

*Бояринцева М. А.,
кандидат юридичних наук, суддя
Окружного адміністративного суду міста Києва*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В УМОВАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОГО АПЕЛЯЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ)

Анотація. У статті аналізується організаційно-правова структура Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду в умовах імплементації європейських принципів судочинства в Україні. Вивчено історію створення Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду. Розкрита структура Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду та повноваження голови суду тощо.

Ключові слова: суд, доступність судочинства, розумні строки, структура, компетенція, організаційна чисельність.

Постановка проблеми. На сучасному етапі формування демократичної, правової держави дуже важливим є правове дослідження утворення й функціонування ефективної, доступної та зрозумілої судової системи, забезпечення якої є обов'язком держави, оскільки правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого й ефективного правосуддя. Важливим організаційним аспектом побудови ефективної судової системи з правильним і визначним місцем апеляційних судів у ній є саме доступність українців до суду для захисту своїх прав. Сучасні проблеми реалізації конституційних засад в організації судової системи розглядаються в працях науковців Е. Абросимова, В. Аверьянова, С. Алфьорова, В. Бойка, І. Коліушка, В. Маляренко, О. Пасенюка, В. Сіренка, Л. Терехової, Д. Цихоні, В. Шишкіна, Т. Яблочкова. Питання побудови судової системи, зокрема й апеляційних судів, у своїх дослідженнях розглядали І. Назаров, В. Коваль, В. Штелик, В. Чиркін, В. Сердюк. Разом з тим варто вказати на недостатність спеціальних наукових досліджень з питань організаційної побудови саме апеляційних судів відповідно до принципів спеціалізації, інстанційності, територіальності.

Виклад основного матеріалу. Обговорення питання про створення в Україні адміністративних судів пройшло стадію дискусій щодо їхньої необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів дістала офіційне визнання: спочатку на рівні концепцій, згодом – на законодавчому рівні. Так, Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою України у 1992 році, передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції – починаючи від спеціалізації суддів й утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України у 1998 році.

На думку таких науковців, як І. Коліушко та Р. Куйбіда, організація адміністративних судів в Україні має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншого, їх організація має мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів у вирішенні справи. Крім того, більш оптимальною з позицій доступності правосуддя в адміністративних справах і незалежності суддів видається дворівнева система місцевих адміністративних судів. На найнижчому рівні – рівні району чи міста – видається недоцільним створювати окремі адміністративні суди. Районні, міські, міськрайонні загальні суди могли б розглядати й адміністративні спори, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також спори з приводу оскарження притягнення до адміністративної відповідальності, дій чи бездіяльності окремих посадових і службових осіб місцевих органів виконавчої влади. Такі спори вирішувалися б суддями, які спеціалізуються на розгляді адміністративних справ. Кваліфікації судді місцевого загального суду має бути досить для ухвалення законних та неупереджених рішень у цих справах. Більше того, утворення у судовій системі України спеціалізованих адміністративних судів, а також спеціалізація суддів місцевих загальних судів в адміністративних справах відповідає моделі адміністративної юстиції, яка властива більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права. Реалізація такого підходу дає змогу зробити правосуддя в адміністративних справах більш доступним для громадян і мінімізувати небезпеку впливу виконавчої влади на адміністративні суди. Це досягається завдяки дворівневій системі місцевих адміністративних судів у процесуальному значенні [7, с. 23].

Проте з їхньою думкою також не можна цілком погодитись, оскільки у більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права передбачено існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Іспанія, Нідерланди, Швейцарія). Безумовною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, виходячи з їхньої чіткої спеціалізації. Особливість цієї моделі полягає також в існуванні особливої процедури розгляду судами адміністративних справ. Досвід усе-таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина [8]. Більше того, в континентальній Європі навпаки спостеріга-

ється тенденція до полісистемності судової влади: в країні створюється декілька незалежних одна від одної систем спеціалізованих адміністративних судів на чолі зі своїми вищими судами. Тому лише взяті в цілому вони являють собою «загальні суди» [9, с. 184]. До того ж, на думку І. Шмельова, адміністративну юстицію можна визначити як інститут адміністративного права, що регулює публічні відносини в сфері розв'язання адміністративно-правового конфлікту між державою та громадянином за участю саме спеціалізованого органу [10, с. 64].

