

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 347.998.85

В. М. Даценко, помічник суддіВищий адміністративний суд України
вул. Московська, 8, м. Київ, 01029, УкраїнаПРОБЛЕМА ЗАВАНТАЖЕНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Проаналізовано проблему зростаючого навантаження на адміністративні суди в зв'язку з зростанням кількості справ, які ними розглядаються

Ключові слова: адміністративне судочинство, завантаженість адміністративних судів, адміністративний суд

З початку діяльності адміністративної юстиції спостерігається тенденція до постійного зростання кількості справ, які надходять на розгляд адміністративних судів. Починаючи з 2006 року кількість таких справ зросла в десятки разів, що спричиняє перевантаженість суддів справами, що в свою чергу впливає на якість розгляду ними справ.

Питання завантаженості судів розглядалися в роботах В. Б. Авер'янова, О. М. Пасенюка [1], Н. Козиріна, М. А. Штатіної [2], Ханової Р. Ф. [3], Басая О. В. [4]. Між тим, дослідження вказаних авторів здебільшого направлені на розкриття правової природи проблеми завантаженості судів та не містять в собі реальних шляхів її вирішення. На мою думку, вказана проблематика потребує більш детального вивчення з метою встановлення причин виникнення завантаженості адміністративних судів та виявлення можливих шляхів її подолання.

Мета дослідження — проаналізувати проблему виникнення завантаженості судів та виявлення конкретних заходів її вирішення.

Однією з основних проблем існування адміністративної юстиції України є велика завантаженість судів справами. Така проблема виникає у випадку, коли кількість матеріалів (позовних заяв, скарг тощо), які надходять до суду, перевищує кількість матеріалів, які суд має можливість обробити відповідно до наявних у нього людських та матеріальних ресурсів. Негативним наслідком цього явища є те, що при цьому збільшується навантаження на суддю, що в свою чергу знижує якість його роботи.

Проблема завантаженості судів не є проблемою виключно української правової системи, оскільки притаманна і іншим державам світу.

Жак Вігье відзначає, що протягом декількох десятиріч французька система адміністративної юстиції зіштовхується з постійними проблемами, головною з яких є перевантаження адміністративної юрисдикції. Автор наголошує, що хронічне перевантаження знайоме усім юрисдикціям, та справедливо відзначає, що зваженість передбачає необхідність провести розгляд справи, щоб віднайти належне та правильне юридичне рішення, але строк розгляду, який перевищує один рік, сам по собі породжує проблеми [5, 28–29].

Однією з головних проблем адміністративного судочинства Німеччини є занадто великий строк розгляду справ. Причиною цього є недостатнє матеріальне та ка-

дрове забезпечення адміністративних судів, а також постійне зростання кількості справ (наприклад, справ про надання статусу біженця, число яких значно збільшилося в 90-х роках) [2, 327].

У Великобританії побудова системи адміністративної юстиції шляхом запровадження різноманітних трибуналів була викликана необхідністю розвантаження судів загальної юрисдикції. Основною метою цього введення було прискорення розгляду справи шляхом запровадження менш формальної процедури.

Що стосується української системи адміністративної юстиції, то як відзначає Р. Ханова, в останні роки став очевидним факт надмірної завантаженості в українських судах. Проблема є актуальною для суддів всіх рівнів та будь-якої юрисдикції. З одного боку, збільшення звернень до суду доводить довіру суспільства до судової влади, а з другого — може призвести до того, що суди перетворюються на конвеєр, фабрику з виготовлення судових рішень, основним завданням якого є розгляд більшої кількості справ. При подальшому розвитку тенденції зростання кількості звернень до суду постраждає якість роботи [3].

Для того, щоб мати уявлення про динаміку зростання кількості справ в адміністративних судах, розглянемо динаміку надходження справ і матеріалів до місцевих та апеляційних адміністративних судів у 2007–2011 роках, яка викладена в аналітичному огляді стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2011 році [6].

