

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.56:342

К. А. БАБЕНКО

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ ЯК ПРОВІДНОГО ЧИННИКА ВІДНОВЛЕННЯ ПОРУШЕНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ

Розглядаються такі основні проблеми адміністративного судочинства, як: перевантаженість адміністративних судів справами; широка можливість подання адміністративним органом позовів проти не владної особи; проблеми фінансового і матеріального забезпечення; неналежного виконання судових рішень; корупція в системі адміністративних судів; практично не легалізуються нові судді. Обґрунтовуються пропозиції щодо вирішення зазначених проблем та підвищення ефективності адміністративного судочинства цілому.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, здобутки, контроль, корупція, проблеми.

Бабенко К.А. Усовершенствование административного судопроизводства в Украине как ведущего фактора восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов

Рассматриваются следующие основные проблемы административного судопроизводства, как: перегруженность административных судов делами; широкая возможность подачи административным органом исков против него не властного лица; проблемы финансового и материального обеспечения; ненадлежащего исполнения судебных решений; коррупция в системе административных судов; практически не легализуются новые судьи. Обосновываются предложения по решению указанных проблем и повышения эффективности административного судопроизводства целом.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, достижения, контроль, коррупция, проблемы.

Babenko Kostantyn. Improvement of the administrative proceedings in Ukraine as a leading factor in restoring the rights, freedoms and legal interests

We consider the following key issues of administrative justice as congestion administrative court cases; broad administrative authority the possibility of lawsuits against not ruling party; problems of financial and material support; improper enforcement of judgments; corruption in the system of administrative courts; legalized almost no new judge. Substantiated proposals to solve these problems and improve the efficiency of administrative justice overall.

Key words: administrative proceedings, administrative court, achievements, control, corruption, problems.

Розвиток соціально-правових теорій та практики діяльності публічної адміністрації характеризується поступальним рухом від тоталітарної до правової держави. На цьому шляху є як еволюційні успіхи, так і позитивні та негативні стреси у вигляді успішних революцій й

контрреволюційних наступів. Однак незаперечним у цьому русі до засад правової держави є система адміністративного судочинства, початок якої пов'язаний із набранням чинності з 1 вересня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України¹.

За цей час адміністративні суди України накопичили великий досвід у вирішенні непростих питань захисту прав, свобод та інтересів громадян України та юридичних осіб, сприяючи тим самим становленню правової держави, в якій права людини проголошені найвищою соціальною цінністю.

Проте в умовах сьогодення довіра до судової влади громадян в цілому та системи адміністративних судів зокрема є низькою. Усе це вимагає нового погляду на успіхи, проблеми на напрями їх усунення у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб в системі адміністративного судочинства.

Проблемам удосконалення адміністративного судочинства в Україні, як провідного чинника відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів, приділяли увагу вітчизняні вчені О. В. Гончаренко, А. А. Іванищук, М. К. Закурін, А. А. Стрижак, І. В. Шруб, Ю. В. Юрченко Л. Є. Виноградова, О. О. Гаркуша, В. В. Городовенко, В. М. Коваль, О. В. Кондратьєв, О. М. Коротун, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, О. О. Овсяннікова, О. М. Овчаренко, С. В. Прилуцький, Д. М. Притика, О. Г. Свіда, В. В. Сердюк, О. В. Федькович, А. М. Хливнюк, І. Б. Шицький, С. Г. Штогун та ін. Проте всі вищезазначені вчені розкрили лише окремі аспекти удосконалення адміністративного судочинства в Україні, як провідного чинника відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів, або ж аналізували його побіжно, досліджуючи інші, більш широкі або суміжні суспільні відносини.

Виклики часу зумовлюють об'єктивну необхідність в удосконаленні існуючої конституційної системи судового захисту, важливе місце в якій відводиться адміністративному судочинству, оскільки саме на адміністративні суди покладаються завдання із захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин. Суспільство сприймає захист прав, свобод та законних інтересів гро-

мадян і юридичних осіб в адміністративному правосудді як важливий та ефективний правовий інструмент². За 11 років діяльності системи адміністративних судів накопичилися як позитивні, так і негативні факти їх діяльності. Розглянемо їх далі.

На наш погляд, позитивні чинники розвитку системи адміністративного судочинства в Україні визначаються високою місією адміністративного судочинства України, завданням, якого є 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 на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Уперше в Кодексі адміністративного судочинства України знайшов свій вияв принцип верховенства права, під яким українські вчені розуміють наступне: з погляду теорії природного права, право є справедливе та гуманне. Основним завданням права однозначно визнається забезпечення природних прав та свобод людини і громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо. Виходячи з цього будь-який адміністративно-правовий акт лише тоді може буде вважатись правовим, якщо він відповідає природному праву та узгоджується з ним. Основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини³.

