

ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Written by ОСІПОВА ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА, суддя Сумського окружного адміністративного суду, аспірантка Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету (м.Суми)
Wednesday, 06 May 2020 20:57

Аналіз судової статистики свідчить про збільшення надходження справ та матеріалів до окружних адміністративних судів та зростання навантаження на суддів. У 2019 році на розгляді в окружних адміністративних судах знаходилося 260091 справ та матеріалів, що на 17,11% більше ніж в 2018 році. Надійшло 215623 справ і матеріалів проти 187001 в 2018 році. Середньомісячне надходження справ на одного суддю склало 30,97 проти 28,91 в 2018 році [1]. На жаль, судова статистика не виділяє окремо справ з приводу надання адміністративних послуг, отже встановити точну їх кількість неможливо. Але можна скласти приблизне уявлення про їх питому вагу у загальній масі справ, знаючи, що на практиці судові спори з надання адміністративних послуг найчастіше мають місце у сфері містобудування, землекористування, економіки, де за заявами фізичних та юридичних осіб здійснюється видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо.

Згідно з офіційними статистичними даними в провадженні окружних адміністративних судів знаходилося 16538 (9,28%) справ зі спорів щодо реалізації державної політики у сфері економіки та публічної фінансової політики та 13867 (7,76%) справ у сфері забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування. Ці дві категорії справ мають безпосереднє відношення до надання адміністративних послуг і займають найбільшу питому вагу серед всіх категорій справ [1].

Актуальною проблемою в діяльності адміністративних судів залишається довготривалість судового розгляду справ. Крім того, судова тяжба потребує значних витрат часу та зусиль сторін, коштів на правову допомогу, судовий збір тощо.

Впродовж останніх десяти років серед науковців та практиків точилася дискусія щодо необхідності введення в Україні альтернативних суду способів вирішення спорів, зокрема медіації, з посиланням на досвід зарубіжних країн, що на думку прибічників такого підходу повинно сприяти розвантаженню судів, прискорити розгляд спорів. Першим кроком на цьому шляху стало введення Законом № 2147-VIII від 03.10.2017 року нового правового інституту «досудового врегулювання спорів за участю судді». Хоча згідно з КАСУ суддя виконує функції посередника, це не є медіацією в її класичному розумінні. Досудове врегулювання спорів за участю судді є своєрідним гібридним способом вирішення спорів без розгляду справи по суті за допомогою професійного судді і поєднує в собі окремі риси правових інститутів медіації та примирення. Ще до прийняття відповідних змін до процесуальних кодексів були висловлені обґрунтовані сумніви щодо доцільності та ефективності цього правового механізму в адміністративному судочинстві. Сьогодні, підводячи підсумки майже трьохрічного існування цього інституту в КАС України, ми вимушені визнати, що песимістичні прогнози виправдались. Згідно з аналізом, проведеним Центром політико-правових реформ, судді адміністративних судів рідко вдаються до примирення сторін. За 2019 рік ними постановлено 11 ухвал про проведення врегулювання за участі судді, сторони досягли примирення в одній справі [2].

Отже, досудове врегулювання спорів за участю судді майже не застосовується судами в адміністративному провадженні. І причина цього не тільки в небажанні чи неготовності суддів, а в самій соціально - правовій природі адміністративних спорів. Досудове врегулювання спорів за участю судді взагалі не підходить для вирішення спорів з надання адміністративних послуг. Безумовно є певний сенс у використанні послуг професійних медіаторів в окремих складних спорах, наприклад про скасування нормативних актів, але їх участь не призведе до здешевлення процесу, послуги

ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Written by ОСІПОВА ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА, суддя Сумського окружного адміністративного суду, аспірантка Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету (м.Суми)
Wednesday, 06 May 2020 20:57

медіатора будуть платні. Медіація буде працювати в господарському та цивільному судочинстві, де сторони, як правило, знаходяться у договірних відносинах, на рівних ведуть переговори, мають за рахунок чого йти на поступки один одному. Між тим в адміністративному судовому процесі, особливо при оскарженні відмови у наданні адміністративної послуги, у відповідача, який намагається реалізувати свої владні повноваження, відсутня потреба, а у позивача, який добивається скасування відмови у наданні бажаної адміністративної послуги, немає за рахунок чого йти на взаємні поступки і примирення. Визнання своєї неправоти означає для відповідача визнання позовних вимог, а для позивача - повну або часткову відмову від позовних вимог (бажаного результату).

