

УДК 342.9

*Д. О. Коваль*  
*доцент кафедри теорії та історії держави і права*  
*Прикарпатського юридичного інституту*  
*Національного університету «Одеська юридична академія»*

### ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Створення системи адміністративних судів є одним із засобів забезпечення законності в державному управлінні загалом і засобом правового захисту громадян у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування зокрема. Сутність і значення інституту адміністративного судочинства в державному механізмі розкриваються в завданнях, покладених законодавством на цей інститут. Завданнями адміністративного судочинства є комплекс завдань різного рівня, які у своїй сукупності спрямовані на досягнення базової мети адміністративного судочинства – захист прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України закріпив, що завданням адміністративного судочинства є 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, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого й своєчасного розгляду адміністративних справ. Сучасна наука адміністративного права додає до переліку завдань адміністративної юстиції ще два: 1) оцінювання якості виконання встановлених для посадових осіб обов'язків, які спрямовані на посилення юридичних гарантій особи; 2) забезпечення правового статусу особи шляхом реалізації заходів відповідальності органів публічної адміністрації, їхніх посадових і службових осіб за невиконання чи неякісне виконання своїх обов'язків [1].

Досвід багатьох країн дав змогу пересвідчитись у тому, що створення системи адміністративних судів є одним із засобів забезпечення законності в державному управлінні загалом і засобом правового захисту громадян у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування зокрема. В Україні інститут судової адміністративної юстиції функціонує понад 10 років. Аналіз судової практики й практичних аспектів діяльності адміністративних судів свідчить про низку проблем у організації судової адміністративної юстиції та належного рівня її функціонування. Здатність держави нести відповідальність за свої

рішення й дії перед суспільством загалом і окремим громадянином зокрема зумовлює необхідність забезпечення належного рівня доступу до правосуддя з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Ст. 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному, чий права й свободи порушуються, забезпечення дієвого правового захисту у відповідному національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, що діяли як офіційні особи [2]. Використання різних механізмів захисту прав і свобод громадян України, у тому числі такого правозахисного інструменту, як адміністративний позов, вимагає теоретичного осмислення недоліків побудови системи адміністративних судів, аналізу процесуальних колізій, пошуку шляхів вирішення проблем матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності адміністративних судів, зумовлює дослідження теоретичних і нормативних засад функціонування судової адміністративної юстиції.

Автор має на меті дослідити нормативні засади діяльності адміністративних судів в Україні, чинний механізм функціонування системи адміністративних судів і визначити перспективи його реформування, проаналізувати основні проблеми організації адміністративних судів, визначити негативні фактори, що спричиняють їх виникнення. Здійснене на основі системного підходу осмислення цих правових явищ дасть змогу визначити перспективи реформування механізму організації й функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових є самостійною конституційною гарантією (ч. 2 ст. 55 Конституції України).

У свою чергу, ст. 130 Конституції України задекларувала забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання суддів і вирішення внутрішньої діяльності судів через органи суддівського самоврядування [3].

Незважаючи на велику активність досліджень у сфері адміністративної юстиції, значна кількість питань організації й функціонування адміністра-

тивного судочинства залишається не вирішеними. Першочерговою проблемою функціонування системи адміністративних судів є питання їх відмежування від інших судових юрисдикцій.

На сьогодні дискусійним залишається питання щодо критеріїв, за якими мають розподілятися справи, розгляд яких належатиме до компетенції того чи іншого суду.

Окремі вчені, зокрема, указують на те, що спеціалізовані суди можуть створюватися у випадках, коли це викликано специфікою судових справ залежно від характеру правовідносин і особливостей правового статусу суб'єктів судочинства. Спеціалізованим при цьому називають суд, створений у системі судів загальної юрисдикції як самостійна структура, повноваження якої визначаються законом за принципом спеціалізованої компетенції з розгляду певної категорії справ, виокремлених за галузевою чи суб'єктною ознакою, а правосуддя здійснюється за нормами відповідних галузей процесуального законодавства [4, с. 10–11].

