
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.9 (477)

О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Судова реформа в Україні, проведення якої було одним із питань коаліційної угоди прогресивно налаштованої більшості Верховної Ради України, передбачає повернення довіри громадян до судової влади, яка за останні роки була повністю втрачена, подолання корупції що охопила всі органи влади, вдосконалення законодавства, забезпечення виконання судових рішень, підвищення якості правової допомоги та прозорості правосуддя. Як бачиться, поставлені завдання є важливими, необхідними і зрозумілими, а виконання їх має забезпечити право громадян на справедливий та неупереджений суд. Розроблена Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. відображає потребу суспільства у необхідності підвищення якості діяльності судової системи, дотримання європейських стандартів та наближення до кращих практик відправлення правосуддя.

Існування адміністративних судів у системі судів України є одним із показників зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

Запровадження адміністративного судочинства в Україні було зумовлено необхідністю посилення гарантій захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, а також запровадження справедливої та ефективної процедури вирішення публічно-правових спорів з урахуванням специфіки публічно-правових відносин. Основне завдання адміністративного судочинства, визначене в Кодексі адміністративного судочинства України, полягає у захисті прав і законних інтересів особи в публічно-правових спорах від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Особливістю адміністративного судочинства є те, що сторони в цьому процесі мають рівні права, а обов'язок доведення правомірності та законності дій та прийнятих рішень покладається на орган публічної влади.

Адміністративне судочинство має певні відмінності від інших видів судочинства не лише своїм завданням. Адміністративний суд може з власної іні-

ціативи збирати необхідні для вирішення справи докази, вийти за межі позовних вимог з метою захисту прав особи, яка звернулася до суду. Хоча тут скоріше йдеться про власний розсуд суду, а не його обов'язок, за яким він за відсутності чи неповноти доказів зобов'язаний був би вчинити всі необхідні дії, щоб їх зібрати.

Адміністративні суди розглядають публічно-правові спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, у тому числі нормативно-правових актів та адміністративних актів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Слід зауважити, що в процесі застосування КАС України виникла необхідність внесення змін до його положень. Таким одним із доповнень було введення інститутів скороченого та письмового провадження, покликаних забезпечити швидкий розгляд окремих категорій адміністративних справ. Були виокремлені особливості проваджень у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів, у справах з видворення іноземців та осіб без громадянства; законодавчо передбачено можливість використання в процесі сучасних інформаційних технологій з метою оперативного інформування та виклику учасників процесу.

Отже, на сьогодні ми маємо відповідну нормативно-правову базу адміністративної юстиції яка розвивається, оскільки відбуваються зміни у відносинах та потребах суспільства. Адміністративна юстиція визнана й запроваджена в більшості держав світу як найефективніший механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади та місцевого самоврядування. Безумовною перевагою адміністративних судів є професійність, досвідченість суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації.

Зміни, що з часом вносилися до Кодексу, були зумовлені недосконалістю судового провадження та необхідністю належного застосування юридичних норм матеріально-правового характеру і свідченням того, що правові норми процесуального характеру перебувають у постійному розвитку по шляху їх удосконалення. Зміни, що відбуваються в законодавстві, є виправданими, якщо вони відповідають викликам часу і спрямовані на удосконалення положень нормативного акта. Це закономірний процес удосконалення законодавства.

Проведення судової реформи в Україні, боротьба з корупцією та обмеження будь-яких проявів її, зменшення політичного впливу на судову владу є предметом обговорення в суспільстві. Відбуваються дискусії щодо структури судової системи та існування в ній адміністративних судів. Мають місце різні позиції практиків, науковців на побудову судової системи і, зокрема, системи адміністративних судів в Україні.

Так, висловлюється думка про те, що в Україні має бути уніфікована триланкова судова система, яку очолить Верховний Суд України як єдина касаційна інстанція всіх сфер судочинства. Верховний Суд України як третя ланка діє як касаційна інстанція та суд першої інстанції (палати з кримінальних, цивільних, адміністративних та господарських справ, конституційна палата, Пленум Верховного Суду України – об'єднана палата як Вищий державний суд). Другу

ланку складають апеляційні суди з розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та господарських справ. Першу ланку складають міські, районні, окружні загальні суди як суди першої інстанції [1, с. 59].