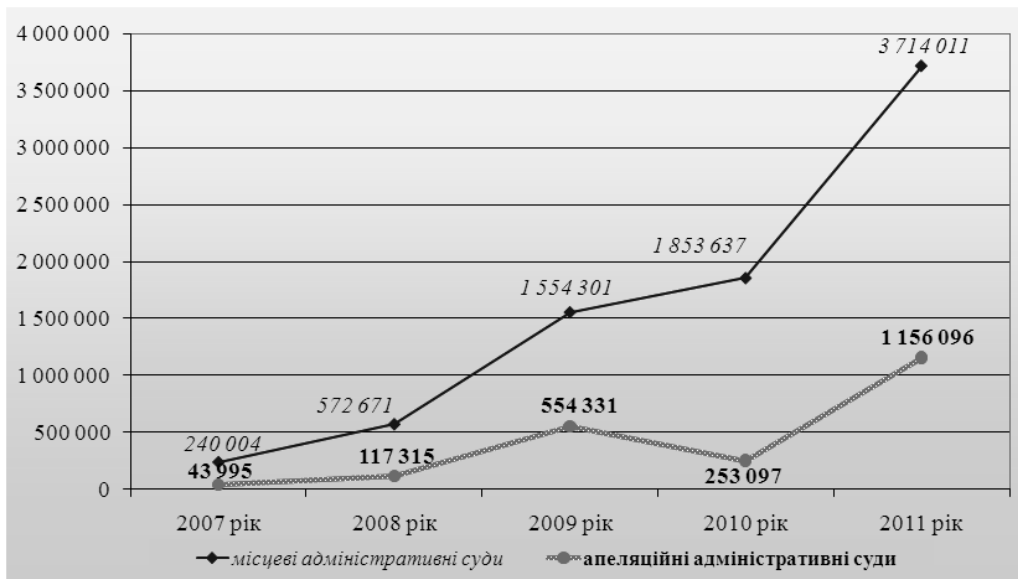


Рис. Динаміка надходження справ і матеріалів до місцевих та апеляційних адміністративних судів у 2007–2011 роках

Статистичні дані показують, що протягом п'яти років кількість справ, що надійшли на розгляд адміністративних судів, збільшилася більше ніж у 15 разів.

Слід зазначити, що при цьому постійно збільшується швидкість розгляду справ. Так, в 2011 році адміністративними судами першої інстанції розглянуто 3 797 212 справ і матеріалів, що вдвічі більше за рівень 2010 р.

Проте, важко не погодитись з Р. Хановою, яка вказує на те, що продуктивність праці суддів зростає виключно за рахунок суб'єктивного фактора.

На сьогоднішній день законодавцем вживаються заходи щодо створення умов для прискорення розгляду справ, які пропонують поділити на дві категорії: групові

та заходи індивідуального характеру. До групових заходів відносяться ті, які розповсюджуються на декілька судів. До індивідуальних заходів — ті, які запроваджуються законодавцем спеціально до суду певної категорії.

Так, прикладом групового заходу є створення Законом України «Про судовострій та статус суддів» інституту скороченого провадження в адміністративне судочинство (регулюється статтею 182–2 Кодексу адміністративного судочинства України [7]).

Позитив від запровадження інституту скороченого провадження відзначає голова Київського окружного адміністративного суду О. Басай, який зазначає, скорочене провадження дає можливість розглядати певні категорії справ за спрощеною процедурою [4].

Скорочене провадження використовується в тому випадку, коли відкриття звичайного провадження у справі є недоцільним з огляду на особливості предмету позову. Суддя розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем та відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне судові рішення.

Відповідно до даних, викладених в аналітичному огляді стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами, у першому півріччі 2012 року місцевими адміністративними судами розглянуто 152 394 справи, або 53 % загальної кількості розглянутих справ, вирішено у порядку скороченого провадження. Окружними адміністративними судами у періоді, що аналізується, 32 762 справи (32 %). Крім того, в аналітичному огляді відзначається, що у першому півріччі 2012 року переважну більшість справ (85 %) місцевими адміністративними судами розглянуто з дотриманням встановлених законом строків. Понад строки цими судами розглянуто 15 % справ проти 5 % у тому ж періоді 2011 року. Такі динамічні зміни пояснюються тим, що в першому півріччі 2011 року висока оперативність розгляду справ відбулась завдяки розгляду 70 % справ у порядку скороченого провадження [8].

Поряд із груповими заходами законодавець активно використовує заходи індивідуального характеру. Такий підхід, зокрема, активно застосовується до Вищого адміністративного суду України.

Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17 листопада 2011 року № 4054-VI доповнено зміст статті 214 КАС України, а саме: доповнено пунктом 5, за яким суддя-доповідач відмовляє у відкритті касаційного провадження у справі у випадках, якщо касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи. В цьому випадку законодавець позбавив суд касаційної інстанції від необхідності перегляду в касаційному порядку справ, у яких касаційна скарга подається з явно надуманих підстав [9].