Ти самим, адміністративна юстиція стала важливим чинником стабільності політичної системи України, утвердження у законодавстві та практиці принципу «жодного владного акту – поза межами судового контролю», що є дієвим запобіжником від узурпації влади.

Процес становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні вирізняється поступальним створенням в Україні системи адміністративних судів. Це на новий рівень підняло судовий конт-

роль за публічним управлінням, що сприяє процесу розбудови України як правової держави, в якій мають бути встановлені та забезпечені публічні інтереси, а також зумовлює опікування держави справою судового захисту суб'єктивних публічних прав. Провідним позитивним чинником розвитку вітчизняної системи адміністративних судів є те, що вони у своїй діяльності здійснюють повне та безумовне врахування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини є свідченням дійсної зв'язаності держави України правом⁴.

Поряд із позитивними чинниками в Україні є не вирішені проблеми функціонування адміністративного судочинства, на жаль. Серед яких найбільш актуальними є перевантаженість адміністративних судів справами, наприклад, до апеляційних судів першої інстанції надходить майже 5 мільйонів позовів адміністративних судів розглядається більше мільйон справ, вищим адміністративним судом майже 90 тис. Кількість адміністративних справ постійно зростає. Усе це приводить до порушення строків прийняття рішення суддями адміністративних судів.

Багато є адміністративних справ, коли адміністративний орган подає позов проти невідної особи. Значна частина справ, що знаходяться на розгляді в адміністративних судах, це справи, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – приватна особа. Такий стан не відповідає самій ідеї адміністративної юстиції, метою якої є захист людини від порушень з боку держави. Адміністративні суди змушені відкривати провадження за такими позовами, так як прямо їх зобов'язує пункт 4 статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України. Усе це вимагає змін до Кодексу адміністративного судочинства України

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. В останній час ці труднощі поступово долаються напрацюванням судів вищих інстанцій.

Проблема фінансового і матеріального забезпечення системи адміністративних судів є в Україні в актуальною. 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. 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. Корупція в системі адміністративних судів⁵. Проблема протидії корупції у сфері правосуддя є однією з найактуальніших соціальних, політичних і правових проблем України. Адже, проголошуючи своє рішення від імені України, корумпований суддя підриває насамперед авторитет держави. Повага до рішень судів залежить від того, чи вірить суспільство у непідкупність суддів. Незалежна та гідна поваги система судових органів є основою справедливості в державі. Кожен суддя зобов'язаний дотримуватися високих стандартів поведінки, утверджуючи непідкупність і незалежність судової влади. Важливо, щоб судова система держави гарантувала чесне та ефективне судочинство⁶.

В умовах сьогодення в Україні практично не легалізуються нові судді. За старим законом призначати суддів Президент України не хоче, а новий вступить у дію тільки 30 вересня 2016 року.

Напрямами удосконалення системи адміністративне судочинство в Україні мають стати втілення в життя положень нового Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», використати їх для удосконалення ефективності й оптимізації системи адміністративних судів. Позитивниму цьому законі є те, що правосуддя буде здійснюється на засадах верховенства права, яке забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Визначена спеціалізація судів, суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ. В Україні будуть діяти поряд з місцевими адміністративними судами окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом. Місцеві адміністративні суди будуть розглядати справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи)⁷.

Вагомими положеннями в цьому законі є те, що Україна позбавляється тимчасових суддів, збільшується їх незалежність від законодавчої і виконавчої гілок влади, вводяться дієві запобіжники проти корупції, підвищується фінансове забезпечення судів.

Внесення змін до статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України щодо запровадження виключного переліку, коли громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, шляхом виключення із неї підпункту 5 пункту 4 статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України: «в інших випадках, встановлених законом». Це дасть можливість не допустити використання адміністративних суддів з метою захисту суб'єктів владних повноважень.

В Україні запрацювало Національне антикорупційне бюро України, яке є державним правоохоронним органом, на який покладатиметься попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, в тому числі суддями. Національне антикорупційне бюро України забезпечить кримінальне переслідування суддів, які здійснюють корупційні діяння⁸.

Адміністративний контроль за діяльністю суддів забезпечить Національне агентство з питань запобігання корупції - центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. Функціями Національного агентства з питань запобігання корупції є: проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів у сфері запобігання та протидії корупції, статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції, розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії, здійснення контролю та перевірки декларацій осіб суддів⁹.

В Україні адміністративне судочинство має здобутки і проблеми. Позитивним чинником існування адміністративного судочинства є його висока місія та завдання. Провідними з яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Основним джерелом у сфері адміністративного судочинства є Кодекс адміністративного судочинства України. В ньому знайшов відображення принцип верховенства права. Адміністративна юстиція стала важливим чинником стабільності політичної системи України. Адміністративні суди України здійснюють повне та безумовне врахування практики Європейського суду з прав людини.

