

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

СОЛОВЙОВ ІВАН МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 347.97/.99

**ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ**

12.00.10 – судоустрій;
прокуратура та адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент **Бабкова Валентина Семенівна**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент **Городовенко Віктор Валентинович**, Апеляційний суд Запорізької області, голова суду

кандидат юридичних наук, професор **Полянський Юрій Євгенович**, Національний університет «Одеська юридична академія», проректор з навчально-методичної та виховної роботи

Захист відбудеться « 15» березня 2016 р. о «13» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано «11» лютого 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н.П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У 1997 році Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і громадянина, взявши на себе зобов'язання забезпечити кожному, чий права порушено, ефективні способи правового захисту. Окреме місце в юридичному механізмі цього захисту посідає адміністративний суд, основним завданням якого Кодекс адміністративного судочинства України визначає 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.

Про оперативний та дієвий захист прав та законних інтересів приватних осіб можна говорити лише у тому випадку, коли адміністративні суди здійснюють якісне та ефективне правосуддя, тобто справи розглядаються кваліфіковано та у відповідності з чинними нормативно-правовими актами. Саме на підвищення ефективності діяльності всієї судової системи, і зокрема адміністративних судів, спрямовані судово-правова й адміністративна реформи.

З початку реформ в Україні пройдений вже досить довгий шлях становлення судової системи взагалі, та окремої ланки адміністративних судів зокрема. Тому необхідність дослідження критеріїв оцінки ефективності діяльності адміністративного суду є актуальною проблемою сучасної юридичної науки.

Проблеми ефективності діяльності адміністративних судів у сучасних умовах є предметом гострих суспільних дискусій, та на жаль не отримали достатнього висвітлення у науці. Ефективність правосуддя в адміністративних справах залежить як від того, наскільки точно і реально визначені в законі його завдання і цілі, так і від того, чи достатньо процесуальних та інших засобів (гарантій) для їх досягнення. В юридичній літературі є роботи, які присвячені правовому статусу адміністративного суду, функціям та компетенції, однак вивчення проблем ефективності діяльності адміністративних судів залишається поза увагою вчених. Необхідність подальшого розвитку теоретичних уявлень про складові діяльності адміністративного суду, підвищення ефективності зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана згідно з планом наукових досліджень кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого і є складовою частиною комплексної програми «Судова влада: проблеми організації та діяльності» (державна реєстрація №0111U000957). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 23.12.2011 р. (протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства, практики їх застосування розробити науково-обґрунтоване визначення ефективності діяльності адміністративних судів, сформулювати систему

критеріїв оцінки ефективності, визначити проблеми ефективності функціонування адміністративних судів і надати науково обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності адміністративних судів та вдосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства.

Мета дослідження визначила низку взаємопов'язаних завдань:

- 1) розкрити стан теоретичних розробок і правових джерел, які стосуються організаційно-правових засад функціонування адміністративних судів та ефективності їх діяльності;
- 2) провести порівняння моделей адміністративної юстиції у світі та визначити основні позитивні та негативні риси кожної з них;
- 3) з'ясувати становлення та розвиток адміністративних судів в Україні за часів незалежності;
- 4) розкрити сутність поняття «ефективність» в юридичній літературі, сформулювати визначення ефективності діяльності адміністративних судів;
- 5) узагальнити світову і вітчизняну практику щодо оцінки і якості діяльності судів, судової системи взагалі;
- 6) визначити систему критеріїв оцінки ефективності діяльності адміністративних судів, можливих для сучасних умов України;
- 7) здійснити оцінку ефективності функціонування адміністративних судів із визначенням проблем в цій сфері;
- 8) запропонувати шляхи підвищення ефективності адміністративних судів;
- 9) сформулювати пропозиції щодо змін у законодавстві, практиці організації та функціонування адміністративних судів, спрямовані на підвищення їх ефективності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі ефективної діяльності адміністративного суду, як в процесі реалізації правосуддя в адміністративних справах, так й іншої організаційної роботи.

Предметом дослідження є проблеми підвищення ефективності діяльності адміністративних судів.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності дисертації використовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового дослідження.

Методологічною основою дослідження є універсальні методи діалектики, використовувані на всіх етапах розкриття проблем підвищення ефективності діяльності адміністративних судів. За допомогою історико-правового методу досліджувалося вітчизняне законодавство минулих років щодо формування в Україні за часів незалежності інституту адміністративної юстиції та підсистеми адміністративних судів (п. 1.1). На окремих етапах дослідження використано структурно-функціональний метод, що передбачає розгляд будь-якого явища як системного, з

обов'язковим аналізом функцій взаємодіючих елементів (п. 1.3.). Порівняльно-правовий метод був використаний при аналізі моделей адміністративної юстиції в Україні та інших країнах світу, стандартів якості та ефективності діяльності судів в різних країнах світу (п.п. 1.1., 1.4.). Крім того були використані такі методи, як: індукції і дедукції – при визначенні понять «діяльність адміністративного суду», «ефективність діяльності адміністративного суду», «критерії ефективності» (п.п. 1.2, 2.1.); формально-юридичний метод – для аналізу юридичних положень відповідних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність адміністративних судів, визначають статус судді адміністративного суду (1.3., 2.3.); формально-логічний – при виокремленні критеріїв, показників та умов ефективності діяльності адміністративних судів, а також при формулюванні висновків дослідження (п. 2.2, 2.4.); статистичний – при дослідженні умов, що впливають на ефективність діяльності конкретного судді адміністративного суду, так і всієї системи адміністративних судів (п. 2.4.).

