

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.2.14>

ШЕВЧУК С.М.

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА  
В УКРАЇНІ: СЬОГОЧАСНА ПРОБЛЕМАТИКА****THE EFFECTIVENESS OF THE FUNCTIONING OF ADMINISTRATIVE JUSTICE  
IN UKRAINE: CURRENT ISSUES**

Стаття присвячена розкриттю базових несприятливих факторів, що впливають на функціональність адміністративного судочинства в Україні, а також окресленню можливих шляхів їхньої ліквідації. Відзначено, що ця проблематика загалом є предметом розгляду багато чисельних наукових праць вітчизняних вчених, однак їхні наукові пошуки були звернені до розкриття або загальнотеоретичних основ забезпечення функціональності адміністративного судочинства чи в окремому його напрямі, тим самим поза увагою залишене комплексне її розкриття.

Серед непередбачуваних факторів змін функціональності адміністративного судочинства виокремлено пандемію COVID-19, повномасштабне вторгнення РФ на територію України інші кризові та надзвичайні явища, які безпосередньо впливають на ефективність здійснення правосуддя загалом. Акцентовано, що важливе значення мають також ті, що є об'єктивно зумовленими трансформаційним процесом розвитку суспільних відносин, вплив на становлення адміністративного судочинства, як захисного механізму прав осіб, яких є закономірним та логічним і супроводжується відповідними законодавчими оптимізаціями. Серед таких виокремлено: 1) відсутність належного практико-реалізаційного аспекту дієвості прозорих правил взаємодії між державою та громадянами й бізнесом; 2) незавершеність нормативного визначення засад адміністративного судочинства у вияві розроблення та прийняття спеціалізованого закону; 3) наявність законодавчих недоліків щодо механізму функціонування адміністративного судочинства під час запровадження правового режиму воєнного стану.

Наголошується, що концептуальні основи здійснення адміністративного судочинства оптимізуються під впливом різноманітних об'єктивних чинників, однак процес його здійснення є складним, потребує виваженості та обґрунтованої доцільності.

**Ключові слова:** адміністративні суди, ефективність адміністративного судочинства, засади адміністративного судочинства, захист суб'єктивних прав та інтересів, оптимізація законодавства, суб'єкт владних повноважень.

The article is devoted to the disclosure of the basic unfavorable factors that affect the functionality of administrative justice in Ukraine, as well as to the outline of possible ways of their elimination. It is noted that this problem is generally the subject of consideration of many scientific works of domestic scientists, however, their scientific searches were addressed to the disclosure or the general theoretical foundations of ensuring the functionality of administrative proceedings or in its separate direction, thereby neglecting its comprehensive disclosure.

The COVID-19 pandemic, the full-scale invasion of the Russian Federation on the territory of Ukraine, and other crisis and emergency phenomena that directly affect the effectiveness of the administration of justice in general are among the unpredictable factors of changes in the functionality of administrative proceedings. It is emphasized that those that are objectively determined by the transformational process of the development of social relations, the influence on the formation of administrative justice as a protective mechanism of the rights of individuals, which is natural and logical

and accompanied by appropriate legislative optimizations, are also important. Among these, the following are highlighted: 1) lack of proper practical implementation aspect of the effectiveness of transparent rules of interaction between the state and citizens and business; 2) the incompleteness of the normative definition of the principles of administrative proceedings in the manifestation of the development and adoption of a specialized law; 3) the presence of legislative deficiencies regarding the functioning mechanism of administrative proceedings during the introduction of the legal regime of martial law.

It is emphasized that the conceptual foundations of the implementation of administrative proceedings are optimized under the influence of various objective factors, however, the process of its implementation is complex, requires consideration and justified expediency.

**Key words:** *administrative courts, efficiency of administrative proceedings, principles of administrative proceedings, protection of subjective rights and interests, optimization of legislation, subject of power.*

**Постановка проблеми.** Ефективність судової системи є важливим показником, який цілком виправдано можна співвідносити з тенденціями належного суспільного розвитку. Своєю чергою, ефективність адміністративного судочинства з-поміж іншого є й важливим критерієм репрезентації істинного відношення держави до своїх громадян, адже від того, як потужний державний апарат формує свої взаємовідносини з індивідуалізованою особою можна стверджувати про наявність/відсутність демократичного устрою держави загалом.