Іншим прикладом індивідуального підходу до розв'язання проблеми навантаження на Вищий адміністративний суд України є запровадження особливих форм провадження у справах. Так, за нормами Кодексу адміністративного судочинства України провадження у справах Вищим адміністративним судом України може здійснюватися в порядку попереднього розгляду (стаття 220–1), крім того, закон встановлює менші вимоги до можливості застосування судом письмового провадження (стаття 222) [7].

На жаль, аналіз розглянутих вище статистичних даних розгляду справ адміністративними судами вказує на те, що зазначені заходи щодо створення умов для прискорення розгляду справ не дають відчутних результатів. Такі обставини, а також динаміка збільшення надходжень справ до адміністративних судів та посту-

пове нагромадження кількості нерозглянутих справ у судах спонукає до пошуку нових заходів з метою розвантаження адміністративних судів.

Досліджуючи питання щодо можливості розвантаження адміністративних судів України, пропонуємо розглянути статистичні дані відносно категорій справ, які розглядаються адміністративними судами першої та апеляційної інстанції. Для цього використаємо аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2010 р. [10], 2011 р. [6] та в першому півріччі 2012 р. [8].

За 2011–2012 роки справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян (соціальні спори) склали: 91 % в 2011 році та 66 % у 2012 році. Тобто частка справ інших категорій, розглянутих адміністративними судами в 2012 році, складає 34 % від загальної кількості розглянутих справ, а в 2011 році — лише 9 % справ.

Складність виділення такої частки в 2009, 2010 роках обумовлена іншою класифікацією справ у відповідних статистичних звітах. В 2009–2010 роках вказані спори входили в спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень, у тому числі їхніх органів на місцях, щодо оскарження їхніх правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності (88,79 % та 86 % відповідно у 2009 році та 2010 році). Даних про те, яку частину в загальній кількості вказаних справ склали соціальні спори, немає. Проте, з огляду на співвідношення категорії соціальних справ з іншими категоріями в 2011, 2012 роках, можна дійти висновку про їх переважну більшість.

Системний аналіз статистичних даних дає підстави для висновку про те, що соціальні спори складають переважну більшість справ, які розглядаються адміністративними судами України. А отже виникає закономірне питання щодо доцільності розгляду вказаних категорій справ адміністративними судами, оскільки фактично ці суди перетворюються на соціальні суди, особливо з огляду на показники 2011 року.

Досвід зарубіжних країн світу в питанні побудови системи адміністративних судів вказує на особливий статус спорів у соціальній сфері цих країн. Наприклад, в системі адміністративних судів Німеччини виділяються загальні та спеціалізовані адміністративні суди. До спеціалізованих судів відносяться, зокрема, соціальні суди, які приймають рішення з соціально-правових вимог громадян до держави (наприклад, за вимогою про надання соціальної допомоги або про виплату допомоги на дитину) [2, 312].

На нашу думку, аналогічну побудову адміністративних судів необхідно застосувати і в Україні. Розвантаження загальних адміністративних судів від розгляду соціальних справ надасть змогу сконцентрувати їх увагу на якості розгляду інших, не менш важливих категорій справ, яка на сьогодні отримує незадовільні оцінки зазначених вище авторів. Крім того, розгляд соціальних справ вузькопрофільними спеціалістами, безумовно, позитивно вплине на якість та швидкість їх розгляду.

Іншим способом розвантаження адміністративних судів є запровадження процедури обов'язкового досудового врегулювання спору в сфері публічно-правових відносин. Прикладом функціонування такої системи є внутрішньоадміністративне провадження за скаргою в Німеччині. Так, за правилами адміністративного процесу Німеччини до пред'явлення позову до адміністративного суду повинно бути проведено внутрішньоадміністративне провадження за скаргою. Внутрішньоадміністративне провадження за скаргою допомагає зменшити навантаження на суди та дозволяє здійснити самоконтроль адміністрації [2, 318–319].

На нашу думку, аналогічне нововведення необхідно запровадити і в Україні. Слід зазначити, що прототипи вказаної процедури існують в Україні в межах деяких видів публічних відносин, зокрема, у відносинах, які регулюються Податковим кодексом України [11], у відносинах, пов'язаних з пенсійними виплатами.