Усі методи дослідження використовувалися у комплексі, що забезпечило переконливість і достовірність наукових результатів дослідження.

Нормативну базу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Державної судової адміністрації України та органів суддівського самоврядування. Вивчалися також окремі положення законодавства зарубіжних держав, що регламентують правове становище суддів, в тому числі суддів адміністративних судів, міжнародно-правові документи з питань організації, оцінки ефективності та стандартів діяльності судової влади.

Емпіричну базу даної роботи становлять проведені Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України, окремими адміністративними судами узагальнення практики застосування законодавства у сфері адміністративного судочинства, статистичні показники здійснення правосуддя адміністративними судами, у справах адміністративної юрисдикції за 2013 – 2015 роки, результати пілотного дослідження 2012 року щодо якості роботи суду (Харківський окружний адміністративний суд, Харківський апеляційний адміністративний суд, Вінницький окружний адміністративний суд).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять наукові роботи в галузі судоустрою, загальної теорії права, конституційного, адміністративного права (а) вітчизняних учених, як-то: В. Б. Авер'янов, В.С. Бабкова, В. Е. Беяневич, Ю. П. Битяк, В. Д. Бринцев, І. П. Голосніченко, В.В. Городовенко, Ю. М. Грошевой, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, Р. О. Куйбіда, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, Г. О. Мурашин, І.В. Назаров, В.Т. Нор, О.О. Овсяннікова, О.М. Овчаренко, Ю. С. Педько, О. В. Петришин, Ю.Є. Полянський, В.В. Прилуцький, Д. М. Притика, П. М. Рабінович, О.Г. Свида, А. О. Селіванов, В.В. Сердюк, Н. В. Сібільова, В. С. Стефанюк, В. П. Тимошук, Ю. С. Шемшученко, В. І. Шишкін, І.В. Юревич, О.Г.

Яновська та ін.; (б) дослідників країн СНД, як-то: С. С. Алексєєв, О. Б. Амбросімова, М. В. Вітрук, Ю. А. Дмитрійв, А. В. Дулов, М. І. Клеандров, В. О. Кряжков, В. В. Лазарева, В. М. Лебедев, М. І. Матузов, Т. Г. Морщакова, І. Л. Петрухін, Ю. М. Старілов, Ю. І. Стецовський, Л. С. Халдєєв, Г. А. Шмавонян, Н. М. Чепурнова, Г. Г. Черемних, та ін. (в) вчених іноземних держав, як-то: Г. Абрахам, П. Арчер, А. Барак, та інших правників, а також роботи фахівців у галузі філософії, соціології та психології.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових праць в якій, з урахуванням міжнародної практики функціонування судової влади, чинного національного законодавства, вітчизняної суддівської практики з'ясовується сутність ефективності діяльності адміністративних судів, в результаті чого сформульовано низку наукових положень, рекомендацій і висновків, а саме:

уперше:

- визначено поняття ефективності діяльності адміністративних судів, через включення до нього трьох елементів: мета (ціль); способи (засоби); досягнутий результат;
- запропоновано систему критеріїв оцінки ефективності адміністративних судів, а саме: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справ адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів та працівників апарату суду, громадська довіра до адміністративного суду;
- сформульовані пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, спрямовані на підвищення ефективності діяльності адміністративних судів. Зокрема: нормативне збільшення строку розгляду адміністративної справи; організація прес-центрів в адміністративних судах, які будуть відповідати за зв'язки з громадськістю; унормування навантаження на суддів адміністративних судів та ін.

удосконалено:

- визначення мети діяльності адміністративного суду, з досягненням якої безпосередньо пов'язується ефективність діяльності останнього;
- положення щодо особливостей організаційно-правових засад функціонування ланки адміністративних судів як передумов ефективності їх діяльності;
- характеристику існуючих у світі систем оцінки якості функціонування судів та судової системи взагалі;
- визначення стандартів функціонування судів як основних критеріїв їх ефективності;

набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

- змісту адміністративної юстиції, як спеціального правового способу захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– ролі судді адміністративного суду для забезпечення ефективності діяльності з метою захисту прав та інтересів приватних осіб;

– удосконалення системи адміністративних судів для забезпечення права на справедливий, доступний та компетентний суд;

– необхідність вдосконалення чинного законодавства з метою визначення стандартів правосуддя в справах адміністративної юрисдикції та всієї судової системи України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню правового регулювання організації та функціонування ланки адміністративних судів та оцінки їх ефективності.

