

ДЕЯКІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Основною метою проведення в Україні судово-правової реформи є становлення судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права, відповідно до європейських стандартів. Актуальність статті полягає в тому, що на даний час одним із головних завдань в Україні є забезпечення права людини на справедливий суд і, відповідно, підвищення якості та ефективності правосуддя. Реалізація вказаного завдання прямо залежить від стану організаційно-правового забезпечення судочинства в Україні. **Завдання статті** – надати характеристику та сформулювати поняття організаційно-правового забезпечення судочинства, визначити його роль у процесі доказування в адміністративній справі; розглядаючи законодавство зарубіжних країн про організаційне забезпечення судочинства та про адміністративне судочинство здійснити порівняльний аналіз діяльності суб'єктів, що відповідають за організаційно-правове забезпечення судочинства, розглянути можливість застосування в адміністративному судочинстві в Україні деяких положень організаційного забезпечення доказування в адміністративному судочинстві зарубіжних країн; сформулювати напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення доказування в адміністративному судочинстві.

Якість правосуддя значною мірою залежить від того, скільки часу суддя витрачає для вирішення судових справ, не відволікаючись на питання, безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Тому для ефективної організації робочого часу судді мають бути увільнені від вирішення питань організаційного й технічного характеру. Тому потрібно знайти відповідь на питання, без чого не може відбутися судовий процес і які засоби необхідні для того, щоби судочинство було максимально доступним та ефективним.

Понятійний апарат для характеристики сфери забезпечення судів наразі не сформовано. Зміст і межі поняття забезпечення судів залишаються доволі гнучкими. Найчастіше

сюди відносять заходи, пов'язані з фінансовим, матеріально-технічним, кадровим забезпеченням діяльності суду. У російській літературі кінця XIX – початку XX ст. таку діяльність називали судовим управлінням [1, с. 153–256]. Використовувалися й такі терміни, як «організаційне керівництво», «організаційне управління» [2]. У сучасній літературі та законодавстві широкоживаним є термін «організаційне забезпечення» [3].

Складним є питання про співвідношення організаційного забезпечення судів зі сферою діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади. Законодавче забезпечення судочинства, судочинства і статусу суддів відповідно до традиційних уявлень не охоплюється поняттям організаційного забезпечення судів, адже під останнім розуміють діяльність, яка не має нічого спільного із законотворчістю. Однак судова діяльність неможлива без відповідного правового регулювання.

З огляду на вказане можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення судочинства – це комплекс робіт та заходів, пов'язаних із фінансовим, матеріально-технічним, кадровим забезпеченням діяльності судів, правовим регулюванням судочинства, статусу суддів, завданням якого є створення належних умов для ефективного функціонування судів і здійснення судочинства.

Забезпечення судів за змістом є суто виконавчою діяльністю; віднесення її до повноважень судів приводило б до змішування судової та виконавчої влади. Справедливе й інше твердження: функція забезпечення діяльності органу невіддільна від основної діяльності органу, а тому має здійснюватися його підрозділом, віднесення ж забезпечення судів до повноважень виконавчої влади містить потенційну загрозу для незалежності суддів. Ось чому в різних країнах по-різному вирішується питання про забезпечення судів, залежно від історичних традицій та рівня поваги до незалежності суддів з боку виконавчої влади. У більшості європейських країн організаційне забезпечення судів покладене на органи виконавчої влади

(переважно міністерство юстиції), у деяких – органи виконавчої влади взагалі усунуто від виконання цієї функції. Практика європейських країн, у яких обслуговування судів покладено на міністерство юстиції, показує, що це не обов'язково становить загрозу для незалежності судів.

