

Олег Корчинський

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”
аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ

© Корчинський О., 2018

Стаття присвячена розгляду питань, пов'язаних із розвитком адміністративної юстиції, з огляду на триваючу в Україні судову реформу, що покликана забезпечити захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення спорів у публічно-правовій сфері на засадах верховенства права.

Ключові слова: адміністративна юстиція; адміністративне судочинство; адміністративний суд; публічно-правові відносини; незалежність суду.

Олег Корчинский

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В КОНТЕКСТЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ УКРАИНЫ

Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с развитием административной юстиции, учитывая продолжающуюся в Украине судебную реформу, которая призвана обеспечить защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина путем своевременного, эффективного и справедливого разрешения споров в публично-правовой сфере на основе верховенства права.

Ключевые слова: административная юстиция; административное судопроизводство; административный суд; публично-правовые отношения; независимость суда.

Oleg Korchinsky

post-graduate student of the department of administrative and information law
Educational and Research Institute of Law and Psychology
National University “Lviv Polytechnic”

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE CONTEXT OF THE JUDICIAL REFORM OF UKRAINE

The article is devoted to the consideration of issues related to the development of administrative justice, taking into account the ongoing judicial reform in Ukraine, which is designed to protect the rights, freedoms and legitimate interests of a person and citizen by timely, effective and fair resolution of disputes in public law based on the rule of law.

Key words: administrative justice; administrative legal proceedings; administrative court; public relations; independence of the court.

Постановка проблеми. Україна, як держава, що перебуває в активній фазі євроінтеграційних процесів, проводить реформи практично в усіх галузях державної діяльності. Не оминає цей процес і адаптацію законодавства, яким регламентується адміністративна юстиція. Саме необхідність якісно нових змін у функціонуванні державних органів та проведення судової реформи, яка є однією з вимог Європейського Союзу до України у питанні зближення національного законодавства із законодавством Європейського Союзу надає особливій актуальності дослідженню питань, що торкаються адміністративного судочинства. Нагальними для вирішення є проблеми з оптимізації системи адміністративних судів, підвищення жорсткості критеріїв відбору кандидатів на посади суддів та помічників суддів, покращення системи моніторингу та контролю за функціонуванням судової гілки влади, підвищення відповідальності посадових осіб за корупцію тощо.

Аналіз дослідження проблеми. Окремі питання, пов'язані з діяльністю адміністративних судів, були предметом дослідження значної кількості науковців, серед яких: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Боннер, І. Винокурова, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, І. Дьомін, І. Коліушко, А. Колодій, О. Константи́й, М. Косюта, В. Кривенко, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, І. Марочкін, О. Міщенко, А. Осадчий, Ю. Педько, М. Пипяк, Ю. Полянський, Д. Притика, П. Рабінович, Н. Саліщева, М. Смокевич, М. Тищенко, Є. Чаку, Н. Шевцова, І. Шруб та інші.

Метою статті є вивчення питання пошуку наукових методів вирішення низки нагальних проблем адміністративного судочинства, з-поміж яких забезпечення неупередженості судового розгляду, підвищення реалізації таких принципів як верховенство права та законність.

Виклад основного матеріалу. Вектором безпеки, який визначений Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, передбачено, що з-поміж іншого, визначальною основою безпеки нашої держави має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [1].

З метою забезпечення завдань, сформульованих у цьому векторі, передбачено проведення низки реформ у різних сферах суспільного життя держави, однією з яких є надзвичайно важлива – судова реформа.

Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [1].

Вищевказана Стратегія передбачила проведення судової реформи у два етапи. На першому з них мало бути проведене невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні; на другому – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін – нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів [1].

З-поміж законодавчих актів, які позитивно вплинули на хід проведення судової реформи, став Закон України “Про судоустрій та статус суддів”, від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [2], який визначив організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Статтею 18 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” чітко встановлено, що суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [2].

Стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) визначила завдання, які покладаються на адміністративне судочинство, а саме: “справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб’єктів владних повноважень” [3].

Водночас, основними засадами (принципами) адміністративного судочинства визначено такі: “1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі; 5) обов’язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення” [3].

Забезпеченню цих принципів багато в чому сприяє незалежність суду. Принцип незалежності і недоторканості суддів, підкорення їх лише закону закріплений у ст. 126, ч. 2 ст. 127 і ч. 1 ст. 129 Конституції України [4], які містять, зокрема, й основні гарантії його реалізації. Незалежність і недоторканність суддів гарантується Конституцією України і законами України.

Незалежність судової влади та її рівноправність з іншими гілками державної влади є ознакою правової держави, в якій кожний громадянин має право на захист своїх прав і свобод незалежним судом.