Тимчасова спеціалізована комісія Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції пропонувала також ліквідувати вищі спеціалізовані суди, у тому числі Вищий адміністративний суд.

Отже, йдеться про ліквідацію вищих спеціальних судів та фактичне заперечення автономії системи спеціалізованих судів.

Іншу точку зору висловлювали практичні працівники та науковці на засіданні круглого столу, що відбувся в серпні 2014 р. Зокрема, у своїх виступах учасники підкреслювали важливу роль адміністративних судів як діючої та упорядкованої системи, що забезпечує оперативне та належне розв'язання публічно-правових спорів.

Зазначалося, що існування автономної системи адміністративних судів є реальним шляхом Української держави до європейських стандартів права. Така модель доволі збалансована та відповідає традиціям правової демократії. Демократична спрямованість реформування судоустрою сприятиме підвищенню авторитету України серед світового загалу. Це зумовлено тим, що в контексті євроінтеграції на адміністративні суди покладається відповідальне завдання – впроваджувати європейські стандарти належного урядування через оцінку діяльності органів влади при вирішенні конкретних справ [2, с. 10–11].

Аналіз практики існування адміністративних судів у розвинутих країнах континентальної європейської системи права засвідчує існування в переважній більшості з них окремої ланки адміністративних судів.

Експерти проекту «Твінінг» Європейського Союзу у розділі звіту «Розвиток правової бази адміністративного судочинства» зазначили, що судовий розгляд адміністративних рішень незалежними судами є частиною стандарту ЄС і важливим елементом забезпечення верховенства права. Вищі адміністративні суди існують у різних європейських країнах – Федеральний адміністративний суд Німеччини, Державна рада Франції, Верховний суд юстиції Румунії, Верховні суди Естонії, Словаччини, Угорщини, Чеської Республіки, Адміністративний суд Австрії та інших країнах.

Вони наділені різним обсягом повноважень. Існують вищі адміністративні суди, які слухають справи щодо застосування закону тільки у разі, якщо вони виносять ухвали про дії зі скасування рішень, винесених адміністративними судами, які діяли як остання інстанція. Зокрема, це Верховний адміністративний суд Португалії, Державні ради Бельгії та Греції, а також Верховний адміністративний суд Болгарії.

У деяких країнах вищі адміністративні суди виносять ухвали, як по суті справи, так і щодо застосування закону, діючи, за необхідності, як апеляційний суд, юрисдикція якого передбачає право скасування тих судових постанов, які оспоруються. Виділяють при цьому Державну раду Італії, Верховний адміністративний суд Фінляндії, Верховний суд Данії, Верховний суд Словенії, Верховний адміністративний суд Швеції, Верховний адміністративний суд Литви, Адміністративні суди Люксембургу та Хорватії.

Щодо Державної ради Франції у звіті експертів, зокрема, зауважується, що вона є не тільки верховним адміністративним судом, апеляційним судом (у справах щодо місцевих виборів) та судом першої інстанції (щодо урядових рішень та постанов). Вона ще й надає юридичні поради уряду щодо законопроектів та проектів основних постанов уряду. Ці функції Державної ради є чітко розмежованими і виконуються різними особами у рамках цього органу. Поради уряду надані Державною радою сприяють запобіганню колізії законів, а також виявленню ймовірної несумісності законів з міжнародними угодами та європейськими нормами, перш ніж ці закони набувають чинності. У своєму звіті за результатами дослідження іноземні експерти у рекомендаціях підкреслюють значення автономності адміністративних судів та доцільність існування керованості їх системи єдиною касаційною інстанцією – Вищим адміністративним судом [3, с. 14–15].

Про виправданість забезпечення незалежності адміністративних судів, необхідність спеціалізації серед суддів йшлося ще на конференції 2005 р. Зокрема, зазначалося, що адміністративний суд є судом, який не притягує до відповідальності, а лише захищає людину і громадянина. Тому поряд з необхідністю фахової спеціалізації постає ще психологічна проблема, якщо адміністративні справи, хоча тільки в невеликій частині, розглядатимуть судді загальних судів. Якщо ж у загальному суді один і той самий суддя розглядатиме кримінальну справу, а потім розглядатиме адміністративну справу відповідно до КАС України, то постає питання, чи зможе він бути однозначно об'єктивним. В Україні обов'язково треба поступово створювати цілком автономне адміністративне судочинство на всіх рівнях.