Варто погодитися з Д. Козаком, який стверджує, що тенденція спеціалізації, яка панує у світі, повною мірою відображає розмаїття діяльності людини в тій чи іншій сфері, галузі господарювання, сприймає породжені цим розмаїттям особливості правового регулювання. Судова спеціалізація надає додаткові гарантії справедливого правосуддя [11].

Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд був утворений Указом Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» [1; 2].

Фактично суд розпочав свою діяльність 16 квітня 2007 року. Юрисдикція суду поширюється на три області: Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську [1].

Відповідно до Указу Президента України від 16.05.2007 № 417/2007 «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» [3] у Дніпропетровському апеляційному адміністративному суді штатна чисельність суддів становила 53 судді, а згідно з наказом Державної судової адміністрації України від 19.04.2016 № 29 «Про визначення кількості суддів у деяких адміністративних судах» [4] кількісний склад суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду змінено до 40 осіб.

Наказом Державної судової адміністрації України від 08.08.2017 № 841 «Про визначення кількості суддів у адміністративних судах України» [5], зокрема, визначено кількісний склад суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду, який становить 33 особи.

Фактична чисельність суддів – 30 осіб. Суддівський корпус має значний досвід відправлення правосуддя, це фахівці своєї справи. Укомплектованість суддівськими кадрами у суді триває дотепер [1].

Апарат суду нараховує майже 140 працівників, які мають високий рівень професійних знань і вмінь, створюючи своєю повсякденною роботою відповідні сприятливі умови для суддів та відвідувачів суду [1].

З початку своєї діяльності суд розміщувався у орендованих приміщеннях ЗАТ НДПК «Чорметмеханізація» за адресою: проспект Слобожанський, 29, м. Дніпро [1]. За період користування судом орендованими приміщеннями в них проведено капітальний та поточний ремонт, облаштовані спеціальні робочі місця, зали судових засідань, проведена телефонна та локальна комп'ютерна мережа, наблизивши його облаштування до особливих потреб суду [1].

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус судів» [6] Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд складається із суддівського корпусу та апарату суду.

Суд очолює голова суду, який:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови апеляційного суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посади керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів в апеляційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду;

7) організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів апеляційного суду та підвищення їхнього професійного рівня;

9) здійснює інші повноваження, визначені законом [6].

Голова апеляційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

У разі відсутності голови апеляційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення – заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду – суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Голова суду має заступників, які здійснюють адміністративні повноваження, визначені головою суду.

Апарат Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», здійснює організаційне забезпечення роботи суду [6].

Організаційне забезпечення становлять заходи фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та організаційно-технічного характеру, спрямовані на створення умов для повного і належного здійснення правосуддя, ведення судової статистики, діловодства та архіву суду [6].

Безпосереднє керівництво апаратом суду здійснює керівник апарату, який забезпечує організацію роботи структурних підрозділів суду, працівників апарату суду, їх взаємодію у виконанні завдань, покладених на апарат суду, та несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу суду.

Заступник керівника апарату здійснює керівництво діяльністю апаратом суду в межах повноважень, визначених керівником апарату суду.

У своїй діяльності апарат суду керується Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус суддів» [6], «Про державну службу» та актами законодавства про запобігання корупції, іншими нормативно-правовими актами, Положенням про Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, рішеннями зборів суддів, а також наказами і розпорядженнями голови та керівника апарату суду.

Апарат суду сформований із восьми відділів та одного сектору: відділу документального забезпечення; відділу по роботі зі зверненнями громадян та надання інформації; відділу реєстрації та обліку судових справ; відділу забезпечення контролю та руху адміністративних справ; відділу судової статистики та узагальнення судової практики; відділу планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності; відділу управління персоналом; відділу інформаційно-технічного та матеріального забезпечення; сектору забезпечення діяльності керівництва суду [6].

Керівництво діяльністю кожного з відділів (сектору) забезпечує начальник відділу (завідувач сектору), який несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на відділ (сектор) [6].

Проте, незважаючи на негативні чинники, які впливали на діяльність суду, не варто забувати про здійснену велику роботу суддів та працівників апарату суду, спрямовану на захист законних прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб. Кращим показником цього є кількість розглянутих судом справ і якість винесених ним рішень, які є кращим показником його роботи. Так, у провадженні Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду протягом 2007 – I кварталу 2015 років перебувало 494 929 адміністративних справ [1].