Одержані результати можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері: для подальшого вивчення проблем правового регулювання діяльності адміністративних судів та оцінки ефективності їх діяльності;

– у нормотворчій діяльності: при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, що регулює статус суддів та організацію і функціонування адміністративних судів;

– у правозастосовній практиці: при вдосконаленні практичної діяльності адміністративних судів під час розгляду справ адміністративної юрисдикції;

– у навчальному процесі при: підготовці підручників, методичних та навчальних посібників з дисциплін «Організація судових і правоохоронних органів», «Судове право», «Організація роботи суду», «Адміністративне судочинство» та в процесі їх викладання.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались на науково-практичних конференціях: «Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі» (Харків 2012 р.), «Юридична осінь 2012» (Харків 2012 р.), «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (Запоріжжя, 2013 р.), «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (Харків, 2014 р.), а також на засіданнях кафедри організації судових і правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 10 наукових працях, з яких 6 статей, що опубліковані у фахових наукових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому журналі, а також у тезах 4 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмету дослідження дисертація складається зі вступу, 2-х розділів, поділених на 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і переліку умовних позначень. Обсяг дисертації становить 223 сторінки, основного тексту – 190 сторінок. Список використаних джерел складається з 283 найменувань і займає 33 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мета та завдання, об'єкт і предмет, методологічна основа, розкривається наукова новизна, формулюється теоретичне і практичне значення основних положень дисертаційного дослідження, викладається апробація результатів дослідження..

Розділ 1 «Ефективність діяльності адміністративних судів: поняття та загальна характеристика» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Становлення та розвиток адміністративних судів в Україні»* розглядаються питання становлення та розвитку моделей адміністративної юстиції в Україні та світі.

Системи адміністративної юстиції різних країн світу істотно відрізняються одна від одної, що пояснюється різними соціально-економічними передумовами й історичними традиціями, з якими пов'язується їх становлення. Формування національної моделі адміністративної юстиції розпочалось тільки з отриманням нашою країною незалежності, та пов'язано зі створенням в Україні підсистеми адміністративних судів, які спеціалізуються на розгляді справ адміністративної юрисдикції. Українська модель адміністративної юстиції найбільше наближена до німецької моделі, з тією відмінністю, що адміністративні суди України входять в єдину систему судів загальної юрисдикції. Завершенням законодавчого закріплення інституту адміністративної юстиції стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, який врегулював порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів, хоча реформування та удосконалення функціонування адміністративних судів продовжується і до сьогодні.

У підрозділі 1.2 *«Загальні засади ефективності функціонування адміністративних судів»* розкрито сутність поняття «ефективність» в різних галузях знань – економіці, теорії управління, ридичних науках. Для всіх проаналізованих підходів характерне визначення ефективності як відповідності досягнутих результатів сформульованим раніше цілям (меті), результативності тих чи інших норм права або інститутів. З визначенням мети діяльності адміністративного суду та її досягненням безпосередньо пов'язується і ефективність діяльності останнього.

Виходячи з загальних засад функціонування державної влади та призначення адміністративного судочинства, основною метою діяльності адміністративних судів слід визнати захист прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб шляхом правильного і об'єктивного вирішення справ адміністративної юрисдикції. Всі інші цілі, такі як зміцнення законності, дисципліни, запобігання порушенням та інші є другорядними, та досягаються в межах основної.

При цьому, на думку автора, діяльність адміністративного суду слід розглядати в широкому розумінні, не обмежуючись здійсненням правосуддя в адміністративних справах. Єдиній меті

служує й допоміжна процесуальна діяльність, яка також вчиняється виключно складом суду у чітко визначеній процесуальній формі, та забезпечувальна діяльність, яка здійснюється апаратом суду, позбавлена суворої процесуальної форми, практично не забезпечена державним примусом, може здійснюватися не тільки складом суду, але й працівниками апарату суду та не потребує обов'язкового винесення судового акта.

У підсумку автор доводить, що «ефективність діяльності адміністративних судів» визначається за допомогою трьох елементів: 1) мета (ціль); 2) засоби (способи); 3) досягнутий результат, та визначає її як властивість адміністративних судів реально, з найкращим використанням наявних засобів, з найменшими затратами реалізовувати завдання по здійсненню справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду публічно-правових спорів та іншої діяльності з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Підрозділ 1.3 «Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів як передумова їх ефективності» присвячений ланці адміністративних судів в єдиній системі судів загальної юрисдикції, яка будується на загальних принципах спеціалізації, територіальності та інстанційності.