Отже, існують й інші погляди на роль і місце адміністративного суду в структурі системи судової влади.

Адміністративні суди є тією судовою ланкою, визначальною діяльністю якої є захист прав, свобод та інтересів особи. Здійснення адміністративного судочинства суттєво відрізняється від здійснення інших видів судочинства. Йдеться не лише про специфіку спорів, що розглядаються, а й специфіку процесуальних прав і обов'язків сторін, які беруть участь у справі, зборі та дослідженні доказів адміністративним судом.

Сьогодні спостерігається недостатній рівень загальнотеоретичних досліджень таких явищ, як публічно-правові відносини, а звідси випливає і проблема механізму вирішення публічно-правових спорів, які виникають при взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами, при взаємодії владних та невідних суб'єктів.

Необхідність реформування судової системи, з огляду на ті проблеми які вона має, підтримують як практики, так і науковці. Однак існують різні бачення такої реформи, а отже, виникають і відповідні дискусії. Так, якщо удосконалення законодавства і, зокрема, внесення змін до КАС України розглядається як результат аналізу практики його застосування, що засвідчує потребу його вдосконалення, то пропозиції щодо ліквідації вищих спеціалізованих судів є предметом дискусій, на яких учасники їх переконливо аргументують необхідність їх існування як спеціалізованих адміністративних судів у системі судової

влади, діяльність яких спрямована на забезпечення правомірності дій і рішень органів публічної влади.

Адміністративні суди є однією з ланок у системі судів, для якої основною функцією є правозахисна. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ст. 2 КАС України). При цьому в Кодексі зазначається, що компетенція адміністративних судів поширюється не лише на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, а й на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, і спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом (ст. 17). Такий підхід дещо розширює, вважаємо, межі діяльності адміністративних судів. У такому разі за захистом прав звертається до суду суб'єкт владних повноважень.

Ліквідація в процесі реформування системи адміністративних судів чи окремої їх ланки, чи підпорядкування іншим судовим органам не сприятиме, на нашу думку, ефективності функціонування адміністративного судочинства. За таких обставин буде порушений сам єдиний механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів публічної влади. Крім того, механізм адміністративного судочинства має свої особливості не лише за компетенційною ознакою. Адміністративні суди, розглядаючи спори між особою і владним суб'єктом, здійснюють опосередкований контроль, за рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта.

Спіраючись на досвід адміністративного судочинства інших країн, що мають реальні результати, перевірені часом, дієвості механізму реалізації конституційних прав громадян, можна вибудувати різні моделі структурної побудови системи адміністративних судів в Україні. Важливим є вибір такої моделі, яка буде найбільш ефективна і прийнятна для нашої країни. Як свідчить обговорення цього питання в різних колах практиків і науковців, зокрема, і на засіданні круглого столу «Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України», що відбувся в Інституті держави і права НАН України 30 жовтня 2014 р., більш переконливою є позиція існування адміністративних судів окремою ланкою в системі судової влади, оскільки їх утворення та діяльність є важливою конституційною гарантією дотримання принципу верховенства права в державі при розгляді публічно-правових спорів. Ця інституція покликана відновити право громадянина, коли його порушником є орган публічної влади. А тому вплив на діяльність адміністративних судів з боку суб'єктів владних повноважень має бути мінімізованим та забезпечена автономність їх діяльності.

Суспільні відносини, що виникають при здійсненні адміністративного судочинства, є специфічними, оскільки йдеться про захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-

правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, визначених законодавством.

Специфіка сфери, в якій виникає публічно-правовий спір, вимагає і відповідної підготовки суддів при його розгляді. Йдеться про те, що майбутні судді адміністративних судів мають володіти відповідними знаннями у галузі адміністративного права, державного управління, організації та діяльності органів публічної влади, стану законодавчого врегулювання відносин цих органів з громадянами.

Вони мають отримати ці знання у стінах вищих навчальних закладів і закріпити їх під час стажування не лише в суді, а й в органах публічної влади. Сам термін «стажування» має бути чітко визначеним і регламентованим, достатнім для поглибленого закріплення отриманих знань через безпосередню участь у діяльності органів публічної влади.