Як відомо, створивши систему адміністративних судів, Україна проголосила свій намір визнавати та дотримуватись європейських цінностей та стандартів судового захисту прав, свобод та інтересів осіб від свавільної поведінки суб'єктів владних повноважень, тим самим забезпечувати розвиток демократії та утвердження її як правової держави. Втім наявність як об'єктивних, так і окремих непередбачуваних факторів може стати на шляху досягнення адміністративним судом цілей реалізації його соціальної функції. Вивчення та аналіз таких факторів має важливе теоретико-правове значення, адже сприяє пошуку оптимізаційних заходів щодо їх ліквідації.

Тому **метою цієї статті** є розкриття базових несприятливих факторів, що впливають на функціональність адміністративного судочинства в Україні, а також окреслення можливих шляхів їхньої ліквідації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Загалом ефективність адміністративного судочинства є предметом розгляду багато чисельних наукових праць вітчизняних вчених, серед яких, наприклад: І. Бойко, В. Кузьмишин, К. Медведєв, У. Олексій, І. Погрібніченко, В. Тимошук, А. Школик, С. Школьний. Ці та інші вчені звертали свої наукові пошуки до розкриття або загальнотеоретичних основ забезпечення функціональності адміністративного судочинства чи в окремому його напрямі, залишивши поза увагою комплексне розкриття цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Немає сенсу сперечатись з думкою А. Даниленко, що держава – це могутній механізм, наділений максимальним обсягом обов'язків. Реалізація цих обов'язків може бути різною, однак завжди сконцентрована на одному – своєчасно реагувати на зміни зовнішнього середовища, процеси розвитку певних феноменів і явищ, проблеми, що виникають в ході динамічного розвитку суспільних відносин [1, с. 224]. У контексті ефективної діяльності адміністративного суду вкрай важливо, щоб держава вчасно виявляла будь-які зміни його функціональності, працювала на «випередження» або ж здійснювала кроки до мінімізації потенційного негативних факторів недостатності судового захисту прав, свобод та інтересів осіб.

З огляду на це, цілком логічною є думка І. Погрібніченко, який стверджує, що проблема належного судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спосіб здійснення адміністративного судочинства має коріння глибші, ніж здається на перший погляд, – не в особі судді, не в самому суді, у провадженні якого перебуває адміністративна справа, а в судовій та виконавчій сфері загалом і, ймовірно за все, – у питанні їх адміністрування. Йдеться насамперед про те, що держава ще не створила достатніх забезпечувальних умов; а по-друге, суб'єкти владних повноважень недостатньою мірою усвідомлюють свою соціальну місію та ухвалюють свої рішення, не завжди враховуючи права та інтереси громади й окремого її представника; по-третє, людський чинник, а точніше – історично зумовлена ментальність громадян України, що не дозволяє їм у повному обсязі зрозуміти, що відсутність законодавчо закріпленої заборони хоч формально не зобов'язує їх утримуватись від певної дії, однак має згідно з морально-етичними

настановами зупиняти їх при вчиненні завідомо протиправних дій, спрямованих на посягання прав, свобод та інтересів інших осіб [2, с. 157–158].

Наприклад, чинним законодавством визначено вичерпний перелік підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Зокрема особа «А» виявивши намір скористатись своїм правом на безоплатну передачу земельних ділянок громадянам звернулась до Ковельської міської ради із заявою від 06 серпня 2022 року про надання дозволу на складання проекту землеустрою для ведення особистого селянського господарства. До заяви було додано графічні матеріали щодо розміщення бажаної земельної ділянки. Особі «А» було відмовлено у наданні дозволу на складання такого проекту у зв'язку із невідповідністю експлікації бажаної земельної ділянки за видами угідь на теперішній час тій, що міститься в матеріалах схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель, іншій документації із землеустрою [3]. Слід акцентувати, що підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку [4]. При цьому, чинним законодавством не передбачено право суб'єкта публічних повноважень відступати від зазначених положень [3]. Тобто бачимо класичний приклад порушення прав особи «А» з боку суб'єкта владних повноважень, спричиненого прийняттям протиправного рішення.

Таким чином, наявність прозорих правил взаємодії між державою та громадянами й бізнесом – одна з визначальних ознак охорони їхніх прав, свобод та інтересів. Саме тому 17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» (№3475), який повинен забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави. Набрання ним чинності заплановано на 15 грудня 2023 року. Мета Закону більше не допустити таких випадків та змінити ситуацію. Суть новел Закону наступна: не повинно бути негативного рішення про особу без її права на участь; прагнути орієнтуватися на позитивний результат навіть тоді, коли справу треба вирішувати довше; максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації, зокрема інтересів різних приватних та публічних, а також – приватних осіб [5, с. 8].