На практиці, повна спеціалізація адміністративних судів проводиться не на всіх рівнях. Адже місцеві загальні суди, які у випадках передбачених законом, діють як адміністративні, поряд з адміністративними справами розглядають цивільні, кримінальні справи, справи про адміністративні правопорушення. В той самий час окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, ВАСУ розглядають виключно справи адміністративної юрисдикції. Надання районним, міжрайонним, районним у містах, міським та міськрайонним судам повноважень щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції забезпечує доступність адміністративного судочинства, та в результаті підвищує ефективність діяльності адміністративних судів щодо захисту прав особи.

Територіальне розташування адміністративних судів обумовлюється встановленням меж округів. Однак, створення апеляційних адміністративних судів по округах було здійснено не зовсім вдало, адже території округу є завеликими, важко добиратися з сільської місцевості, тим більше, з іншої області, механізм відшкодування витрат на проїзд носить декларативний характер та не має чіткого порядку реалізації. Перегляд меж судових округів місцевих адміністративних судів дозволить зміцнити незалежність суддів адміністративних судів при вирішенні спорів фізичних і юридичних осіб з місцевими органами влади, та уникнути впливу з боку останніх під час прийняття рішення. В сучасних умовах, враховуючи необхідність значної економії державних коштів, межі судових округів є доцільними та економічно-обґрунтованими. А проблеми доступності на даний час можуть вирішуватися за допомогою використання: сучасних технологій;

проведення судових засідань в режимі відео конференції, з використанням приміщення місцевих судів; системи електронний суд; традиційних видів поштового зв'язку; кур'єрської доставки.

Система адміністративних судів має певні особливості в інстанційній побудові на відміну від інших судів загальної юрисдикції. В адміністративному судочинстві, один і той же суд може здійснювати повноваження різних інстанцій.

У підрозділі 1.4 *«Імплементація міжнародно-правових стандартів ефективності в діяльності адміністративних судів в Україні»* проаналізовано документи різних країн світу, що стосуються оцінки ефективності судових систем та стандартів їх функціонування, у тому числі одні з перших основоположних робіт, щодо оцінки ефективності судових систем в іноземній практиці Стандартів ефективності судового процесу (Trial Court Performance Standards (TCPS), розроблених Національним центром судів штатів (NCSC, США) спільно з Бюро підтримки правосуддя Департаменту юстиції (США).

В європейських країнах за останні роки було розроблено кілька національних моделей оцінювання якості, що мали подолати розрізненість та неповноту існуючих способів оцінювання. При чому на їх формування в країнах-членах Ради Європи вплинули не тільки внутрішнє прагнення країн покращити власну систему правосуддя, але й активність Європейського суду з прав людини, спрямована на відповідність національних судових систем базовим стандартам правосуддя. Застосовувані в Європейських країнах критерії проведення оцінювання поділяються на дві групи – кількісні та якісні, які часто застосовуються у поєднанні.

Враховавши досвід іноземних країн у виробленні критеріїв оцінки діяльності судових систем, на початку 2015 року на своєму засіданні Рада суддів України затвердила в цілому *«Систему оцінки якості роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи»*, та направила для внесення своїх пропозицій всіма радами суддів та зборами суддів судів усіх рівнів та спеціалізацій. Використання передбачених показників та критеріїв на практиці, дозволить виявити слабкі сторони такої оцінки та провести її удосконалення.

Розділ 2 «Критерії оцінки ефективності діяльності адміністративних судів» складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджуються система критеріїв оцінки ефективності, проблеми та шляхи її підвищення.

У підрозділі 2.1 *«Система критеріїв оцінки ефективності діяльності адміністративних судів»* аналізується змістове наповнення кожного з критеріїв та пропонуються показники для кожного з них.

З урахування проведеного аналізу міжнародної практики оцінки діяльності органів правосуддя, система критеріїв ефективності адміністративних судів повинна бути представлена у такому вигляді: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справи адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів та працівників апарату суду,

рівень громадської довіри до адміністративного суду.

Критерій якості судового рішення, автор пропонує визначати за наступними характеристиками: 1) законність та обґрунтованість; 2) послідовність та логічність викладення матеріалу, вмотивованість судового рішення; 3) грамотність; 4) дотримання ділового стилю; 5) справедливість.

Доступність адміністративного суду полягає у реальному забезпеченні можливостей фізичним і юридичним особам безперешкодно звертатись до адміністративного суду за захистом своїх прав та законних інтересів та визначається наявністю наступних складових: гарантоване право на звернення до суду в чітко встановленому порядку; законодавче встановлення підстав для відмови у прийнятті позовної заяви та закриття провадження; територіальна наближеність адміністративного суду до суб'єктів звернення; законодавче закріплення альтернативи у виборі адміністративного суду позивачем; зручний доступ до приміщення суду та перебування в ньому; розумні судові витрати з правом бути звільненим від них; гарантоване право на юридичну допомогу, у визначених випадках – безоплатну.