Відповідно до норм ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності й спеціалізації. Особливостями адміністративного судочинства є зарахування до їх відома спорів, що виникають у сфері публічного управління між громадянами і юридичними особами, з одного боку, й адміністративними органами – з іншого. На жаль, аналіз судової практики свідчить про непоодинокі випадки неправильного визначення юрисдикції справ, що як наслідок має скасування судових рішень і закриття провадження у справі. Така ситуація затягує процедуру поновлення належного позивачеві публічного права, вирішення заявленого ним позову, з іншого боку, потребує витрат часу, коштів та інших ресурсів. Зазначена проблема характерна не лише для української судової адміністративної юстиції. Так, наприклад, у Франції тривалість розгляду справ у судових інстанціях становить 2–2,5 року. Довготривалість судового процесу пояснюється великою кількістю публічно-правових спорів. Крім того, труднощі спостерігаються й під час визначення підсудності справ.

Як концептуальний прорахунок окремі науковці, зокрема В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько, розцінюють визначення в ст. 3 КАС України терміна «суб'єкт владних повноважень» через ознаку здійснення ним владних управлінських функцій, оскільки таке визначення начебто створено під тягарем старої доктрини галузі адміністративного права, яка була сформована в колишній радянській науці й абсолютизувала управлінську природу адміністративного права. Із цього погляду суб'єкт владних повноважень здійснює, крім управлінських, і великий масив «неуправлінських» функцій (зокрема щодо під-

готовки і прийняття індивідуальних рішень стосовно реалізації численних суб'єктивних прав приватних осіб; щодо забезпечення умов для належного виконання ними своїх обов'язків, наприклад, у зв'язку зі справлянням податків; щодо застосування заходів адміністративного примусу). Реалізація «неуправлінських» функцій унаслідок визначення суб'єкта владних повноважень у КАС України начебто обмежує юрисдикцію адміністративних судів [5].

Питання організації адміністративного судочинства нерозривно пов'язано з поняттям «юрисдикція адміністративних судів». Під юрисдикцією в правовій літературі розуміють компетентність відповідних органів, посадових осіб розглядати юридично значущі справи і приймати щодо їх вирішення юридично обов'язкові рішення.

Судова юрисдикція є комплексним поняттям і визначає компетенцію судів у різних вимірах: предмета судового розгляду й предмета судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності. Предметна юрисдикція характеризує обсяг повноважень судових органів щодо відповідних правових об'єктів судового захисту, функціональна юрисдикція – з позиції видів діяльності, тобто інстанційності, а територіальна юрисдикція охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади (судовим округом) [6, с. 76].

Відповідно до змісту ст. 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, а саме:

- 1) спори фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають із приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених конституцією й законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;
- 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження

його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації [1].

Отже, справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме специфікою публічно-правового спору, який можна трактувати як відкрите протистояння, що відображається в розбіжності, відмінності законних інтересів учасників публічно-правових правовідносин, які пов'язані з їхніми правами й обов'язками чи/та законністю правозастосовного або нормативного адміністративного акта.

Належні організація та функціонування спеціальних адміністративних судів повинні бути забезпечені досить розвинутою правовою системою, яка, у свою чергу, може виникнути тільки на відповідно розвиненій матеріальній базі й виробничих відносинах.

Окрім організаційних проблем побудови адміністративних судів, існує чимало труднощів на шляху побудови ефективної адміністративної судової системи, зокрема матеріально-технічне забезпечення, підбір кадрів, нестабільність законодавства. При цьому В.В. Онопенко заявляє, що основною причиною недосконалості ефективного функціонування судів є людський фактор [7].

Відповідно до ст. 65 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на посаду судді може бути рекомендований громадянин України, не молодший за двадцять п'ять років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менше ніж десять років і володіє державною мовою [8].

Розмір заробітної плати працівників апаратів судів, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, їхнє побутове забезпечення та рівень соціального захисту визначаються законом і не можуть бути меншими, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої й виконавчої влади.