Аналіз Закону «Про судоустрій України» і практики його реалізації показує, що весь обсяг повноважень щодо організаційного забезпечення судів в Україні розподілено між Державною судовою адміністрацією, головами судів і підпорядкованими їм апаратами судів, тобто функції організаційного забезпечення розпорешено між різними інституціями різних гілок влади. Нерідко ті самі функції в одному випадку виконує судова влада, а в іншому – виконавча. Але такий розподіл не завжди є обґрунтованим. Так, наприклад, організаційне забезпечення Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів покладається на апарати цих судів. Організаційне ж забезпечення інших судів загальної юрисдикції віднесено до повноважень Державної судової адміністрації, яка є системою органів виконавчої влади. Деякі функції голів судів та апаратів судів місцевих та апеляційних судів дублюють повноваження Державної судової адміністрації. При цьому основний тягар щодо забезпечення роботи суду покладається на голову суду.

Проблеми організації судочинства на сьогодні є предметом дискусії як серед науковців, так і безпосередньо серед суддівського корпусу України. Дискусія провадиться як щодо питань призначення суддів на посади, на адміністративні посади, розподілу справ у судах, так і щодо організації процесу доказування, й адміністративне судочинство не є винятком. Важливою проблемою, що постає при розгляді питання про організацію судочинства взагалі та організацію доказування в адміністративному судочинстві, є інформатизація судів, основним суб'єктом вирішення якої є Державна судова адміністрація.

У 2008 р. проведені роботи зі створення або модернізації локальних мереж у судах і територіальних управліннях Державної судової адміністрації. Разом із тим, вирішується питання щодо об'єднання локальних мереж судів і територіальних управлінь Державної судової адміністрації в єдиний інформаційний простір. До кінця 2009 р. планується підключити всі автоматизовані робочі місця до локальної

мережі, щоб надати, зокрема, можливість працювати з електронною поштою. Виконання цього завдання потрібно об'єднати з вирішенням питання щодо реалізації заходів із забезпечення доступу до мережі інтернет та захисту інформації, що частково було зроблено у 2008 р.

Щодо практики реалізації норм Кодексу адміністративного судочинства, які регламентують порядок звернення до суду та оскарження рішення суду слід зауважити, що, як слушно відзначають В. В. Ярков, А. Т. Боннер, К. К. Лебедев і юристи-практики, в такій реалізації виникають великі практичні складнощі. Звертаючись до суду, сторона часом виявляє, що їй треба «боротися» в основному не з відповідачем, а з судом. Відомо, що строк на оскарження рішення суду першої інстанції, як і якість обґрунтування апеляційної скарги, певним чином залежить від дій суддів і канцелярії суду, що відзначалося й у дореволюційному процесуальному праві. Несвоєчасне ухвалення рішення легко може призвести до пропущення апеляційного строку, поновлення якого забирає багато часу [4, с. 69]. Важливим суто практичним кроком, що має велике значення для підвищення ефективності діяльності суддівського корпусу, вважаємо реалізацію можливості виготовлення копій і пересилання судових документів (судових повісток, ухвал, постанов тощо) електронною поштою.

Розглядаючи нормативні акти зарубіжних країн, що регламентують адміністративне судочинство, можна зробити висновок, що в адміністративному судочинстві європейських країн законодавчо закріплена можливість подання пояснень або заперечень сторін, письмових документів та додатків до них до суду за допомогою електронної пошти. Так, відповідно до § 86а «Положення про адміністративні суди Німеччини» від 21 січня 1960 р. з наступними змінами та доповненнями, якщо для підготовлених письмових документів та їх додатків, для заяв та волевиявлень сторін, а також для довідок, висловлювань, висновків та пояснень третіх осіб передбачається письмова форма, для цієї форми достатнім вважається запис – електронний документ, якщо він прийнятий для опрацювання судом. Відповідальна особа повинна підписати документ кваліфікованим електронним підписом відповідно із Законом про електронний підпис. Федеральний уряд та уряди земель через правову постанову визначають для їх галузі час, починаючи з якого електронні документи можуть подаватись до судів, а також прийнятну для

опрацювання документів форму. Допуск електронної форми може бути обмеженим окремими судами або провадженнями. Електронний документ вважається внесеним, як тільки уповноважена на прийом установа суду його записала [5, с. 284–285].