Під своєчасністю розгляду справи адміністративної юрисдикції розуміється суворе і неухильне дотримання процесуальних строків при розгляді адміністративних справ. При цьому автором наголошується, що для досягнення мети діяльності адміністративного суду важливе значення відіграє не лише своєчасний розгляд справи та прийняття судового рішення, але й його виконання без невиправданої затримки.

Перевірка професіоналізму суддів на сьогодні частково забезпечується проходженням періодичної спеціальної підготовки та кваліфікаційним оцінюванням. Підвищенню рівню професіоналізму сприятиме постійне самовдосконалення, самоосвіта, неухильне дотримання суддею вимог професійної етики. Особливої уваги заслуговують питання професіоналізму працівників апарату суду, оскільки від їхньої роботи залежить належне забезпечення умов для вчасного та ефективного розгляду справи. Вважаємо, що перевірка належного професійного рівня майбутнього працівника апарату адміністративного суду має розпочинатися з моменту прийняття на роботу (запровадження короткострокових спеціальних курсів (стажування) на базі Національної школи суддів в її регіональних відділеннях).

Довіра до адміністративного суду формується не лише після безпосереднього спілкування особи (фізична особа, представник юридичної особи) з адміністративним судом, але і шляхом отримання інформації через ЗМІ, колег по роботі, друзів, осіб, які раніше зверталися до суду. При чому довіра до адміністративного суду не обов'язково повинна проявлятися в тому, що особа звертається за захистом до цього органу. Вона може і не довіряти власне правосуддю в державі взагалі, але у разі порушення її прав з боку владних суб'єктів, вона «вимушена» звернутися за захистом, навіть не маючи довіри. В таких випадках, першочергове завдання адміністративного

суду (працівників апарату, суддів) своєю поведінкою, рішеннями, діями під час спілкування, розгляду та вирішення справи адміністративної юрисдикції завоювати таку довіру, шляхом бездоганної професійної поведінки та своєчасного справедливого неупередженого розгляду справи, і як наслідок поновлення порушених прав чи інтересів особи. З урахуванням зазначеного ми розглядаємо довіру не як наслідок ефективності діяльності адміністративних судів, а як критерій.

У підрозділі 2.2 «Суб'єкти оцінки ефективності діяльності адміністративних судів» встановлено, що в залежності від суб'єктів, які здійснюють оцінку діяльності адміністративних судів, останню можна поділити на внутрішню та зовнішню.

Першу групу складають оцінки роботи адміністративного суду шляхом процесуальних перевірок вищими судовими інстанціями, постійно діючими органами – Вищою кваліфікаційною комісією України та Вищою радою юстиції, органами суддівського самоврядування та окремими суддями власної роботи і роботи своїх колег.

Група зовнішніх оцінок включає оцінки суб'єктів, які знаходяться поза межами судової системи і не мають безпосередніх зв'язків з нею. Це можуть бути компетентні оцінки незалежних експертів (головним чином вчених) та неурядових експертних організацій, таких як Європейська комісія з ефективності правосуддя (European Commission for the efficiency of justice), Міжнародна асоціація юристів (International Bar Association) та інші. Також це можуть бути оцінки суб'єктів, які постійно взаємодіють з судовою системою взагалі (адвокати, прокурори). Не менш важливі і оцінки так званих «одержувачів судових послуг». Мова йде не тільки про неформальні оцінки, які отримуються у ході соціологічних досліджень (картки громадського звітування), але й безпосередньо процесуальні оцінки, які відображаються в скаргах на дії (бездіяльність) суддів чи працівників апарату судів. До суб'єктів зовнішньої оцінки слід віднести також і засоби масової інформації, що висвітлюють судові процеси.

Оцінка ефективності діяльності адміністративних судів полягає у встановленні настання чи відсутності бажаних результатів, об'єктивного визначення фактичного стану справ. Це має не лише теоретичне, але й практичне значення, адже в подальшому слугуватиме реформуванню й удосконаленню діяльності підсистеми адміністративних судів.

У підрозділі 2.3. «Роль судді в забезпеченні ефективної діяльності адміністративного суду» досліджується статус судді адміністративного суду, його окремі елементи та їх значення для досягнення мети адміністративного судочинства з найбільшою ефективністю.

З метою призначення на посаду судді в адміністративному суді висококваліфікованих фахівців законодавець запровадив додаткову перевірку практичних знань та навичок, необхідних саме для здійснення адміністративного судочинства. Однак, поза увагою залишились певні особисті позитивні здібності та здобутки кандидатів, які об'єктивно можуть вплинути на якість та

ефективність професійної суддівської діяльності у позитивний бік. Так, додатково можна запропонувати під час формування рейтингу кандидатів на посаду суддів в адміністративних судах враховувати наявність у особи другої вищої освіти, вченого звання, спеціальної підготовки, стажу чи досвіду роботи у сфері державного управління.