Від особистості кожного конкретного судді, його кваліфікації та розуміння своєї ролі залежить довіра суспільства до адміністративного суду.

Для гарантування повного й ефективного захисту прав людини в певній державі адміністративний суддя повинен не тільки розглядати справи уважно і критично, а й брати до уваги стандарти, сформовані Європейським судом з прав людини, та оцінювати можливі антиконституційні загрози. Іншими словами, для забезпечення справедливого правосуддя він повинен бачити саму суть спору та його значення для Конституції. Відтак для забезпечення досягнення адміністративним суддею своєї мети робоче навантаження на суддів має бути адекватним, вони повинні мати достатньо часу для підвищення професійного рівня, здійснення досліджень й аналізу. Судді повинні мати належні умови для ефективного виконання своїх обов'язків і повинні відчувати силу та захист своєї незалежності [4, с. 177]. Такий підхід відповідатиме як виконанню обов'язків, що стоять перед суддею, так і захисту та ефективності його діяльності.

Отже, йдеться про «людський чинник» – професійність суддів у вирішенні публічно-правових спорів між органами державної влади і громадянами.

Одним із напрямів комплексного реформування судової системи в Стратегії розвитку судової системи України на 2015–2020 рр. передбачено підвищення професійного рівня суддів. Зокрема, йдеться про необхідність визнання Національної школи суддів єдиним закладом суддівської освіти в Україні і здійснення нею спеціальної підготовки на посаду судді та збільшення тривалості програми спеціалізованої підготовки кандидатів на посаду судді до 18 місяців. Такий підхід до підготовки суддів має стати важливим кроком у реформуванні судової влади і, зокрема, адміністративного судочинства.

Якщо немає впевненості в неупередженому розгляді справи суддею, при якому пересічна людина може, зрештою виграти справу, скажімо, проти прем'єр-міністра, міністра чи інших представників держави, то навіть найкраща, найрозвиненіша правова система не дасть позитивних результатів. Довіра до суду не виникає сама по собі, її не можна прищепити за короткий проміжок часу, запровадити актами парламенту чи інших органів державної влади. Вона

формується поступово, і роль суддів у цьому процесі є вельми важливою [5, с. 6].

Удосконалення конституційних положень і зміни до законодавства при проведенні судової реформи мають важливе значення для адміністративного судочинства. Однак очевидним є те, що успішність її багато в чому залежить від успішності подолання корупції у цій сфері та залежить від суб'єктивного чинника, проявом якого є відповідність кваліфікаційного та професійного рівня суддів вимогам сучасності. Інакше і ця судова реформа може не мати якісних результатів.

Зміни до законодавства, подолання корупції, належна теорія та вдосконалення практики адміністративного судочинства, вирішення кадрових питань сприятимуть ефективному виконанню адміністративними судами свого основного завдання – захисту прав, свобод та інтересів особи.

Список використаних джерел

1. *Прилуцький С. В.* Шляхи оптимізації судової влади в Україні / С. В. Прилуцький // Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України. – К., 2014.
2. *Коли влада не готова бути контрольованою* // Юридичний Вісник України. – 2014. – № 33 (998). – 16–22 серпня.
3. *Звіт місії експертів проекту «Твіннінг» Європейського Союзу «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні» (розділ «Розвиток правової бази адміністративного судочинства»)*. – 2012.
4. *Пілічаускас Р.* Подолання розриву між правом та демократичним суспільством: роль адміністративного судді / Річардас Пілічаускас // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права : зб. матеріалів конф. (Київ, 29–30 листопада 2012 р.). – К.
5. *Стефанюк В.* Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 1.

Андрійко О. Ф. Судова реформа в Україні та розвиток адміністративного судочинства

У статті розглядаються актуальні проблеми проведення судової реформи та подальшого розвитку адміністративного судочинства в Україні. Увага акцентується на місці і ролі адміністративних судів у системі судової влади та питанні формування професійного та компетентного суддівського корпусу. Підкреслюється необхідність відстеження зарубіжної практики формування та розвитку адміністративного судочинства та аналізу власного досвіду, оскільки соціальні зміни, потреби суспільства найчастіше спостерігаються в судовій практиці.

Ключові слова: судова реформа, адміністративне судочинство, системи адміністративних судів, адміністративно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень.