Невирішеними проблемами у сфері діяльності адміністративних судів є: перевантаженість адміністративних судів справами; широка можливість подання адміністративним органом позовів проти не владної особи; проблеми фінансового і матеріального забезпечення; неналежне виконання судових рішень; корупція в системі адміністративних судів; практично не легалізуються нові судді.

Напрямами удосконалення системи адміністративного судочинства в Україні є реалізація положення нового Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з ним Україна позбавляється тимчасових суддів, збільшується їх незалежність від законодавчої і виконавчої гілки влад, вводяться дієві запобіжники проти корупції, підвищується фінансове забезпечення судів. Внесення змін до статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України щодо запровадження виключного переліку, коли невіддані особи можуть бути відповідачами в адміністративній юстиції. Налагодження роботи Національного антикорупційного бюро України забезпечить кримінальне та адміністративне переслідування суддів, які здійснюють корупційні діяння.

1. *Кодекс адміністративного судочинства України* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, – № 37.
2. *Адміністративне судочинство України: теорія та практика* : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. О. М. Нечитайла. – К. : ВАІТЕ, 2015. – 288 с.
3. *Галуцько В.* Принципи адміністративного права [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // law-property. – 2011. – Режим доступу : <http://law-property.in.ua/articles/18-the-principles-of-administrative-law.html>.
4. *Нечитайла О. М.* Цит. праця. – С. 29-35.
5. *Компанієць І. М.* Деякі проблеми розвитку адміністративного судочинства в Україні [Електронний ресурс] / І. М. Компанієць, А. С. Чиркін // Теорія і практика правознавства. – 2001. – № 1. – Режим доступу : http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirnik/1/Kompaniec.pdf.
6. *Демедюк Т.* Проблеми протидії корупції в судах / Т. Демедюк // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2 – С. 112-122.
7. *Про судоустрій і статус суддів* : Закон України від 02.06.2016

№ 1402-VIII // Офіційний вісник України, від 26.07.2016, № 56.
8. Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» // ВВР України. – 2014. – № 47. – Ст. 205. 9. *Національне агентство з питань запобігання корупції* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248207808.

Babenko Kostantyn. Improvement of the administrative proceedings in Ukraine as a leading factor in restoring the rights, freedoms and legal interests

The article investigates achievements, problems and approaches of its elimination in administrative proceedings. A positive factor of administrative justice existence in Ukraine is its high mission and objectives. The most important of them are the protection of the rights, freedoms and interests of natural persons, the rights and interests of legal persons in public law relations from violations by subjects of power.

During the period of independence Ukraine has come a long way from totalitarian communist regime to the principles of rule of law. One of the greatest achievement in this area was the introduction in Ukraine of administrative justice, when the Administrative Procedure Code of Ukraine was come in force on 1th of September in 2005.

Meanwhile, the administrative courts of Ukraine accumulate experience in resolving difficult issues of protection of rights, freedoms and interests of citizens of Ukraine and legal entities, thereby contributing to the establishment of the rule of law in which human rights are enshrined as the highest social value. Challenges determine the objective need to improve the existing constitutional system of judicial protection in which important given administrative proceedings, since the administrative courts is entrusted with protecting the rights and freedoms of man and citizen in the field of public relations. Society accepts protect the rights, freedoms and legal interests of citizens and legal persons in the administrative justice system as an important and effective legal instrument.

The administrative proceedings in Ukraine have achievements and problems. The high mission and objectives are the positive factors of the

existence of administrative justice. The most important of them are the protection of the rights, freedoms and interests of natural persons, the rights and interests of legal persons in public law relations from violations by subjects of power. The main source in administrative proceedings is the Administrative Procedure Code of Ukraine, which reflects the rule of law. Administrative justice is an important factor in the stability of the political system of Ukraine. Administrative Courts of Ukraine perform full and unconditional unification the European Court of Human Rights practice.

There are unresolved problems in the administrative courts one of them is overloaded courts administrative affairs. The administrative authority has the possibility to summon against non-state person. There are such problems as financial and material support and improper enforcement of judgments; corruption in the system of administrative courts and absence of new judge legalization. The approaches of improving the system of administrative justice in Ukraine is implementation of the conditions of the new Law of Ukraine from 02.06.2016 number 1402-VIII “On the Judicial System and Status of Judges”. According to which Ukraine is deprived of temporary judges, increasing their independence from the legislative and executive branches, introduce effective safeguards against corruption, increased financial support vessels. Amendments to Article 50 of the Administrative Procedure Code of Ukraine approved of the exclusive list when non-state individuals may be sued in the administration of justice. The successful work of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine will provide administrative and criminal prosecution of judges who carry out acts of corruption.

Key words: administrative proceedings, administrative court, achievements, control, corruption, problems.