

*Іваненко Т. М.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету**Тильчик В. В.,**доктор юридичних наук, доцент,  
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України*

## ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті автором комплексно охарактеризовано найважливіші аспекти, пов'язані із забезпеченням доступності адміністративного судочинства в Україні, і виокремлено основні групи проблем, що потребують вирішення на сучасному етапі становлення адміністративної юстиції в Україні. Приділено увагу важливим проблемам, пов'язаним із реалізацією адміністративного судочинства в Україні з погляду малодоступності або недоступності адміністративного судочинства як складника критерію дотримання верховенства права.

Звернуто увагу на необхідність розвитку положень щодо організаційних, правових засад забезпечення доступності адміністративного судочинства, доцільність удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про судоустрій та статус судів», «Про судовий збір» з метою спрощення доступу до адміністративного судочинства, усунення різноманітних бар'єрів, що прямо або опосередковано обмежують захист порушених суб'єктивних прав осіб.

Автором оглядово розкрито центральні проблеми забезпечення доступності адміністративних судів в Україні, серед них приділено окрему увагу проблемам, пов'язаним із нерозвиненістю судової системи України, потребами її подальшого розвитку, удосконалення та спрощення вимог до звернення до адміністративних судів; розглянуто актуальні питання вдосконалення правового забезпечення практичної доступності адміністративного судочинства, організаційно-технічного, програмного забезпечення означеного процесу на цьому етапі; розкрито окремі проблеми суб'єктивного характеру, що стосуються складних аспектів взаємодії з канцелярією, судьями адміністративних судів, а також пов'язані з удосконаленням оскарження судових рішень, їх виконання, перегляду в Європейському суді з прав людини.

Доведено необхідність забезпечення доступності адміністративного судочинства як центрального складника вимог принципу верховенства права й доцільність прийняття окремого Закону України «Про доступність адміністративного судочинства», у якому особлива увага має бути приділена захисту інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, можливостям звернення до Судового омбудсмена, заміни неналежного законного представника, зокрема, у разі невиконання покладених законом обов'язків щодо захисту прав неповнолітнього в суді тощо.

**Ключові слова:** верховенство права, демократія, доступ до правосуддя, доступність адміністративного судочинства, Судовий омбудсмен, адміністративно-правова реформа, судова реформа.

**Постановка проблеми.** Розвиток ідей і поглядів на формування справедливого судочинства триває в Україні та світі понад два тисячоліття, проте лише на початку XXI століття в законодавстві пострадянських держав почали отримувати закріплення конкретизовані елементи й компоненти, вимоги до системних зв'язків у сфері судочинства, що обумовлюють складність вирішення поставленого наукового завдання.

Доступність адміністративного судочинства є важливою цінністю суспільства, держави, громадян, загалом усіх учасників суспільних відносин, адже завдяки справедливому й пропорційному прийняттю судових рішень збільшується довіра до влади, держави, судової системи, відповідно, зменшується корупційний тиск та альтернативні неправові форми вирішення конфліктів у публічно-правовій сфері.

У кожному суспільстві судова система складалася як своєрідна замкнена система, що завжди спрямована на захист інтересів держави, панівного класу, олігархів, мала б забезпечувати розгляд спорів населення в рівній, справедливий, адекватний спосіб, проте в кожній державі можна спостерігати лише ступінь наближення до таких чистих форм та ідей філософського порядку, аксіологічних цінностей, недосяжних ідеалів. В Україні також доступність адміністративного судочинства, на наше переконання, є формалізованою ідеєю [1–3], аксіомою, що ще потребує впровадження й поступової реалізації на території всієї держави, триватиме цей складний процес реформування не одне десятиріччя.

Як показує судова статистика, до адміністративних судів звертається значна кількість суб'єктів, які вважають, що їхні законні права, охоронювані законом інтереси порушені, як правило, суб'єктами, що представляли державу, в основному суб'єктами владних повноважень у справах надзвичайної суспільної ваги – з приводу виплати пенсій, субсидій, соціальних допомог, проведення виборів, прийняття рішень в індивідуальних справах з порушенням закону, що становить особливий суспільний та індивідуальний інтерес означених суб'єктів. Проте до цього часу не вирішеними залишаються більшість проблем забезпечення доступності адміністративних судів в Україні: від організаційно-технічних, фінансових питань до безпосередньої взаємодії з громадянами й інформування та консультування їх про порядок учинення тих чи інших процесуальних дій для уможливлення судового захисту їхніх прав та інтересів.

