За таких умов керівнику варто надати право одноособово виконати судові рішення, якщо колегіальний орган не зробив цього у встановлений законом чи судом строк. Гадаємо правильним погодитися з думкою О. Пасенюка, відносно ідеї прийняття спеціального закону про порядок виконання деяких постанов суду у справах щодо колегіальних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Щоправда, така ідея поки що не знаходить відгуку серед народних депутатів [9, с. 7].

На додаток до проблеми фінансування вважаємо за доцільне звернути увагу на те, як негативно впливає на довіру до адміністративного судочинства проблема неналежного виконання судових рішень. Постанови адміністративних

судів, прийняті на користь особи, передусім у спорах щодо пенсійного та іншого соціального забезпечення, часто не виконуються через відсутність коштів у державному бюджеті на такі цілі. Оскільки видатки на фінансування витрат у зв'язку із судовими рішеннями у законах про Державний бюджет України зазвичай не передбачаються, такі рішення найчастіше залишаються невиконаними через те, що їх виконання призведе до обмеження поточних видатків на пенсії та інші види соціального забезпечення. Також буває, що рішення адміністративних судів не виконуються через нехтування ними посадовими особами. Навіть найвищого рівня [7, с. 53].

Наступна проблема – надмірна тривалість судового розгляду справи. Згідно із статистичними даними в першому півріччі 2011 р. окружні адміністративні суди із порушенням процесуальних строків розглянули понад 25 % усіх справ, що перебували в їх провадженні. Це одна з причин того, що щороку до Вищого адміністративного суду України надходить близько 6-7 тис. скарг на діяльність суддів, значна частина яких стосується процесуальної бездіяльності – ненадання доступу до матеріалів справи, ненадання копії судового рішення, невчинення процесуальних дій у справі протягом тривалого часу тощо. Більшість із цих випадків можна пояснити надмірним навантаженням на суддів, однак трапляються ситуації свідомого затягування процесу. З огляду на принцип суддівської незалежності Вищий адміністративний суд України не має повноважень адміністративно реагувати на такі правопорушення; вони повинні підлягати виключно процесуальному контролю. А такий в Україні, на жаль, відсутній, що звужує конституційне право особи на судовий захист [9, с. 8].

Ще однією проблемою, яка впливає зокрема й на авторитет адміністративних судів і судової гілки влади в цілому, є значний тиск на адміністративні суди при вирішенні спорів, що мають політичне забарвлення. Особливо відкритим і зухвалим такий вплив з боку політичних сил можна було спостерігати під час оскарження Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восени 2008 р. Обидві

сторони протистояння – народні депутати одного з блоків і Секретаріат Президента – змагалися між собою у впливах на адміністративні суди і вдавалися до безпрецедентних заходів – аж до фізичного блокування роботи судів та навіть (!) ліквідації Окружного адміністративного суду м. Києва. Найгірші наслідки це має саме для фізичних та юридичних осіб, адже статус справ, що розглядалися і продовжують розглядатися в цьому суді, став невизначеним [7, с. 53].

Незважаючи на існуючі проблеми, можна стверджувати, що адміністративні суди користуються в суспільстві досить високим рівнем довіри, а ті чинники, що негативно позначаються на роботі адміністративної юстиції, як правило, пов'язані із загальновідомими проблемами всієї судової системи. Тому важливо не лише зберегти високу довіру громадян до адміністративних судів, а вжити заходів до подолання проблем, які знижують ефективність їх роботи, а відтак і рівень довіри до них у суспільстві.

Список літератури:

1. *Авер'янов В.* Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми / В. Авер'янов // *Право України.* – 2011. – № 4. – С. 12–38.
2. *Базов В.* Деякі питання конституційно-правового регулювання судової влади в Україні / В. Базов // *Право України.* – 2011. – № 4. – С. 53–58.
3. *Битяк Ю.* Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності / Ю. Битяк // *Право України.* – 2011. – № 4. – С. 4–11.
4. *Ємельянова В. І.* Важка дорога адміністративної юстиції, однак її треба пройти / В. І. Ємельянова // *Вісник Вищого адміністративного суду України.* – 2007. – № 1. – С. 32–37.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. – К. : Вид. дім «Скіф», 2008. – 120 с. – (Серія: Кодекси і закони України).
6. Конституція України // *ВВР України.* – 1996. – № 30.
7. *Куйбіда Р. О.* Адміністративне судочинство: ключові проблеми і напрями їх подолання / Р. О. Куйбіда, Т. В. Руда // *Вісник Вищого адміністративного суду України.* – 2008. – № 4. – С. 51–54.
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
9. *Пасенюк О. М.* Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку / О. М. Пасенюк // *Вісник Вищого адміністративного суду України.* – 2011. – № 3. – С. 3–12.
10. *Педько Ю.* Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення / Ю. Педько // *Право України.* – 2001. – № 10. – С. 72–75.
11. *Перепелюк В. Г.* Адміністративне судочинство: проблеми / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с.

12. *Писаренко Н.* Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення справ за участю суб'єктів владних повноважень / Н. Писаренко // *Право України.* – 2011. – № 4. – С. 59–64.
13. *Смокович М.* Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу / М. Смокович // *Юридична Україна.* – 2011. – № 9. – С. 23–28.
14. *Стефанюк В. С.* Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
15. *Шостенко О. І.* Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики / О. І. Шостенко. – К. : Демид, 2005. – 192 с.

***Компаниец И. Н., Чиркин А. С.* Некоторые проблемы развития административного судопроизводства в Украине.**

Проведен анализ законодательства, научных взглядов и судебной практики относительно основных проблем административного судопроизводства. Предложены подходы к решению отдельных проблемных вопросов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, административная юрисдикция.

***Kompaniets I. M., Chirkin A. S.* Some problems of development of administrative justice in Ukraine.**

The article contains analyses of legislation, scientific views and judiciary practice concerning the main problems of administrative justice. The approaching to solving the specific problems are suggested according to results of the research.

Key words: administrative justice, administrative court, the administrative jurisdiction.