Враховуючи обов'язкову участь у справах адміністративної юрисдикції суб'єкта владних повноважень, можна говорити про підвищений рівень тиску на суди вказаної спеціалізації в парадигмі незалежності судової влади. Зазначені обставини є найбільш актуальними саме в апеляційних адміністративних судах, і головну роль в даному аспекті відіграє процесуальне правило, відповідно до якого рішення суду апеляційної інстанції в переважній більшості випадків набирає законної сили з моменту проголошення не залежно від подальшого оскарження, а подекуди, є остаточним та оскарженню не підлягає.

Під час відправлення правосуддя в адміністративних справах, суддя адміністративного суду наділяється окремими активними повноваженнями щодо збирання та витребування доказів, контролю за виконанням судового рішення. Зазначені повноваження є специфічними рисами адміністративного судочинства, що кардинально змінюють усталені принципи не втручання в право сторони процесу обґрунтовувати свою позицію на власний розсуд, за якими здійснюється правосуддя в кримінальних, цивільних, господарських справах та справах про адміністративні правопорушення.

Особливого значення в статусі судді адміністративного суду набуває такий елемент як обмеження щодо політичної діяльності. Адже до юрисдикції адміністративних судів відносяться спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання та інші. Такі справи безпосередньо пов'язані з політичним життям країни, мають суспільний резонанс, мають безпосередній чи опосередкований вплив на права, у тому числі охоронювані міжнародними договорами, великої кількості осіб, а тому саме при їх розгляді суддям важливо неухильно дотримуватись принципу неупередженості, зокрема до якої-небудь політичної партії чи професійного об'єднання.

У підрозділі 2.4 «Проблеми та шляхи підвищення ефективності діяльності адміністративних судів» акцентується увага на основних умовах, що забезпечують досягнення мети адміністративного судочинства, а значить і ефективності діяльності адміністративних судів. Серед основних умов ефективності діяльності адміністративних судів автором виділені наступні: 1) рівень соціально-економічного розвитку країни, рівень розвитку науки та правової культури населення; 2) наявність розвиненого, несуперечливого матеріального і процесуального законодавства; 3) раціональна організація системи адміністративних судів; 4) високий рівень організації судового процесу; 5) наявність підготовлених та високопрофесійних кадрів; 6) дієве гарантування та неухильне додержання державою принципу незалежності суддів, що включає в

себе також належний рівень матеріально-технічного забезпечення. Також автором пропонуються шляхи підвищення ефективності діяльності адміністративних судів для подолання існуючих проблем у їх діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і запропоновано розв'язання наукового завдання, що виявляється у визначенні ефективності діяльності адміністративних судів, формуванні системи критеріїв оцінки ефективності та вдосконалення законодавства у сфері відправлення правосуддя в адміністративних справах. Проведене наукове дослідження дає можливість сформулювати наступні висновки і пропозиції.

1. Вивчення і аналіз чинного законодавства України, наукових праць з організації діяльності судових органів, опрацювання практики функціонування адміністративних судів дозволило розкрити і конкретизувати зміст діяльності адміністративних судів, в широкому розумінні, не обмежуючись лише здійсненням правосуддя в адміністративних справах. Існуюча організація судових органів, що здійснюють правосуддя в адміністративних справах спрямована на забезпечення доступності звернення до суду за захистом своїх прав у сфері публічного управління та в цілому задовольняє ефективність діяльності зазначених органів.

2. Всі існуючі в світі моделі адміністративної юстиції об'єднує головна мета – здійснення судового контролю за правомірністю (законністю) дій (актів) публічної влади по відношенню до осіб, які не володіють державно-владними повноваженнями. Різниця між моделями адміністративної юстиції головним чином буде проявлятися у системі органів, що її здійснюють, порядку розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, видах судового контролю за публічною адміністрацією.

3. Формування національної моделі адміністративної юстиції розпочалось з отриманням нашою країною незалежності, з 1991 року і пов'язується зі створенням адміністративних судів, в межах єдиної судової системи.

4. Поняття ефективності діяльності адміністративних судів можна визначити за допомогою трьох елементів: 1) мета (ціль); 2) засоби (способи); 3) досягнутий результат, та сформулювати як властивість адміністративних судів реально, з найкращим використанням наявних засобів, з найменшими затратами реалізовувати завдання по здійсненню справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду публічно-правових спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

5. Важливого теоретичного та практичного значення на шляху побудови власної системи оцінки ефективності діяльності адміністративних судів має досвід інших країн світу щодо стандартів функціонування судових систем. Опрацювання зарубіжного досвіду дало змогу визначити власну систему критеріїв оцінки ефективності діяльності адміністративних судів,

можливих для сучасних умов України.

6. Система критеріїв ефективності адміністративних судів складається з наступних елементів: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справи адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів та працівників апарату суду, рівень громадської довіри до адміністративного суду.