Окрім зазначеної проблеми, на нашу думку, слід виокремити: по-перше, відсутність спеціалізованого закону, який має визначати засади організації та діяльності системи адміністративних судів України, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії їх діяльності [2, с. 159]; по-друге, наявність законодавчих недоліків щодо механізму функціонування адміністративного судочинства під час запровадження правового режиму воєнного стану.

Щодо першого уточнимо, що актуальними вбачаються ініціативи Окружного адміністративного суду міста Києва, суддівський та апаратний корпуси якого пропонують ухвалення спеціалізованого Закону України «Про адміністративний судострій (Про систему адміністративних судів і України)», що буде позитивним кроком, адже на сьогодні вони існують виключно на підставі Закону України «Про судострій і статус суддів», який є загальним і який не враховує особливостей розгляду адміністративних справ, де стороною завжди є влада [2, с. 159, 160].

Своєю чергою, питання належного та ефективного функціонування адміністративного судочинства під час запровадження правового режиму воєнного стану є складнішим. Зокрема як зазначає Конституційний Суд України, ніхто не може бути обмежений у праві на доступ до правосуддя, яке охоплює можливість особи ініціювати судовий розгляд та брати безпосередню участь у судовому процесі, або позбавлений такого права [6].

У зв'язку з тим, що за умов військової агресії режим роботи кожного конкретного суду визначається індивідуально, а відповідно – діяльність та робота суду залежить від того, яка ситуація склалась в конкретному регіоні, де розташований суд [7, с. 109] – виникла необхідність нормативного врегулювання діяльності судових установ в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Так законодавцями вбачалось за доцільне запровадження додаткового повідомлення учасників судового процесу про розгляд справи з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, в тому числі з використанням мобільного додатка Порталу Дія (Дія), та отримання через відповідний додаток в електронній формі судового рішення по справі, виконавчого документу, виданого у формі електронного документу, особою, що є стороною по справі. А також запровадження можливості проведення зборів суддів дистанційно у режимі відео

конференції [8]. Зазначені зміни було прийнято шляхом внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Однак примітно, що ці зміни виходять за межі правового регулювання статті 11 цього Закону, яка має назву «Гласність і відкритість судового процесу». Загалом доцільним є їх внесення саме у процесуальні закони, а не створення нагромадження норм, які б регулювали одне й те ж саме питання в різних нормативно-правових актах. А також слід врахувати, що Єдиний державний вебпортал електронних послуг створений для виконання інших завдань ніж інформування учасників судового розгляду про перебіг судової справи [9]. Причому діючим законодавством вже врегульовано питання повідомлення учасників судового процесу про перебіг справи в електронній формі. Так, відповідно до вимог процесуального законодавства, часом вручення процесуальних документів в електронній формі є дата отримання судом повідомлення про доставлення документів на офіційну електронну адресу (пункт 2 частини 1 статті 127, пункт 2 частини 6 статті 251 КАС України). Тобто з суті таких змін випливає, що ухвалення законопроекту призводить до додаткових витрат на інтеграцію інформації Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи і Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, що видається не виправданим для держави, яка веде збройне протистояння агресору, тим більше що таке дублювання інформації не матиме правового значення [10]. Однак з іншого боку, інформаційно-телекомунікаційної системи потребують захисту з огляду на інформацію їхнього вмісту та можуть бути не функціональними на певний період. Й загалом в контексті забезпечення права на справедливий суд такі зміни є прийнятними, а уточнення про виключно інформаційні цілі використання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг і відсутність процесуальних наслідків повідомлення особи про хід справи свідчить про правильно обраний підхід щодо можливості його використання у цьому випадку.

Окремо зазначимо щодо змін в організації роботи суду. Пропоновані зміни є доцільними, однак логічніше запровадити механізм проведення зборів суддів у режимі відеоконференції за загальним правилом, окрім тих випадків, коли судді воліють зібратися офлайн або коли в Законі встановлено такий порядок прийняття рішення, який неможливо реалізувати в режимі відео конференції [10]. Однак необхідно забезпечити: 1) безпечний канал для спілкування між суддями, щоб він відповідав вимогам кібербезпеки та захисту даних; 2) унеможливити доступ інших осіб, які не мають права брати участь чи бути присутніми під час обговорень; 3) запобігти запису цих зустрічей [11, с. 4].