В Україні незалежність судової влади лише обростає реальними механізмами забезпечення. Протягом багатьох років принцип незалежності судової влади лише декларувався і не був підкріплений реальною практикою здійснення влади. Судова влада була залежною від інших органів влади (і партійної влади, і законодавчої влади), однак при цьому слугувала елементом каральної системи, а не органом правосуддя.

У 1998 році у Лісабоні була прийнята Європейська хартія про закон “Про статус суддів” [5], де, підкреслюючи зацікавленість у ефективнішому сприйнятті розвитку незалежності суддів, були конкретизовані процесуальні питання застосування до судді санкцій за службову недбалість – тільки на підставі пропозиції, рекомендації чи згоди колеги або органу, який складається не менше, ніж половини з обраних суддів.

У рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи від 13 жовтня 1985 року “Про незалежність, ефективність і роль суддів” встановлено, що судді повинні бути наділені достатньою владою та мати можливість застосовувати її, щоб здійснювати свої обов’язки, виконувати свої повноваження і відстоювати авторитет суду; обов’язок суддів полягає в тому, щоб при виконанні своїх суддівських обов’язків вони забезпечували належне застосування закону і справедливий, ефективний, швидкий розгляд справ, а для цього вони повинні мати відповідні повноваження; судді повинні мати необмежену свободу неупереджено приймати рішення.

Чимало зусиль для вдосконалення незалежності суду та вироблення відповідних принципів доклала Міжнародна асоціація юристів та Міжнародна комісія правників, які підготували Сіракузький проект принципів незалежності судочинства 1981 року та Декларацію з незалежного судочинства, прийняту Всесвітньою конференцією з питань незалежності судочинства в Монреалі (Канада) [6, с. 98–104].

Зазначені принципи відображені в багатьох інших міжнародно-правових документах, зокрема Декларації прав людини, прийнятій 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 1966 року, Європейській конвенції з прав людини від 1950 року, в численних спеціальних конвенціях ООН і Ради Європи (щодо захисту прав

дитини, проти катувань та інших жорстоких нелюдських або таких видів поводження і покарання тощо, що принижують гідність).

З огляду на наведені принципи незалежності суду, йдеться про три найважливіші складові такої незалежності: організаційну, матеріально-фінансову та кадрову незалежність суду.

Матеріально-фінансова незалежність – це необхідне матеріальне і фінансове забезпечення судових установ на такому рівні, який давав би можливість належного виконання судових функцій.

Організаційна незалежність – це організаційна відокремленість і організаційно самостійне функціонування судових органів від органів законодавчої і виконавчої влади, недопущення впливу на них з боку цих органів, їх посадових осіб.

Кадрова незалежність – це наявність таких умов формування суддівського корпусу, за яких суд формується на професійній основі, унеможливлений будь-який неправомірний вплив на формування суддівського корпусу.

Зовнішня незалежність суду в судочинстві, на думку деяких вчених, відображена в таких процесуальних положеннях: “тільки суд має право здійснювати правосуддя; кожна особа має право на звичайний чи природний суд; заборона на створення надзвичайних судів *ad hoc*, а також довільну передачу справи в суд іншої територіальної чи персональної підсудності; суд самостійно застосовує закон, не звертаючись за роз’ясненням його до інших державних властей: *lex non deficit in iustitia exhibenda* – закон не має прогалин, коли йдеться про провадження правосуддя; рішення суду мають обов’язкову силу. Законодавець не підмінює суд в оцінці доказів (*Lex non exacte definit, sed arbitrio non iure perimitit* (лат.) – закон не визначає точно, але надає свободу для судження справедливої людини. Закон, зокрема і процесуальний, для суду обов’язковий)” [7, с. 67–68].

У контексті нашого дослідження слід наголосити на тому, що сьогодні доводить правильність і доцільність тих кроків, які робить держава у сфері судової реформи. Зокрема, щорічне збільшення кількості розглянутих судами справ, без сумніву, свідчить про підвищення авторитету судової влади, реалізації конституційних гарантій забезпечення судового захисту прав і свобод громадян, а також прав фізичних і юридичних осіб у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Якщо донедавна працівники судів звертали увагу на те, що найнебезпечнішим у процедурі добору кандидатів на посаду судді є переважаючий суб’єктивний чинник, який через законодавчу недосконалість регулювання цього процесу, зловживання певними правами, ігнорування існуючих правил, корупційні схеми дозволяв забезпечувати підбір так би мовити “свого” кандидата, то нині Закон України “Про судоустрій і статус суддів” усунув низку цих проблем. Так, зокрема, ст. 70 цього Закону визначено порядок добору та призначення на посаду судді, який включає певні стадії. Особливо необхідно звернути увагу на стадії: складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту та встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Слід зауважити, що відбірковий іспит проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів України у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата [2]. Однак, відсутність офіційних відповідей на ці питання, за висновком Венеціанської комісії, порушують європейський принцип прозорості процесу добору суддів. Вбачається, що в проведенні анонімного іспиту не буде великого сенсу, якщо він може бути знехтуваний якоюсь невизначеною інформацією, яка не підлягає судовому контролю, з метою позбавлення особи можливості брати участь у подальшому процесі [8].