7. Проблеми зниження ефективності діяльності адміністративних судів зводяться до наступного: 1) порушення термінів розгляду адміністративних справ; 2) невиконання рішень адміністративних судів; 3) недосконалість законодавства щодо розмежування підвідомчості адміністративних справ; 4) недотримання вимог щодо якості написання судових рішень; 5) неналежне фінансове забезпечення; 6) недосконалість законодавства щодо добору кандидатів на суддівські посади (можливість політичного впливу); 7) відсутність нормативно встановленого рівня навантаження на суддів адміністративних судів; 8) відсутність належного кадрового забезпечення апарату адміністративних судів; 9) недостатня забезпеченість судів адміністративних судів будівлями, приміщеннями для відправлення правосуддя в сучасних умовах; 10) інформаційна закритість адміністративних судів (відсутність належного висвітлення діяльності суду).

8. Для вирішення окреслених проблем ефективності діяльності адміністративних судів існує необхідність у проведенні таких заходів: 1) введення дієвого механізму притягнення посадових чи службових осіб до відповідальності за дії, бездіяльність чи рішення, які за результатами розгляду адміністративної справи, були визнані неправомірними та такими, що призвели до порушення прав і законних інтересів особи; 2) якість судового рішення не може бути підставою для притягнення судді до юридичної відповідальності. Ці питання повинні вирішуватися ще на стадії підготовки кандидатів на посаду судді, шляхом отримання відповідних навичок написання судового рішення в під час навчання в Національній школі суддів та оцінки якості судового рішення під час кваліфікаційного іспиту; 3) встановити достатній рівень матеріального забезпечення працівників апарату суддів; 4) надання можливості Державній судовій адміністрації України отримувати приміщення у власність, або отримання законодавчо встановлених гарантій забезпечення заборони використовувати приміщення судів у вільному господарському обороті; 5) організація прес-центрів в адміністративних судах, які будуть відповідати за зв'язки з громадськістю. Було б доречним запровадження офіційних сторінок суддів, як посадових осіб, в соціальних мережах, в якості майданчика для громадського обговорення.

9. На основі аналізу практики організації та функціонування адміністративних судів сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності їх діяльності, а саме: 1) нормативне збільшення строку розгляду адміністративної справи (з одного місяця до шести), оскільки рівень

навантаження на одного суддю (в середньому 45 справ) не відповідає «розумності строків» розгляду справ; 2) передача всіх спорів за участю суб'єкта владних повноважень, незалежно від того, чи пов'язані вони з виконанням управлінських чи господарських функцій, адміністративним судам. Якщо законодавець не сприйме таке розмежування юрисдикції з розгляду адміністративних справ, Верховний Суд України повинен забезпечити єдність практики щодо розгляду окремих видів спорів.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Соловйов І. М. Питання правового статусу судді адміністративного суду / І. М. Соловйов // Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. – 2013. – Вип. № 22. – Ч. 1. – С. 138 – 142.
2. Соловйов І. М. Критерії ефективності діяльності адміністративних судів [Електронний ресурс] / І.М. Соловйов // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 6. – С. 359 – 362. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/6_2014/111.pdf.
3. Соловйов І. М. Принципи незалежності й недоторканності як елементи правового статусу судді адміністративного суду / І. М. Соловйов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Випуск 6-1. – Т. 3. – С. 43 – 47.
4. Soloviov Ivan Über die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte [Електронний ресурс] / Ivan Soloviov // Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS). – 2015. – № 1. – S. 44 – 53. – Режим доступу: <http://www.reos.uni-goettingen.de/wp-content/uploads/44-53.pdf>.
5. Соловйов І. М. Визначення ефективності діяльності адміністративних судів / І. М. Соловйов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. № 30. – Т. 2. – С. 178 – 182.
6. Соловйов І. М. Доступність адміністративного суду як критерій ефективності його діяльності / І. М. Соловйов // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, Серія «Право». – 2015. – № 1151. – С. 224 – 227.
7. Соловйов І. М. Проблеми застосування в діяльності апеляційних адміністративних судів автоматизованої системи документообігу суду у справах, пов'язаних із виборчим процесом / І. М. Соловйов // Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, м. Харків, 13 лист. 2012 рік). – Харків, 2012. – С. 105 – 108.
8. Соловйов І. М. Проблеми забезпечення доступності адміністративних судів / І. М. Соловйов // Правові засади діяльності правоохоронних органів : зб. тез наук. доп. та повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 груд. 2014 р. – Харків, 2014. – С. 71 – 74.
9. Соловйов І. М. Питання взаємодії адміністративного суду із засобами масової інформації

/ І. М. Соловійов // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : тези доповідей кругл. столу, м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р. – Запоріжжя, 2013. – С. 166 – 167.

10. Соловійов І. М. Використання сучасних технологій у забезпечення судового процесу та організації діяльності в апеляційних адміністративних судах / І. М. Соловійов // Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 жов. 2012 р. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С. 108 – 110.