Сьогодні в Україні процедура розгляду звернень громадян регулюється Законом України «Про звернення громадян», прийнятим ще в 1996 році, застарілим за змістом і таким, що не відповідає європейським стандартам. У цьому законі процедура адміністративного оскарження рішень, прийнятих за зверненнями фізичних осіб, не виписана, а про звернення юридичних осіб взагалі не йде мова. Закон дозволяє на вибір заявника оскаржувати дії, бездіяльність чи рішення суб'єкта владних повноважень до вищестоящого органу управління або безпосередньо до суду. Зрозуміло, що скаржники віддають перевагу суду як органу, здатному забезпечити неупереджений розгляд справи і примусове виконання прийнятого рішення.

Отже, досудове врегулювання спорів за участю судді не призвело і не зможе призвести до розвантаження суддів, економії часу та матеріальних затрат під час розгляду спорів з надання адміністративних послуг.

На наш погляд, при вирішенні цієї проблеми слід звернутися до досвіду Франції, країни-основоположниці адміністративного права і судочинства в Європі. Законодавство цієї країни передбачає за загальним правилом, як і в Україні, попереднє факультативне оскарження, але у випадках, спеціально передбачених законом, передбачено попереднє обов'язкове адміністративне оскарження. Запровадження обов'язкового оскарження значно прискорило розгляд спорів. [З,с.55-56]. Приймаючи до уваги успішний досвід Франції, вважаємо доцільним запропонувати наступну модель досудового розгляду адміністративних спорів, покликану розвантажити адміністративні суди, зокрема від розгляду спорів з надання адміністративних послуг.

У КАС України, Законах «Про адміністративні послуги» та «Про звернення громадян», а в майбутньому і в Адміністративно-процедурному кодексі України, який незабаром має бути прийнятим, запровадити норми, які б передбачали попереднє обов'язкове адміністративне досудове оскарження адміністративних актів (рішень, дій чи бездіяльності) посадових осіб з приводу надання чи відмови у наданні адміністративних послуг. До адміністративного суду має бути оскаржені тільки попередньо розглянуті за процедурою адміністративного оскарження, прийняті за скаргою рішення вищестоящих адміністративних органів. Додержання запропонованого обов'язкового попереднього адміністративного оскарження як умови звернення до суду не суперечить положенням ст.55 Конституції України, оскільки не позбавляє заявників права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У проектах Адміністративно – процедурного кодексу України, які неодноразово в різні роки подавалися на розгляд Верховної Ради України і поверталися на доопрацювання (№ 2789, №11472, №9456), адміністративне оскарження виділено у окремий розділ

ДОСУДОВЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Written by ОСІПОВА ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА, суддя Сумського окружного адміністративного суду, аспірантка Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету (м.Суми)
Wednesday, 06 May 2020 20:57

проекту Кодексу. Суб'єктом розгляду скарги за проектом є вищий відносно адміністративного органа, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань. Також суб'єктом розгляду скарги може бути комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг, рішення (висновки) якої носять рекомендаційний характер для керівника адміністративного органу. Приймаючи в цілому таку модель адміністративного оскарження, вважаємо за необхідне доповнити її принципово важливими вимогами до змісту висновків та складу комісій з розгляду спорів.

По-перше, такі комісії повинні бути створені як дорадчі (експертні) інституції незалежні від суб'єкта владних повноважень, в компетенції яких знаходиться вирішення спорів. Скарга на протиправність правового акту не може бути розглянута адміністративним органом без висновку комісії, хоча він носить рекомендаційний характер. В складі такої комісії повинні бути незалежні фахівці - правознавці як практики, так і науковці. В складі комісії не має бути представників громадськості-нефахівців та залежних від адміністрації осіб. Комісія має діяти на підставі Положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України, на платній основі за рахунок коштів державного бюджету.

По-друге, рішення керівника адміністративного органу за результатами розгляду скарги може бути оскаржено до адміністративного суду з дня його прийняття протягом строку звернення до суду, встановленого КАС України.

По-третє, у висновку комісії обов'язково повинна бути наведені правові позиції Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Європейського суду з прав людини, зазначено правомірність чи неправомірність акту, що оскаржується, та надано рекомендації щодо розв'язання спору та поновленню порушених прав і відшкодування завданої шкоди.

Список використаних джерел: 1. Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/analit_tabl_19 (дата звернення 28.04.2020).

2. Суди у 2019 році в

цифрах. ЦППР. 23 березня 2020. URL:

<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874300-sudi-u-2019-rotsi-v-tsifrah> (дата звернення 28.04.2020).

3. Цуркан О.

Зарубіжний досвід та перспективи запровадження інституту альтернативного вирішення адміністративних спорів в Україні.

Вісник ВАСУ

, 2017, №1-2, с. 50-63. {jcomments on}