Аналогічний підхід був викладений і в п. 5.2. Указу Президента України “Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки” від

20.05.2015 р. № 276, в якому йдеться, що для підвищення професійного рівня суддів необхідно “забезпечення функціонування системи кадрового відбору суддів на конкурсній основі за новою системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями. Упровадження системи кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар’єрі” [9].

Натомість судді адміністративних судів, які виступають арбітрами у конфліктах між владою та громадянами постійно піддаються певному психологічному тиску. У таких випадках суддя, який виніс принципове рішення, повинен бути захищений від можливих каральних заходів з боку влади, від незаконного відсторонення від посади. З цією метою, Закон передбачає, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Зокрема, вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку [2]. Водночас, ч. 6 ст. 126 Конституції України визначено вичерпний перелік підстав, за яких може відбутися звільнення судді.

Натомість, підтримуємо думку Н. Міненкової, яка наполягає на припиненні постійного пошуку негативу у судовій системі. Слід почати з простих речей: змінити підхід і принципи добору кадрів на посади суддів, аби унеможливити обрання випадкових людей, в яких на меті лише одне – збагачення; визнати головними пріоритетами при доборі кандидатів відкритий конкурс, публічність і гласність [10].

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що Україна, яка в надзвичайно складних умовах крокує проєвропейським вектором, намагається втілити в життя усі завдання, визначені судовою реформою. З цією метою, в системі адміністративних судів України необхідно продовжувати виконання таких заходів, як подолання корупції, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів із законодавством Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. *Офіційний вісник України*, 2015. № 4. Ст. 67.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2016. № 31. Ст. 545.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446 (із змінами).
4. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. С. 141.
5. Европейская хартия о законе “О статусе судей”: Лиссабон, 10 июля 1998 года. URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/tu/994_236.
6. Мартиненко П. Право гаманця і незалежність суду. *Юридичний вісник України*, 1998. № 9. С. 98–104.
7. Сафронов В. Н. Основные тенденции развития судебной власти в современной власти в современной России. *Научные труды Казанского юридического института МВД России*: Вып. 5. Казань: КЮИ МВД России, 2005. 410 с.
8. “За демократію через право”: Висновок Європейської комісії від 16.03.2010 р. № 588/2010. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.
9. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
10. Міненкова Н. Суд починається з поваги. *Закон і Бізнес*, 2009.01.31. № 5. URL: <http://www.zib.com.ua/>.

REFERENCES

1. *Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina-2020"* [About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine-2020"]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 r. No. 5. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 2015. No. 4. St. 67.
2. *Pro sudoustrii i status suddiv* [On the Judiciary and the Status of Judges: The Law of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2016. No. 31. St. 545.
3. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* [Code of Administrative Justice of Ukraine: Law of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2005. No. 35–36, No. 37. St. 446 (iz zminamy).
4. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. Pryiniata Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy 28.06.1996 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1996. No. 30. S. 141.
5. *Evropeiskaia khartyia o zakone "O staturse sudei"* [European Charter on the Status of Judges Law]: Lyssabon, 10 yuulia 1998 hoda. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_236.
6. Martynenko P. *Pravo hamantsia i nezalezhnist sudu* [The right of the wallet and the independence of the court.]. Yurydychnyi visnyk Ukrainy, 1998. No. 9. S. 98–104.
7. Safronov V.N. *Osnovnye tendentsyy razvytyia sudebnoi vlasty v sovremennoi vlasty v sovremennoi Rossyy* [The main tendencies of the development of the judiciary in modern power in modern Russia]. Nauchnye trudy Kazanskoho yurydycheskoho ynstytuta MVD Rossyy: Vyr. 5. Kazan: KIuY MVD Rossyy, 2005. 410 s.
8. *"Za demokratsiiu cherez pravo": Vysnovok Yevropeiskoi komisii* ["For Democracy through Law": Conclusion of the European Commission] vid 16.03.2010 r. No. 588/2010. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>.
9. *Pro Stratehiiu reformuvannia sudoustroiu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015–2020 roky* [On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015–2020]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 20.05.2015 r. No. 276. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
10. Minenkova N. Sud pochynaietsia z povahy [The court begins with respect.]. Zakon i Biznes, 2009.01.31. No. 5. URL: <http://www.zib.com.ua/>.

Дата надходження: 25.10.2018 р.