Враховуючи зазначене, з метою вдосконалення організаційно-правового забезпечення доказування в адміністративному судочинстві, оперативного розгляду адміністративних справ та економії бюджетних коштів ми пропонуємо законодавчо закріпити можливість використання електронної пошти в адміністративному судочинстві.

Суд бере участь у доказовій діяльності з моменту виникнення судового процесу. Приймаючи позовну заяву, суддя з'ясовує, у чому полягають предмет і підстава позову, які можливі заперечення відповідача, чи всі факти підтверджуються доказами, а якщо буде потреба вживає заходів доповнення відсутніх даних. Порушення принципу відносності фактів спричиняє неповноту підстав позову, предмета доказування, що призводить до недостатності матеріалів справи. З метою недопущення норм процесуального права, вважаємо правильним, що Верховним Судом України, Вищим Адміністративним Судом України в останні роки приділяється значно більше уваги аналізу й узагальненню матеріалів судової практики з виробленням вказівок і рекомендацій не тільки у формі постанов пленумів, у тому числі спільних, практичних порад і рекомендацій, що узагальнюють специфіку розгляду тієї або іншої категорії адміністративних справ.

Для встановлення певних обставин в адміністративній справі можуть застосовуватись досягнення науки і техніки. У цьому переліку можна навести багато доказів, які стосуються такого засобу доказування, як висновок експерта. Для встановлення цього положення достатньо звернутися до сайту Мін'юсту в мережі інтернет, у якому надається інформація про можливі види експертиз, що проводяться Інститутами судової експертизи. Для більш повного задоволення потреб судової практики експертними установами із залученням відповідних науковців та фахівців державних органів та центральних органів виконавчої влади проводяться також види судових експертиз, які не зазначені в переліку і про які не знають не тільки більшість громадян, а й деякі судді та адвокати.

У зв'язку з тим, що суд в адміністративному

судочинстві є повноцінним суб'єктом доказування, з метою захисту прав учасників процесу та встановлення істини у справі він має право з власної ініціативи призначати проведення експертизи. Але з переліку видів експертиз судді важко визначити устанovu та конкретний інститут, що здатен виконати визначену і запропоновану науковцями експертизу. Слід зауважити, що на практиці відсутнє чітке розмежування експертиз на види; крім того, спроба знайти в інтернеті спеціалізацію окремих установ на проведенні певних видів експертиз не завершилася успіхом. Це свідчить про загальну потребу в розвитку сучасних засобів передачі й поширення інформації правоохоронними та державними установами. При цьому реальна потреба в розвитку таких засобів не викликає сумніву. Неважко уявити випадок, коли суддя має винести ухвалу про призначення експертизи і йому необхідно зазначити ту устанovu, на яку покладається її виконання, проте він не володіє зазначеною вище інформацією.

Отже, поряд із розглядом потреб адміністративного судочинства в новітніх засобах доказування слід звернути увагу й на проблему забезпечення судів та всіх заінтересованих осіб відповідною інформацією про них, тому з метою вирішення завдань, пов'язаних із формалізацією пошуку доказової інформації в типових ситуаціях ми пропонуємо створити спеціальні програми й банки даних, до яких включено види та категорії експертиз із поясненнями до них та установи, що їх проводять, практичні рекомендації щодо поліпшення аналітичної роботи на всіх рівнях судочинства забезпечення більшої чіткості й прозорості статистичної інформації, що стосується причин, різноманітних факторів і умов, що породжують судові помилки.

Необхідними умовами правосудного вирішення судових справ є професіоналізм, незалежність і неупередженість суддів. Європейською хартією про статус суддів від 10 липня 1998 р. забезпечення цих трьох вимог визнано метою законодавства про статус суддів. Зазначені вимоги обумовлюють особливості статусу професійних суддів у системі державної служби. Тому кадрова проблема є не менш важливою, ніж проблема організації судоустрою і судочинства. Адже кваліфіковані, принципові та достатньо захищені судді часто можуть згладжувати, «компенсувати» вади системи.

