

ВАГОМІСТЬ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

БУДЗИК Богдан Васильович - здобувач кафедри адміністративного права і процесу, фінансового права, інформаційного права Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права»

DOI:10.32782/LAW.2019.3.30

УДК 347.998.85

В данной статье проанализированы суть административного судопроизводства Украины как залог защиты прав человека с учетом зарубежного опыта для совершенствования теоретического и нормативного основания функционирования административных судов в Украине.

Однозначным фактом остается то обстоятельство, что административная юстиция - это очень действенное средство правовой защиты субъективных прав и законных интересов граждан, и именно создание отечественной системы административных судов должно способствовать обеспечению доступности правосудия, даже в условиях существенного увеличения обращений в суд. Опыт многих европейских стран показывает, что административные суды могут быть доступным и эффективным инструментом защиты прав, свобод и интересов человека от нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: административное судопроизводство, суды, усовершенствования, задачи, защита прав, реформирования, административная юстиция.

Постановка проблеми

Відповідно до Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3).

Розвиток демократії в Україні нерозривно пов'язаний з подальшим удоскона-

ленням та реформуванням адміністративної юстиції, яка в цілому передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому дослідження цього питання є вкрай важливим, адже метою його є внесення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та системи адміністративної юстиції для подальшого захисту прав і свобод громадян в Україні, а також удосконалення системи засобів забезпечення законності в державному управлінні [1, с. 143].

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин [1, с. 143].

Стан дослідження проблеми

Безумовно питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишалися поза увагою учених (В. К. Матвійчук, О. І. Хар, І. Б. Коліушко, Н. В. Александрова, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Т. О. Гуржій, М. М. Міхеєнко, Є. О. Харитонова, О. І. Харитонова тощо).

Виклад основного матеріалу

Сьогодні наша молода держава робить перші кроки на шляху до цивілізованого громадянського суспільства, становлення демократії. А основою в демократичному суспільстві є непохитність системи «стримувань і противаг». Саме тому завданням адміністративного судочинства є стримування чиновника, повернення його у правове поле.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [2].

Україна знаходиться на тому етапі, коли нормативно регламентовані положення у сфері адміністративного судочинства впроваджуються на практиці. Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [3, с. 147].

Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана із запровадженням оптимальної моделі адміністративної юстиції. За великої завантаженості судів цивільними і кримінальними справами повноцінний розгляд адміністративно-правових спорів загальними судами видається проблематичним, оскільки призводитиме до порушення термінів розгляду справ, тяганини тощо.

Створення вітчизняної системи адміністративної юстиції має сприяти забезпеченню доступності правосуддя навіть за умов істотного збільшення звернень до суду.

На доступність правосуддя можуть чинити вплив такі чинники: – відповідність національного правосуддя міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;

– забезпечення ефективних засобів правового захисту від порушень органів публічної влади незалежно від їх рівня;

– забезпечення державою безкоштовної юридичної допомоги;

– створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не вела мала наслідком перевантаження судів (суддів) справами;

– встановлення чіткої (в певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів;

– забезпечення реального виконання судових рішень;

– виконання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, запровадження спеціалізованих юридичних консультацій; створення можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських організацій стосовно надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення), надання відповідних податкових пільг у цих випадках; спрощення правових процесів;

– забезпечення достатнього фінансування адміністративних судів [1, с. 143].

Для здійснення якісних змін у діяльності судів, що були б позитивно сприйняті громадянськістю, нагальним видається забезпечення прозорості всіх судових процедур. Реалізація цієї вимоги дасть змогу ефективніше протидіяти випадкам прийняття неправосудних рішень, судової тяганини, порушення строків розгляду судових справ, неможливості сторонам ознайомитися з матеріалами справи чи прийнятим рішенням суду.

Судячи з практики, реалізація конституційних засад гласності та відкритості в діяльності судів мала б реалізовуватися принаймні за такими напрямками:

1) забезпечення судів належними приміщеннями, конструктивно пристосованими для якісного виконання своїх обов'язків суддями та працівниками апарату;

2) доступність інформації про суд, суддів, працівників апарату суду, рух документів у справі;

3) встановлення належної комунікації між керівництвом суду, суддями та представниками засобів масової інформації. [3, с. 149].

У науковій літературі, як стверджує С. Войнолович, розглядаються чотири основні види організації і побудови систем адміністративної юстиції: 1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), коли адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади, а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий»; 2) германський (ФРН, Австрія), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди (суди адміністративної юстиції) входять до єдиної судової системи і незалежні у здійсненні функцій правосуддя від адміністративних органів і від звичайних судів; 3) «квазисудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), коли створюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які не включені до судової системи (функціонує у Великобританії, Шотландії і Уельсі), а також адміністративними комісіями, агентствами у США; 4) змішаний (Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія), тобто адміністративна юстиція має окремі ознаки трьох зазначених типів [4, с. 197].