Разом із тим вказані процедури не носять системного характеру, а зустрічаються в поодиноких випадках в окремих сферах публічних відносин. На нашу думку, спираючись на досвід Німеччини, в Україні необхідно запровадити загальне правило обов'язкового досудового врегулювання спору. Такі нововведення дозволять врегулювати частину спірних правовідносин в досудовому порядку, що в свою чергу зменшить навантаження на адміністративний суд.

Розглядаючи питання завантаженості адміністративних судів, неможливо не вказати на такий негативний фактор, як позови «недобросовісних» позивачів. До таких позивачів відносяться особи, які звертаються до суду з позовом, який завідомо не підлягає задоволенню. Переважна кількість таких позовів подається з метою втручання в діяльність органу публічної влади через адміністративний суд. В цьому випадку особа недобросовісно використовує право на звернення до адміністративного суду з метою використання механізмів адміністративного процесу для впливу на діяльність органу влади. Прикладом недобросовісного позову є позов особи з порушенням принципу індивідуальності судового захисту, за яким з позовом на адміністративний акт може звернутися лише та особа, права якої можуть бути порушені цим актом. В цьому випадку особа, права якої не порушені адміністративним актом, звертається з позовом на цей акт з метою втручання в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень.

Загальне право на судовий захист порушених прав, яке передбачає право особи звернутися до суду за захистом своїх прав, не дає можливості ефективно боротися з такими позовами, оскільки суд зобов'язаний давати оцінку будь-якому позову, а це негативно впливає на завантаженість суду. Між тим досвід діяльності адміністративної юстиції зарубіжних країн вказує на можливість зменшення негативного впливу цих явищ.

Так, у Німеччині суворо дотримуються принципу індивідуальності судового захисту: судово-правовий захист надається не кожній особі, а конкретній особі. Це означає неможливість, за деякими виключеннями, звернутися з позовом на підставі порушення тільки об'єктивних правових приписів. Вже при перевірці допустимості позову суд повинен відповісти на питання, чи може взагалі — відповідно з викладенням справи самим позивачем — бути порушене його право [2, 318].

Практика розгляду справ адміністративними судами вказує на те, що дотримання принципу індивідуальності судового захисту є актуальним і для української системи адміністративних судів.

Наприклад, відмовляючи в задоволенні позову у справі № П-498/10 Вищий адміністративний суд України зазначив, що у межах заявлених вимог позивач не довів, що діями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України порушені його особисті права, свободи чи інтереси в публічно-правових відносинах, які виникли між ним та членом комісії Л. П. Горбачовою [12].

Проблемою застосування принципу індивідуальності судового захисту в Україні є те, що порушення цього принципу є підставою лише для відмови в позові. При цьому суд повинен здійснити провадження у справі, починаючи з відкриття провадження у справі та закінчуючи ухваленням рішення. В цьому випадку неефективно використовується ресурс суду, що поглиблює проблему його завантаженості.

Реформування цього питання слід здійснити за прикладом системи адміністративних судів Німеччини, тобто надати право судді вже на стадії відкриття провадження у справі вирішувати питання чи порушене право позивача у спірних правовідносинах. У випадку, якщо суд не встановить таких обставин, надати право судді виносити ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі.

Іншим фактором, який дисциплінує учасників судового процесу та позитивно впливає на рівень завантаженості адміністративних судів, є інститут строку звернення до адміністративного суду. Цей інститут запроваджено з метою досягнення юридичної визначеності у публічно-правових відносинах. Ці строки обмежують

час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними. Після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними [13].

Юридичне закріплення вказаного інституту в українському законодавстві здійснено в статті 99 Кодексу адміністративного судочинства, якою встановлено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Статтею 100 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що виноситься ухвала [7].

Таким чином, законодавець встановив загальний строк звернення до адміністративного суду — 6 місяців та спеціальний строк звернення до адміністративного суду в певних категоріях справ. Слід зауважити, що загальний строк звернення до адміністративного суду зменшено відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI [14]. До набрання чинності цим законом строк звернення до адміністративного суду складав один рік.