Своєю чергою, спробою врегулювати питання здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану, є законопроекти: 1) № 7316 від 26 квітня 2022 року про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (не прийнятий); 2) №8358 від 13 січня 2023 року про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді (очікує розгляду). Зокрема останнім пропонується: передбачити можливість надавати повноваження секретаря іншим працівникам апарату суду та можливість дистанційної роботи секретаря; встановити, що суд викликає або повідомляє учасників судового процесу про дату, час і місце судового засідання у справі будь-якими можливими засобами, на всі відомі засоби комунікації (телефонограма, СМС повідомлення, електронна пошта, повідомлення у месенджерах тощо), а також через оголошення на офіційному вебпорталі судової влади України. При цьому, виклик або повідомлення вважається врученим учаснику судового процесу лише у випадку надходження до суду підтвердження про отримання чи ознайомлення із викликом або повідомленням; передбачити, що підготовче провадження та/або судовий розгляд має бути проведений протягом розумного строку з урахуванням можливості учасників справи взяти участь у розгляді справи; розширити сферу застосування письмового провадження у судах всіх юрисдикцій; поширити особливості розгляду судових справ, які застосовувалися у зв'язку із введенням карантину з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), також і на період дії воєнного чи надзвичайного стану; передбачити можливість дистанційного доступу до автоматизованої системи документообігу суду з використанням власного кваліфікованого електронного підпису судді; удосконалити процедуру врегулювання спору за участю судді [12].

Отже, концептуальні основи здійснення адміністративного судочинства оптимізуються під впливом різноманітних об'єктивних чинників, однак процес його здійснення є складним, потребує виваженості та обґрунтованої доцільності, оскільки будь-які реформи проводяться саме для людей, то насамперед потрібно аналізувати, який позитив такі зміни принесуть громадянину

чи іншій особі [13, с. 151], чи сприятиме це захисту їхніх прав, свобод та інтересів, а також чи створить це надмірне навантаження на державний апарат в реалізаційному аспекті.

**Висновки.** Проведене дослідження свідчить про необхідність час від часу здійснювати наукові дослідження щодо визначення рівня ефективності адміністративного судочинства. Серед непередбачуваних факторів змін його функціональності можна виокремити пандемію COVID-19, повномасштабне вторгнення РФ на територію України інші кризові та надзвичайні явища, які безпосередньо впливають на ефективність здійснення правосуддя загалом. Однак важливе значення мають також ті, що є об'єктивно зумовленими трансформаційним процесом розвитку суспільних відносин, вплив на становлення адміністративного судочинства, як захисного механізму прав осіб, яких є закономірним та логічним і супроводжується відповідними законодавчими оптимізаціями.

#### Список використаних джерел:

1. Даниленко А.О. Основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*, 2019. № 6. С. 224–226.
2. Погрібніченко І. Адміністративні справи, пов'язані із оскарженням індивідуальних актів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2021. 217 с.
3. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 27 лютого 2023 року по справі № 140/5968/22 (пров. № А/857/16932/22). *ЄДР судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109224482>
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
5. Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьнік Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 75с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 [...] від 12.04.2012 № 9-рп/2012. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12#Text>
7. Олексій У. Адміністративне судочинство під час військового стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.); за загальною редакцією С. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 108–110.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану» від 7315 від 26.04.2022. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1280205>
9. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану (реєстр. № 7315 від 26 квітня 2022 року). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1310965>
10. Медведев К. Судочинство під час війни: які зміни передбачено ухваленим Законом (проект 7315). *Інформаційне агентство "ЛІГА:ЗАКОН"*, 2022. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/212847\\_sudochinstvo-pd-chas-vyni-yak-zmni-peredbacheno-ukhvalenim-zakonom-proektom-7315](https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/212847_sudochinstvo-pd-chas-vyni-yak-zmni-peredbacheno-ukhvalenim-zakonom-proektom-7315)
11. Lorena Bachmaier. EXPERT OPINION Of the Law 7315 “On Amending the Law of Ukraine ‘On the Judicial System and Status of Judges’ regarding the Judicial Proceedings during the Martial Law or State of Emergency” Council of Europe, 2022. С. 2–4.
12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів щодо здійснення судочинства під час дії воєнного чи надзвичайного стану та врегулювання спорів за участі судді» №8358 від 13 січня 2023 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1608269>
13. Кузьмишин В. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.