Узагальнення світового досвіду функціонування адміністративної юстиції, на думку П. Вовка, засвідчує, що: а) організація системи органів адміністративної юстиції залежить від декількох чинників: тенденції запровадження демократичних засад до сфери управління державними справами, необхідність гарантування ефективного захисту прав, свобод людини і громадянина, тенденції державотворення, а тому у країнах відсутня типова побудова системи органів адміністративної юстиції; б) у тих країнах, де діють окремо судові органи, які відправляють судочинство у справах, що впливають із публічно-правових відносин, спостеріга-

ється тенденція виокремлення у самостійну ланку судової системи; в) діяльність органів адміністративної юстиції здійснює реальний і суттєвий вплив на законність як її гарантія, оскільки передбачає прийняття рішення, яким скасовуються незаконні акти, прийняті органами публічної адміністрації, або ці органи зобов'язуються скасувати такі акти; г) правову основу функціонування адміністративної юстиції становить процесуальне законодавство; г) формування системи органів адміністративної юстиції відбувається поступово і за напрямом побудови її оптимальної моделі з метою здійснення ефективного захисту прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб; д) у більшості країн функції адміністративної юстиції реалізують професійно підготовлені особи – судді, управлінці та ін. До недоліків організації та діяльності органів адміністративної юстиції у світі доцільно віднести паралельність розгляду окремих категорій справ адміністративними і загальними судами [5, с. 12]. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що найбільш сталі позиції адміністративна юстиція має в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується він у Латвії та Росії.

Вищі виборчі суди та вищі суди правосуддя розглядають публічно-правові спори і в країнах Латинської Америки – Бразилії та Уругваї [3, с. 149].

Що стосується України забезпечення єдності судової практики неможливе без урахування практики Європейського суду з прав людини. Завдяки багаторічній співпраці Вищого адміністративного суду України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні щодо проведення тематичних семінарів, «круглих столів» і тренінгів, а також утворення робочої групи суддів – розробників навчальних програм щодо практики ЄСПЛ значно зросло розуміння суддями адміністративних судів того, як застосовувати принцип верховенства права та практику

Європейського суду, а отже, адміністративне судочинство поступово виходить на якісно новий рівень [6, с. 29].

Вищий адміністративний суд України вже кілька років за результатами вивчення зарубіжного досвіду та опрацювання пропозицій європейських експертів пропонує:

– запровадити інститут «типового» провадження у разі надходження великої кількості подібних справ;

– дати можливість суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;

– розвивати систему альтернативних шляхів розв'язання спорів, розмови про яку ведуться роками, проте належного впровадження у вітчизняну правову систему вона так і не дістала;

– запровадити збалансовану систему процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;

– посилити процесуальні механізми формування єдності судової практики;

– переглянути предметну підсудність адміністративних справ.

Нарешті, варто впровадити досудову адміністративну процедуру оскарження. Це у свою чергу сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів [6, с. 31].

Висновки

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [7, с. 34]. Але реалізувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні.

Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка.

Адміністративне судочинство у свою чергу повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України [3, с. 150].

Література

1. Сушко О. Необхідність реформування адміністративного судочинства задля забезпечення повноцінного судового захисту прав громадян. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. 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.: Ваіте, 2015. С. 143–147.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Шведюк М. Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної

АНОТАЦІЯ

У цій статті проаналізовано суть адміністративного судочинства України як запоруки захисту прав людини з урахування зарубіжного досвіду для вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Однозначним фактом лишається та обставина, що адміністративна юстиція – це дуже дієвий засіб правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, і саме створення вітчизняної системи адміністративних судів має сприяти забезпеченню доступності до правосуддя, навіть за умов істотного збільшення звернень до суду. Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суди, удосконалення, завдання, захист прав, реформування, адміністративна юстиція.

SUMMARY

The article analyzes the essence of administrative legal proceedings of Ukraine as a guarantee of protection of human rights taking into account foreign experience in order to improve the theoretical and normative basis of the functioning of administrative courts in Ukraine.

The fact that administrative justice is a very effective means of legal protection of subjective rights and legitimate interests of citizens remains unambiguous, and the very creation of the domestic system of administrative courts should contribute to ensuring access to justice, even if the appeals to court are substantially increased. The experience of many European countries suggests that administrative courts can be an accessible and effective tool for protecting human rights, freedoms and interests from violations by state authorities and local self-government.

Key words: administrative justice, courts, improvement, tasks, protection of rights, reforming, administrative justice.

діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. К.: Ваїте, 2015. С. 147–153.

4. Войнолович С. Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. С. 197–202.

5. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Одес. нац. юрид. акад., 2009. 22 с.

6. Нечитайло О. Адміністративне судочинство України: основні досягнення та напрями модернізації. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: зб. 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. 28–34.

7. Адміністративні суди України на шляху становлення. *Адвокат*. 2005. № 9. С. 34–38.