Проблема кадрового забезпечення зумовлена не тільки специфікою інституту адміністративних судів, а й нестабільністю законодавчих актів, що врегульовують це питання. Низка науковців обґрунтовують необхідність установлення додаткових вимог до визначення правового статусу судді адміністративного суду в окремому законодавчому акті, аргументуючи це специфікою предмета розгляду в адміністративних судах [9].

Щодо діяльності органів, покликаних забезпечити умови функціонування судів, то вони також здебільшого конкретизовані в підзаконних актах.

Певні труднощі у функціонування адміністративних судів стосуються їх матеріально-технічного забезпечення. На практиці адміністративні суди функціонують за умови дефіциту приміщень, необхідної кількості залів судових засідань.

Водночас необхідно забезпечити незалежність суддів під час розгляду конкретних судових справ. Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» від 13 червня 2007 р. № 8 зазначено, що недоторканність суддів не є особистим привілеєм, а як один із елементів статусу судів має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя незалежним, неупередженим і справедливим судом.

Разом із тим гарантії самостійності судів і незалежності суддів в Україні належним чином не забезпечено. На практиці законодавчими органами, органами виконавчої влади, їхніми посадовими особами ігнорується принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Мають місце спроби втручання в організацію діяльності судів, вирішення конкретних судових справ, перешкоджання здійснення судами правосуддя на визначених законом засадах, тиск на суддів шляхом погроз, шантажу й іншого протиправного впливу, у тому числі у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів і правових актів індивідуальної дії, неправомірного використання суб'єктами влади наданих їм повноважень, а також незаконного наділення деяких державних органів відповідними повноваженнями, що посилює незалежність від них судів і суддів [10].

Незалежність суддів під час розгляду конкретних справ має забезпечуватися й у самому суді. У зв'язку з цим неприпустимим є непроцесуальний вплив на суддю з боку інших суддів, у тому числі тих, котрі обіймають адміністративні посади в судах. Належний рівень здійснення управлінських відносин має важливе значення для функціонування судової гілки загалом. Це питання потребує особливої уваги, оскільки до недавнього часу в предметі адміністративного права організаційно-управлінські відносини судової влади взагалі не виокремлювалися. Крім того, дослідження організаційно-управлінських відносин в адміністративних судах прискорить процес вирішення основних завдань, зокрема визначення місця судової влади в загальній системі державного управління; визначення та обґрунтування необхідності раціоналізації відносин у системі судової влади.

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. зі змін, і доп. станом на 02 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини в контексті західної правової традиції / С. Шевчук – К. : Реферат, 2007.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Сердюк В.В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» /

В.В. Сердюк. – К. : Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка, 2003. – 16 с.

5. Коліушко І.Б. «Концептуальні вади» Кодексу адміністративного судочинства чи свідомий вибір? / І.Б. Коліушко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції (25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

7. Ганслі Т.М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Т.М. Ганслі. – К. : Основи, 1996. – 237 с.

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

9. Руденко А.В. Специфіка і прояв деяких принципів в адміністративному судочинстві / А.В. Руденко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 64. – С. 79–84

10. Про незалежність судової влади : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8.

#### Анотація

**Коваль Д. О. Окремі проблеми організації та функціонування адміністративної юстиції в Україні.** – Стаття.

У статті йдеться про основні проблеми організації судової адміністративної юстиції в Україні, здійсню-

ється аналіз механізму функціонування системи адміністративних судів і перспектив його реформування.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, спеціалізація судів, судова юрисдикція, публічно-правові відносини.

#### Аннотация

**Коваль Д. А. Отдельные проблемы организации и функционирования административной юстиции в Украине.** – Статья.

В статье идет речь об основных проблемах организации судебной административной юстиции, осуществляется анализ механизма функционирования системы административных судов и перспектив его реформирования.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, специализация судов, судебная юрисдикция, публично-правовые отношения.

#### Summary

**Koval D. O. Some problems of the organization and functioning of administrative justice in Ukraine.** – Article.

The article deals with the main problems of the judicial organization of administrative justice, carried out the analysis of the mechanism of functioning of the system of administrative courts and the prospects for its reform.

**Key words:** administrative proceedings, specialization of courts, judicial jurisdiction, public law relationship.