Крім того, одним із найефективніших способів відстеження загальної тенденції щодо рівня якості роботи суду є вивчення думки відвідувачів відповідного суду. Саме з цією метою в серпні 2012 року апеляційним адміністративним судом було проведено опитування громадян – відвідувачів суду. За підсумками опитування було отримано доволі високі результати, а саме понад 70% відвідувачів суду залишилися в цілому задоволені його роботою. Крім того, опитування громадян – відвідувачів суду у 2014 році також показало не менш високі результати, що є беззаперечним підтвердженням позитивного рівня якості роботи суду. Зазначене є гідним результатом роботи суду в таких непростих умовах, коли кількість звернень громадян та юридичних осіб за захистом своїх прав та законних інтересів свідчить про велику довіру у суспільстві до адміністративних судів [1].

З липня 2018 року суд розміщується в спеціально пристосованій будівлі для потреб суду за адресою: вул. Василя Жуковського, 23 у м. Дніпрі [1].

Отже, натеper випливає висновок про недоцільність об'єднання окремих апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративне правопорушення з декількох областей (юрисдикція Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду поширюється на три області: Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську) в один апеляційний суд в одному апеляційному окрузі як з точки зору незручності розташування таких судів стосовно тієї частини населення, яка проживає поза межами обласного центру, у якому буде знаходитись відповідний апеляційний суд, оскільки у такому разі сторони змушені витратити додатковий час і кошти на переїзд та проживання з метою участі в судовому процесі з розгляду апеляційних скарг, так і з точки зору великого обсягу справ, які надходять й розглядаються такими судами порівняно з апеляційними господарськими й адміністративними судами.

З огляду на багаторічний вітчизняний досвід розташування апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення має відповідати адміністративно-територіальному поділу держави, адже в такому разі ці суди будуть більш доступними для населення за відстанню та транспортним сполученням.

Література:

1. Історія суду. URL. https://apladm.dp.court.gov.ua/sud9101/pro_sud/history_sud/
2. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. Урядовий кур'єр від 24.11.2004, № 224.
3. Про кількісний склад суддів адміністративних судів: Указ Президента України від 16.05.2007 № 417/2007. Офіційний вісник Президента України від 29.05.2007 р., № 36, стор. 7, стаття 1421, код акта 39763/2007.
4. Про визначення кількості суддів у деяких адміністративних судах: наказ Державної судової адміністрації України від 19.04.2016 № 29. URL. <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0077750-16/print/sp:side:max25>
5. Про визначення кількості суддів у адміністративних судах України: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.08.2017 № 841. URL. https://court.gov.ua/userfiles/N_841.pdf
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.
7. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. 146 с.
8. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхун. Київ: ОСНОВИ, 1996. С. 356.
9. Погорілий Д.Є. Правознавство: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Х.: НФаУ: Золоті сторінки, 2003. 380 с.
10. Шмелев И.В. Об определении института административной юстиции. Молодой ученый. 2011. № 3. Т. 2. С. 59–64.
11. Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы. Рос-сийская юстиция. 2001. № 9. С. 5.

Бояринцева М. А. Организационно-правовая структура административного суда в условиях имплементации европейских принципов судопроизводства в Украине (на примере Днепропетровского апелляционного административного суда)

Аннотация. В статье анализируется организационно-правовая структура Днепропетровского апелляционного административного суда в условиях имплементации европейских принципов судопроизводства в Украине. Изучена история создания Днепропетровского апелляционного административного суда. Раскрыта структура Днепропетровского апелляционного административного суда и полномочия председателя суда и тому подобное.

Ключевые слова: суд, доступность судопроизводства, разумные сроки, структура, компетенция, организационная численность.

Boyarintseva M. The organizational and legal structure of administrative court in terms of implementation of European principles of legal proceedings in Ukraine (the case of Dnipropetrovsk Administrative Court of Appeal)

Summary. The article analyzes the organizational and legal structure of Dnipropetrovsk Administrative Court of Appeal in the context of the implementation of the European principles of legal proceedings in Ukraine. The history of the Dnipropetrovsk Administrative Court of Appeal was created. The structure of the Dnipropetrovsk Administrative Court of Appeal and the powers of the court chairman are revealed.

Key words: court, availability of legal proceedings, reasonable time, structure, competence, organizational size.