Андрійко О. Ф. Судебная реформа в Украине и развитие административного судебного производства

В статье рассматриваются актуальные проблемы проведения судебной реформы и развития административного судебного производства в Украине. Внимание акцентируется на месте и роли административных судов в структуре системы судебной власти и

increasing of duration of specialized training program for the candidates to 18 months. Such approach to judicial training is an important step in reforming the judiciary and in particular the administrative proceedings.

From the personality of the individual judge his qualification and understanding of their role depends the public confidence for the administrative court.

In order to guarantee complete and effective protection of human rights in a particular state administrative judge must not only to consider the cases carefully and critically, but also to take into account the standards formed by the European Court of Human Rights and to assess possible non-constitutional threats.

Changes to the legislation, overcoming corruption, proper theory and practice of improving of administrative procedures, resolve personnel issues will contribute to the effective implementation of administrative courts its main task – to protect the rights, freedoms and interests of individuals.

Key words: judicial reform, administrative proceedings, administrative courts, administrative and legal dispute, the subject of power.

УДК 3507+342.9(477)

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ОПЛАТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проблематика адміністративних послуг уже багато років є однією з пріоритетних у державній політиці. У цьому матеріалі увага приділяється лише одному аспекту цієї проблематики – питанню оплати адміністративних послуг.

В ухваленому у вересні 2012 р. Законі України «Про адміністративні послуги» визначено деякі параметри державної політики у цій сфері. Зокрема, у ст. 11 Закону встановлено, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання.

формировании профессионального и компетентного судейского корпуса. Подчеркивается необходимость изучения зарубежной практики формирования и развития административного судебного производства и анализа собственного опыта, поскольку социальные изменения, потребности общества чаще всего проявляются в судебной практике.

Ключевые слова: судебная реформа административное судопроизводство, система административных судов, административно-правовой спор, субъект властных полномочий.

Andriyko O. F. Judicial reform in Ukraine and the development of administrative justice

The article deals with topical issues of judicial reform and further development of administrative justice in Ukraine. Attention is focused on the place and role of administrative courts in the judicial system and the issue of professional and competent corps of judges. Emphasized the necessity of monitoring of foreign practices of formation and development of administrative justice and analyzing of personal experience because needs of the society are observed more often in judicial practice.

In considering of the question of the place of administrative justice in the judicial system analyzed various approaches of scientists and practical workers about the system of administrative courts. Thus it is thought that in Ukraine should be unified three-tier system, which is headed by the Supreme Court of Ukraine as single cassation instance in all spheres of justice. Supporters different perspective, emphasizing the important role of administrative courts in the development of democratic principles assert that the existence of an autonomous system of administrative courts with the Supreme Administrative Court is balanced model of administrative justice, which corresponds to the best traditions of legal democracy.

Considered models of forming administrative justice system and the practice of their existence in the European countries. It is noted that the existence of an autonomous system of administrative courts in the judicial system is an important element of ensuring supremacy of law.

In the majority of the European countries there are independent systems, led by the Supreme Administrative Court (the Authority may have another name, but its essence does not change). Such approach is justified as a whole, taking into account the tasks of administrative courts – the protection of rights, freedoms and interests of citizens against arbitrary decisions, acts or omissions of public authorities, the nature of public law relations in which there is a dispute. Therefore, the existence of an autonomous system of administrative courts in the judicial system is an important element of ensuring supremacy of law. Special attention in the process of judicial reform should be given to ensuring impossibility of corruption that is disruptive factor in building a democratic society.

Effectiveness of administrative courts, mentioned in the article, is characterized not only by the presence of objective factors – the presence of an appropriate regulatory framework, formed the organizational structure of administrative courts, categories of administrative cases and more. Great importance have factors that are subjective – the formation of corps of professional judges and their profound knowledge not only in the sphere of implementation of administrative proceedings, but also in the sphere of public law relationships where arises the public dispute, integrity, responsibility, communication culture directed to strengthening of respect for court.

One of the directions comprehensive reform of the judicial system in the Strategy of the Judiciary in Ukraine of 2015–2020 involves raising of the level of professional judges. In particular, it is a necessity to acknowledge National School of Judges as the only institution of judicial education in Ukraine and the exercise of special preparation for a judicial position and