Тому **метою статті** є проведення комплексного аналізу сучасних проблем забезпечення доступності адміністративних

судів в Україні та формулювання висновків і пропозицій, які б змогли вказати законотворцям і політикам на пріоритетно важливі сфери, у яких має здійснюватися забезпечення доступності адміністративного судочинства і створюватися належні умови для розвитку судочинства загалом.

Серед основних завдань варто визначити такі:

1) окреслення сучасних проблем забезпечення доступності адміністративного судочинства;

2) виокремлення груп проблем, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян;

3) розвитку положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні;

4) формулювання пропозицій щодо вдосконалення судоустрою в Україні та проведення адміністративно-правової реформи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Доступність адміністративного судочинства визнається в міжнародних, європейських актах як одна із центральних вимог принципу верховенства права, її забезпечення не може ігноруватися або недооцінюватися політиками, законотворцями, державними діячами, хоча такі факти і є в сучасній державотворчій практиці в Україні. Виходячи з позитивістських засад праворозуміння, вітчизняні вчені й дослідники попередньої формації трактували принцип верховенства права як суму обсягів двох окремих понять – верховенства та права, що призвело до хибних висновків і повторних досліджень уже дослідженого й упровадженого в законодавство європейських країн нового самостійного терміна зі складним підпорядкуванням обсягів значень у межах однієї системи.

До таких груп основних значень, зокрема, європейськими дослідниками зараховано вимоги юридичної визначеності, вимоги якості закону, вимоги поваги й захисту законних очікувань громадян, вимоги доступності судочинства, вимоги виконання судових рішень і деякі інші, перелік яких не є сталим, а розвивається з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Тому важливо забезпечити комплексне впровадження змісту й вимог принципу верховенства права й в українському законодавстві, адже ратифіковані Україною міжнародні та регіональні європейські акти на цьому наголошують і підтримують демократичні трансформації вітчизняної правової системи.

Серед основних сучасних проблем забезпечення доступності адміністративного судочинства в Україні варто зарахувати:

1) проблеми, пов'язані з нерозвиненістю судової системи України та потребами подальшого її розвитку: відсутність важливих категорій спорів, підсудних адміністративним судам у сферах, де делікти громадян залежать від особливостей національної політики та легалізації певних видів діяльності: наркотики, алкоголь, азартні ігри, проституція, сирітство, неблагополучні сім'ї, праця неповнолітніх тощо. Коротко уточнимо, що в європейських країнах ці проблеми вирішуються в адміністративних судах у різних категоріях спорів, причому саме тому, що держава легалізувала ті чи інші види діяльності й несе за це підвищену відповідальність, тому в разі деліктів громадян не варто піддавати кримінальному покаранню, а доцільно обмежитися адміністративними деліктами;

2) проблеми, пов'язані з недосконалістю правового забезпечення доступності адміністративного судочинства: реформування системи судоустрою раз на десять років не дає змоги своєчасно впроваджувати системні зміни, що потребує суспільство, зокрема щодо впровадження елементів принципу верховенства права. Пояснимо, що чинне законодавство України потребує, на наш погляд, прийняття окремого Закону України «Про забезпечення доступності адміністративного судочинства», адже саме в цьому виді судочинства вирішуються найважливіші для громадян публічно-правові спори, а специфіка участі в адміністративному судочинстві переобтяжена суб'єктами, які мають значні особливості та часто не можуть самостійно здійснювати своє представництво, реалізовувати процесуальні права й обов'язки;

3) проблеми, пов'язані з практичними проблемами організаційно-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів на сучасному рівні, до них варто зарахувати, зокрема, використання застарілих приміщень, недостатньо технічно оснащених для надання судових послуг населенню, у них неможливо приєднатися до інтернет-мережі, переглянути прийняті судові рішення, інформація розміщена в коридорах скоріше застаріла, не систематизована, роздрукована зблідлими чорнилами, розташована в хаотичному порядку, стенди майже не використовуються, дошки оголошень заміняють стіни та скотч; відомості про суми сплати судового збору розміщені безсистемно, і старі, і нові, розбирайся сам, які хочеш, такі й сплачуй, що особливо складно для осіб, які ніколи не мали справи з поданням адміністративного позову до суду;

4) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії з громадянами, суб'єктивним фактором: тривалі черги біля канцелярії адміністративного суду, прийняття документів однією особою, тривалий час перевірки паспортних даних, сум сплати судового збору, додатків до позову, підписання конвертів, копій документів у присутності співробітника канцелярії – створюють значні втрати часу для всіх учасників, у т. ч. для безпосередньо тих осіб, які очікують у черзі на подання своїх матеріалів адміністративної справи, а також варто відмітити проблеми короткої тривалості часу відкритості канцелярії для прийняття документів – виключно перша половина дня, що створює перешкоди в доступі до судочинства;

5) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії із суддями адміністративних судів: суб'єктивізм, заангажованість, неувважність, скептичність, відсутність індивідуальних консультацій, прискіпливе ставлення до документів, хоча й поодинокі, проте прикрі випадки нехтування людською гідністю в особливо важливій сфері захисту порушених прав громадян;

6) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень: в Україні досі не скорочені строки оприлюднення судових рішень і строки їх апеляційного перегляду, на практиці строки затягуються, контроль за безпідставними розтягуваннями строків апеляційного оскарження не проводиться, хоча це й суперечить вимогам забезпечення своєчасного виконання судових рішень;

7) проблеми, пов'язані зі складнощами виконання судових рішень: в Україні досі не створені спеціалізовані органи з виконання судових рішень при центральних органах виконавчої влади, їх територіальних відділеннях, брак фінансування примусового виконання адміністративних рішень;

8) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень у Європейському суді з прав людини: недоступність загальної інформації про порядок оскарження до Європейського суду з прав людини, проблеми підготовки заявки в електронному вигляді та подання в шестимісячний строк з дати постановлення кінцевого судового рішення у справі тощо.

Щодо виокремлення груп проблем, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян, варто підкреслити, що в цьому сегменті першочергового вирішення потребують проблеми соціально незахищених груп населення, які за ознаками віку, статті, освіти, громадянства не можуть самостійно здійснювати захист порушених прав. Тому в Законі України «Про доступність адміністративного судочинства», на наш погляд, варто передбачити деталізовані правові механізми консультування, інформування, фінансування, допомоги означеним представникам вразливих категорій населення з метою забезпечення повного, неупередженого, своєчасного вирішення конфліктних ситуацій за допомогою процесуальних засобів адміністративного судочинства.

Наприклад, малолітні особи не можуть здійснювати захист своїх порушених прав без допомоги законного представника, а в останнього сплата судового збору може бути обтяжливою, у такому випадку необхідно передбачити можливість подання довідки про фінансовий стан сім'ї та несплату судового збору. Якщо ж законний представник несумлінно ставиться до своїх обов'язків і відмовляє малолітній особі в можливості судового захисту її порушених прав, на наш погляд, було б справедливо передбачити можливість звернення до Судового омбудсмена або до голови суду самим малолітнім і призначення йому іншого представника як із членів родини, так і за місцем проживання, навчання або представника з членів апарату суду, оскільки важливість захисту й відновлення порушеного права значно перевищує формалізовані вимоги до сплати судового збору.

Розвиток положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні необхідно забезпечити з урахуванням таких аспектів, як удосконалення організаційної структури адміністративного суду, організації простору з урахуванням вимог інформування та консультування громадян, надання місця для сидіння, заповнення інформації, її тиражування, надсилання, зберігання в приміщенні суду, для чого передбачити окремі комп'ютеризовані й оснащені програмними комплексами захисту інформації окремі кімнати для громадян. На наш погляд, лише окремі громадяни можуть із використанням портативної техніки оперативно внести певні зміни в судові документи, тому зазначена пропозиція стане в нагоді багатьом громадянам, що звертаються до адміністративних судів.

Також важливо забезпечити можливість сплати на місці судового збору та отримання оригіналу квитанції про сплату, що подається до канцелярії адміністративного суду, адже електронна копія квитанції про сплату судового збору досі не приймається. Так само важливо забезпечити громадян дошками оголошень з актуальною інформацією та примірниками заповнених документів у різних категоріях спорів, зручними місцями для обробки, ознайомлення з інформацією, а в окремому порядку – для комп'ютеризованої обробки даних, їх копіювання, надсилання та зберігання на зйомник дисках, флеш-дисках, зовнішніх пристроях тощо.

Формулювання пропозицій щодо вдосконалення судоустрою в Україні та проведення адміністративно-правової реформи базується на вимогах демократизації та дотримання прав громадян, зокрема вимог принципу верховенства права в Україні, для чого необхідно передбачити впровадження подальших кроків адміністративно-правової реформи, спрямованих на створення окремих інституцій, які б взаємодіяли з громадянами з приводу захисту порушених прав осіб, зокрема запровадити інститут Судового омбудсмена та наділити його повноваженнями із забезпечення судового захисту прав малолітніх, неповнолітніх осіб, осіб, що не мають законних представників або зловживають своїми обов'язками, а також надати право взаємодії з іншими правоохоронними й судовими органами для оперативного подання інформації до судового розгляду.