Особливість адміністративних спорів

вимагає, щоб їх вирішували судді, які не просто мають юридичну освіту, а й мають глибокі знання публічних галузей права і добре орієнтуються у проблематиці державного управління та місцевого самоврядування. Французька доктрина адміністративної юстиції виходить з того, що статус судді адміністративного суду містить певні умови, які дозволяють підтримувати органічні зв'язки між суддею з адміністративних справ і адміністрацією. А це, у свою чергу, забезпечує більш компетентне вирішення адміністративних справ.

Водночас такі зв'язки можуть розцінюватися як небезпечні, але зараз такий зв'язок між суддівським корпусом і управлінським апаратом вважають одним із факторів ефективності французької адміністративної юстиції [8, с. 364–365].

Навіть із точки зору контрольних повноважень суддя з адміністративних справ, пов'язаний з адміністрацією, зможе розібратися в сутності адміністративних рішень, а не тільки оцінити їх форму; у разі необхідності зможе розпізнати хитрощі посадових осіб з метою обійти закон чи підзаконні правила або ж з метою їх порушити. Нарешті, рішення судді краще сприйматимуться адміністрацією, якщо вони будуть виходити від судді, близького до

неї за духом і складом мислення, ніж від судді, далекого від неї, який погано знає її проблеми й потреби, а справи розглядає поверхово і байдуже.

Зрозуміло, що французький досвід не можна повністю перенести на український ґрунт. За сучасного рівня правосвідомості і правової культури це було б небезпечно з огляду на високу ймовірність того, що суддя адміністративного суду, тісно пов'язаний з адміністрацією, почне захищати її інтереси на шкоду правам і свободам людини. Водночас, позитивний аспект такого досвіду – високий рівень обізнаності суддів у питаннях державного управління та місцевого самоврядування – варто врахувати в Україні.

Аналізуючи вказане, з огляду на те, що чинним законодавством передбачена конкурсна основа заміщення посад суддів, вважаємо, що професійним суддею спеціалізованого адміністративного суду має бути громадянин, який, окрім вищої юридичної освіти, здобув вищу освіту за спеціальністю «соціологія», «державне управління» чи «муніципальне управління». Саме таким особам, на нашу думку, необхідно надавати перевагу при проходженні конкурсу на заміщення посад суддів.

Література

1. Притика Д. М. Правові засади організації і діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення / Д. М. Притика. – К. : Ін Юре, 2003.
2. Якименко О. Суд правий, але не скорий. Про концепцію судової реформи в Україні / О. Якименко // Голос України. – 1992. – № 77 (327); Лебедев В. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития / В. Лебедев. – СПб. : Лань, 2001.
3. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» / [за наук. ред. А. О. Селіванова]. – К., 2002; Коментар до Закону «Про судоустрій України» / [за заг. ред. В. Т. Маляренка]. – К. : Юрінком Інтер, 2003.
4. Вербловский Г. Движение русского гражданского процесса, изложенное на одном примере / Г. Вербловский // Журнал гражданского и уголовного права. – СПб., 1882. – Кн. 8.
5. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003.
6. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988.

Надійшла до редколегії 30.10.2009

Анотації

Визначено, що питання якості і ефективності правосуддя прямо залежить від стану організаційно-правового забезпечення судочинства, яке становить собою комплекс робіт та заходів, пов'язаних з фінансовим, матеріально-технічним, кадровим забезпеченням діяльності судів.

Определено, что вопрос качества и эффективности правосудия прямо зависит от состояния организационно-правового обеспечения судопроизводства, которое представляет собой комплекс работ и мер, связанных с финансовым, материально-техническим, кадровым обеспечением деятельности судов.

Justice's quality and efficiency problem directly depends on the status of organizational and law legal procedure maintenance, which is represented as a complex of works and measures, involving financial, material, technical, personnel supply of courts' activity.