Між тим, на нашу думку, і шестимісячний строк звернення до адміністративного суду не є виправданим. Досвід зарубіжних країн вказує на те, що достатнім строком для звернення до адміністративного суду є тримісячний, двомісячний та навіть місячний строк. Зокрема, тримісячний строк встановлено в Великобританії [2, 356], двомісячний строк встановлено у Франції та США [2, 281], місячний — в Німеччині [2, 318]. На нашу думку, скорочення загального строку звернення до адміністративного суду є виправданим, оскільки місячний строк є достатнім для того, щоб визначитися з необхідністю звернення до адміністративного суду з метою захисту свого права та здійснити для цього необхідні приготування. Скорочення строку звернення до адміністративного суду до одного місяця є своєрідним фільтром, який дозволить відібрати добросовісних учасників судового процесу, що безумовно позитивно вплине і на завантаженість суду, оскільки в цьому випадку суд не буде розглядати позови учасників судового процесу, які недобросовісно користуються своїм правом на судовий захист.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сьогоднішній день в системі адміністративних судів України гостро стоїть проблема завантаженості судів. Протягом п'яти років кількість справ, що надійшли на розгляд адміністративних судів, збільшилася більше ніж 15 разів. Подальше зростання кількості справ, які надходять на розгляд адміністративних судів, призведе до погіршення якості розгляду справ та порушень норм процесуального права в частині дотримання строків розгляду справ, що ставить під сумнів ефективність діяльності системи адміністративних судів України. На нашу думку, вирішення цієї проблеми вбачається у виділенні «соціальних справ» з переліку справ, які розглядаються адміністративними судами, та створення триланкової системи судів для розгляду вказаної категорії справ. Крім того, зменшити кількість справ, яка надходить до адміністративного суду, допоможе запровадження процедури обов'язкового досудового врегулювання спору в сфері публічно-правових відносин. Результатом запровадження цієї процедури стане врегулювання частини спорів в межах цієї процедури, а отже зменшення кількості справ, яка надходить до суду.

На завантаження адміністративних судів негативним чином також впливає фактор «недобросовісних позивачів», які звертаються з позовами, мета яких не узгоджується з завданнями адміністративного судочинства. Зменшення негативного впливу цих позовів вбачається в запровадженні принципу індивідуальності

судового захисту, який дозволить суду на стадії відкриття провадження у справі здійснювати перевірку того чи порушене право позивача у спірних правовідносинах. Іншим фактором, який зменшить негативний вплив «недобросовісних позивачів», є зменшення строку звернення до адміністративного суду до одного місяця.

Література

1. Адміністративне судочинство : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
2. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.
3. Ханова Р. Ф. Чому суди перетворюються на фабрику з виготовлення судових рішень? / Ханова Р. Ф. // Закон і бізнес. — 2011. — 2–8 липн., № 27 (1014). — С. 7.
4. Закаблук М. Голова Київського окружного адміністративного суду Олег Басай: «Реформа враховує побажання суддівського корпусу і гарантує реальне право на захист» / Закаблук М. // Закон і бізнес. — 2011. — 25 черв. — 01 лип., № 26 (1013). — С. 4.
5. Вігье Ж. Адміністративна юстиція / Пер. з франц. А. Корнійчука. — К.: Конус-Ю, 2008. — 160 с.
6. Огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адмінсудами у 2011 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2242
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Урядовий кур'єр. — 2005. — 17 серп., № 153.
8. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у першому півріччі 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2483.
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства» від 17 листопада 2011 року № 4054-VI: Голос України. — 2011. — № 249, 30 груд.
10. Витяг із статистичного аналізу здійснення судочинства місцевими та апеляційними адміністративними судами у 2010 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1780&fp=11/
11. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року № 2755 — VI // Голос України. — 2010. — № 229, 4 груд.
12. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15 березня 2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14630935>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К.: Книги для бізнесу, 2007. — Т. 1. — 552 с.
14. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453- VI // Голос України. — 2010. — № 142, 3 серп.



В. Н. Даценко, помощник судьи

Высший административный суд Украины
ул. Московская, 8, г. Киев, 01029, Украина

ПРОБЛЕМА ЗАГРУЖЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

Одной из основных проблем существования административной юстиции Украины является большая загруженность административных судов. На протяжении последних пяти лет количество дел, которые поступают на рассмотрение административных судов, увеличилось более чем в 15 раз. Главным негативным последствием этого явления стало снижение качества рассмотрения дел. Законодателем принимаются меры по преодолению проблемы загруженности судов, но тенденция к увеличению количества дел, поступающих в административные суды, указывает на то, что эти меры не приносят желаемого результата. Автором предложены несколько вариантов решения проблемы загруженности административных судов путем внесения изменений в действующее законодательство Украины

Ключевые слова: административное судопроизводство, загруженность административных судов, административный суд