Важливим кроком судової реформи є і створення при Президенті України спеціального уповноваженого органу із забезпечення доступності адміністративного судочинства у формі Комісії, яка була б уповноважена координувати діяльність із забезпечення доступності адміністративного судочинства на всій території України, формувати уніфіковану практику, спрямовувати зусилля теоретиків і практиків на впровадження доступного судочинства.

**Висновки.** Забезпечення доступності адміністративного судочинства є не тільки важливим елементом принципу верховенства права, його вимоги мають вагомe значення для захисту прав, законних інтересів значної кількості громадян України, тому означені вимоги мають бути гарантовані на рівні Закону України «Про доступність адміністративного судочинства», у якому особлива увага має бути приділена захисту інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, можливості звернення до Судового омбудсмена, заміни законного представника в разі невиконання обов'язків за законом, можливості призначення представника в суді для розгляду справи особи, що не досягла віку адміністративної процесуальної дієздатності.

Сучасні проблеми забезпечення адміністративного судочинства потребують вирішення в таких групах аспектів значень: а) проблеми, пов'язані з нерозвиненістю судової системи України та потребами подальшого її розвитку; б) проблеми, пов'язані з недосконалістю правового забезпечення доступності адміністративного судочинства; в) проблеми, пов'язані з практичними проблемами організаційно-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів на сучасному рівні; г) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії з громадянами, суб'єктивним фактором; д) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії із суддями адміністративних судів; е) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень; є) проблеми, пов'язані зі складнощами виконання судових рішень; ж) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень у Європейському суді з прав людини.

Важливо приділити значну увагу проблемам, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян, адже в цьому сегменті першочергового вирішення потребують проблеми соціально незахищених груп населення, які за ознаками віку, статті, освіти, громадянства не можуть самостійно здійснювати захист порушених прав.

Розвиток положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні необ-

хідно забезпечити з урахуванням таких аспектів, як удосконалення організаційної структури адміністративного суду, організації простору з урахуванням вимог інформування та консультування громадян, надання місця для сидіння, заповнення інформації, її тиражування, надсилання, зберігання в приміщенні суду, для чого передбачити окремі комп'ютеризовані й оснащені програмними комплексами захисту інформації окремі кімнати для громадян.

*Література:*

1. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенство права» і «верховенство закону». *Право України*. № 6. С. 16.
2. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. 38 с.
3. Рабінович П.М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. URL: <https://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=668> (дата звернення: 01.03.2021).
4. Публічний діалог – необхідна передумова довіри громадян до органів державної влади. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 01.03.2021).

**Ivanenko T., Tylchyk V. Accessibility of administrative justice in Ukraine**

**Summary.** In this article author has generalized the main problematic issues connected with providing access to administrative justice in Ukraine and has defined the main groups of problems, that need to be solved on the present stage of administrative justice development in Ukraine. Author has paid attention to the important issues, related to realization of administrative justice in Ukraine from the point of view of low-access or inaccessibility of administrative justice as a criteria for adhesion to the Rule of Law demands.

Author has drawn attention to the necessity to develop provisions as to organization, legal grounds for providing accessibility of administrative justice, improvement of the provisions of the Code on administrative adjudication on Ukraine, Laws of Ukraine “On the court payments” & “On judiciary and status of judges” with the purpose to provide simple access to administrative justice, to destroy different obstacles, that have direct or indirect impact on human rights protection.

In the article author has disclosed central problematic issues of providing accessibility of administrative courts in Ukraine, among them special attention has been devoted to the issues, connected with underdevelopment of the judicial system of Ukraine, needs of its further development, improvement and facilitation of demands as to application to the administrative court; has disclosed actual problems of improvement of legal support to practical access to administrative justice, organizational, technical, program-granting issues providing accessibility of the mentioned process on the present stage; has disclosed special issues having subjective character, that relate to specific counter-relations with the chancellery of the court, judges of administrative courts, and also connected with improvement of the order of judicial review of judicial decisions, their execution, review in the European Court of Human Rights.

In the article author has proved, that the necessity to provide accessibility of administrative justice as a central element of demands formed by the Rule of Law principles and the proposal to adopt a new Law of Ukraine “On accessibility of administrative justice”, where a special attention must be paid to granting interests of minors, capacity to act and address to Judicial Ombudsman, changing improper legal representative, f. ex. In case of improper execution of legally binding duties as to minors interests protection in the court.

**Key words:** rule of law, democracy, access to justice, accessibility of administrative justice, Judicial Ombudsmen, administrative legal reform, judicial reform.