АНОТАЦІЯ

Соловійов І.М. Проблеми підвищення ефективності діяльності адміністративних судів. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертацію присвячено дослідженню проблем ефективності діяльності адміністративних судів. Визначення ефективності діяльності адміністративних судів проводиться через включення до нього таких елементів, як: ціль (мета); способи; досягнутий результат. Проаналізовано правові документи різних країн світу щодо оцінки ефективності судових систем та стандартів їх функціонування. Обґрунтовано виокремлення критеріїв оцінки ефективності діяльності адміністративних судів у складі: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справи адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів та працівників апарату суду, рівень громадської довіри до адміністративного суду. З урахуванням практики відправлення правосуддя в адміністративних справах та статистичної інформації виділені проблеми ефективності діяльності адміністративних судів. Запропоновано проведенні окремих заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності адміністративних судів.

Ключові слова: адміністративний суд, ефективність діяльності адміністративного суду, діяльність адміністративного суду, система критеріїв оцінки ефективності, суб'єкти оцінки ефективності, показники ефективності.

АННОТАЦИЯ

Соловьёв И.Н. Проблемы повышения эффективности деятельности административных судов. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – судоустройство; прокуратура и адвокатура. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Диссертация посвящена исследованию проблем эффективности деятельности административных судов.

Современная административная юстиция Украины представлена разветвленной системой собственно административных судов, районных в городах, городских и городских районных судов и Верховным Судом Украины. Наделение местных общих судов полномочиями по рассмотрению административных дел было осуществлено для обеспечения эффективной защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, обеспечения доступности правосудия по административным делам. Верховный Суд Украины осуществляя пересмотр дел административной юрисдикции после их рассмотрения в кассационном порядке и обеспечивает единство судебной практики.

Существующая система судебных органов, уполномоченных на рассмотрение дел административной юрисдикции, действует с целью защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при исполнении ими властных управленческих функций.

Определение эффективности деятельности административных судов проводится за счет включения в него таких элементов, как: цель; способы; достигнутый результат и понимается как свойство административных судов реально, с наилучшим использованием имеющихся средств, с наименьшими затратами реализовывать задачи по осуществлению справедливого, беспристрастного и своевременного рассмотрения публично-правовых споров с целью защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений. В структуре деятельности административных судов выделяется: собственно правосудие по административным делам, обеспечивающую (вспомогательную) процессуальную деятельность и обеспечительную деятельность, лишена строгой процессуальной формы. Причем первые два вида деятельности осуществляются исключительно составом суда, в четко урегулированной законодателем процессуальной форме, путем принятия судебных решений (постановлений, определений). Третий вид деятельности лишен строгой процессуальной формы, практически не обеспечен государственным принуждением, может осуществляться не только составом суда, но и работниками аппарата суда и не требует обязательного вынесения судебного акта.

В диссертации проанализированы правовые документы разных стран мира по оценке эффективности судебных систем и стандартов их функционирования. Обоснованно выделение критериев оценки эффективности деятельности административных судов в составе: качество судебного решения, доступность административного суда, своевременность рассмотрения дела административной юрисдикции, профессионализм судей и работников аппарата суда, уровень

общественного доверия в административный суд.

С учетом практики правосудия по административным делам и статистической информации выделены проблемы эффективности деятельности административных судов. Предложено проведение отдельных мероприятий, направленных на повышение эффективности деятельности административных судов.

Ключевые слова: административный суд, эффективность деятельности административного суда, деятельность административного суда, система критериев оценки эффективности, субъекты оценки эффективности, показатели эффективности.

SUMMARY

Soloviev I.M. Problems of increasing the efficiency of the administrative courts. – On the right for a manuscript.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.10 – Judiciary; prosecution and advocacy. – Yaroslav Mudryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

Dissertation is devoted to the problems of the efficiency of the administrative courts. Determination of the effectiveness of the administrative courts conducted through the inclusion of items such as: target (goal); methods; results achieved.

To assess the efficiency of judicial systems and standards for their operation legal documents around the world analyzed.

Separation criteria for evaluating the effectiveness of the administrative courts grounded including: the quality of the judgment, the administrative court availability, timeliness administrative jurisdiction of the case, the professionalism of judges and court staff and the level of public confidence in the administrative court.

The problems of the efficiency of the administrative courts and statistics highlighted regarding the practice of justice in administrative cases. Certain activities aimed on increasing the efficiency of the administrative courts suggested.

Keywords: administrative court, the effectiveness of the administrative court, administrative court activities, criteria for evaluating the effectiveness of the system, subjects of efficiency evaluation, efficiency rates.

Відповідальний за випуск
докт. юрид. наук, професор Москвич Л.М.

Підп. до друку 24.12.2015 р. Формат 60х90 1/16.

Папір офсетний. Віддрук. на ризографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 4242

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77