

В. С. ДОРОШ

## СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*Аналізуються питання правового регулювання та організації діяльності адміністративних судів як елементу правового механізму держави щодо забезпечення прав людини.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративні суди, правове регулювання діяльності адміністративних судів.

*Анализируются вопросы правового регулирования и организации деятельности административных судов как элемента правового механизма государства по обеспечению прав человека.*

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административные суды, правовое регулирование деятельности административных судов.

*The paper reviews the issues of legal regulation and organization of the administrative courts as part of the legal mechanism of the state to ensure human rights.*

**Key words:** administrative law, administrative courts, the legal regulation of administrative courts.

Адміністративна юстиція як конституційна гарантія права на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб – це поняття узагальнюючого характеру, конкретизувавши яке можна зробити висновок, що її базовою організаційною ланкою є спеціально створений орган із вирішення справ публічно-правового характеру. При цьому правильно організована система адміністративних судів є найістотношою гарантією справедливого та ефективного судочинства.

Зазначене свідчить про актуальність та своєчасність дослідження питань, присвячених аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання організації адміністративного судочинства з метою виявлення прогалин у цій сфері та розробки рекомендацій з їх подолання.

Як свідчить аналіз наукової літератури, на початку 90-х років ХХ ст. вітчизняні вчені-адміністративісти на основі вивчення й узагальнення міжнародного досвіду та сучасної соціально-політичної й економічної ситуації запропонували й обґрунтували значну кількість можливих варіантів організації адміністративної юстиції в Україні. На жаль, законодавець зазначені теоретичні надбання брав до уваги не завжди, у зв'язку з чим можна помітити деяку непослідовність і суперечливість при розробці нормативно-правових актів у сфері організації адміністративного судочинства. Яскравим прикладом цього можуть слугувати результати роботи з'їздів суддів, на яких відбувалася безпосередня підготовка проектів судово-правової реформи та інших нормативно-правових актів щодо діяльності адміністративних судів. Так, наприклад, спочатку з'їзд суддів надав Верховному Суду України (далі – ВСУ), точніше його Пленуму, повноваження касаційної інстанції щодо рішень усіх адміністративних судів. Однак уже в 1994 р. II з'їзд приймає рішення про «необхідність поширення принципу базової спеціалізації на систему судів загальної юрисдикції та створення кількох вищих судових органів»<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим ВСУ міг вважатися органом адміністративної юстиції лише як надкасаційна інстанція. Цей же з'їзд суддів переглянув затверджену раніше організаційну структуру адміністративної юстиції, до якої, окрім ВСУ, було включено також Вищий адміністративний суд (далі – ВАСУ), регіональні та окружні адміністративні суди<sup>2</sup>.

По-різному підходили до організації системи адміністративних судів розробники проектів Адміністративного процесуального кодексу (далі – АПК). Так, у проекті, підготовленому науковою групою на чолі з В. В. Стефанюком<sup>3</sup>, пропонувалася триланкова система: 1) місцеві суди, створені на рівні районів і міст; 2) апеляційні суди на рівні областей; 3) ВАСУ; 4) ВСУ. В проекті, підготовленому співробітниками Центру політико-правових реформ, закріплювалася чотириланкова система: 1) місцеві суди загальної юрисдикції, що діють як адміністративні; 2) місцеві (окружні) адміністративні суди; 3) апеляційні суди, утворені на рівні кількох областей; 4) ВАСУ<sup>4</sup>.

Відсутність єдиної стратегії організації адміністративного судочинства простежується також і в нормотворчій роботі. Так, першу спробу вирішити питання організаційної побудови адміністративних судів зроблено ще у 1992 р. у Концепції судово-правової реформи<sup>5</sup>, в якій вперше запропоновано виділити такі суди в окрему систему. З цією метою планувалось: 1) ввести на рівні району адміністративних суддів, що організаційно входили б до складу районних (міських) чи міжрайонних судів; 2) створити в обласних судах судові колегії в адміністративних справах, що діяли б як суди першої та апеляційної інстанції; 3) створити у ВСУ колегію в адміністративних справах, що діяла б як суд апеляційної та касаційної інстанції. І лише з часом такі суди мали бути виділені в окрему систему.

Зовсім інший підхід викладено в Концепції адміністративної реформи в Україні<sup>6</sup>, що не зводить адміністративну юстицію лише до діяльності адміністративних судів, а передбачає покращення механізмів позасудового захисту прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Наприклад, пропонується створити у порядку державно-правового експерименту в системі органів виконавчої влади (у сфері охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо) спеціальні підрозділи з розгляду та вирішення скарг у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної «квазіюстиції»). Щодо адміністративного судочинства, то зазначена Концепція також передбачала їх поетапне формування.

На жаль, як засвідчила практика, поступово створити систему адміністративних судів так і не вдалося, що негативно позначилось на якості судочинства та призвело до некомпетентності новостворених судів при вирішенні адміністративно-правових спорів.

Законодавче закріплення система адміністративного судочинства отримала лише в 2002 р., разом із прийняттям Закону України «Про судоустрій України»<sup>7</sup>. Зокрема, його положення були спрямовані на регулювання таких питань: 1) підстави утворення та ліквідації адміністративних судів; 2) компетенція державних органів і їх посадових осіб зі створення, реорганізації та ліквідації адміністративних судів; 3) принципи визначення місцезнаходження та статусу судів; 4) кількість суддів; 5) порядок призначення голови та заступників голови суду тощо. Також Закон визначав види та склад місцевих і апеляційних адміністра-

тивних судів; порядок утворення та склад ВАСУ; повноваження Судової палати в адміністративних справах ВСУ тощо.

Так само як і вищезгадані Концепції, Закон передбачав поетапне формування ВАСУ, апеляційних та місцевих адміністративних судів, що мало бути завершено до лютого 2005 р. На жаль, як засвідчила практика, визначеного трирічного терміну для поступового створення системи адміністративного судочинства виявилось замало, в результаті чого новостворені адміністративні суди були укомплектовані суддями, недостатньо обізнаними з усіма аспектами публічного управління, що не могло не відбитися на якості судочинства. Крім того, сама організаційна побудова системи адміністративних судів не забезпечувала їх організаційну самостійність та незалежність від органів державної влади та місцевого самоврядування, що, відповідно, порушувало закріплене в Конституції України та численних міжнародних документах право громадян на належний судовий захист.

Незважаючи на всі ці недоліки, а також на численні пропозиції науковців, висловлені в юридичній літературі, приймаючи Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ)<sup>8</sup> законодавець повністю відобразив у ньому систему адміністративних судів, визначену в Законі України «Про судоустрій України». Зокрема, ст. 20 КАСУ, визначаючи інстанційну підсудність адміністративних справ, передбачає функціонування таких судів: 1) місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди); 2) апеляційні адміністративні суди; 3) ВАСУ; 4) ВСУ.

Здавалося б, з прийняттям КАСУ всі спори щодо організаційної побудови адміністративного судочинства в Україні мали б автоматично припинитися. Однак уже в березні 2006 р. (тобто менш ніж через рік після прийняття КАСУ), визнаючи недосконалість закріпленої моделі організації адміністративного судочинства, Президент України затверджує План заходів на 2006 р. щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів<sup>9</sup>, а у травні цього ж року схвалює Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів<sup>10</sup>. Крім того, в зазначених нормативних документах визначаються основні напрями реформування системи адміністративних судів, щодо їх спеціалізації, територіальності та інстанційності. При цьому особливу зацікавленість викликає визначений підхід до перебудови територіальної організації адміністративних судів, що передбачає відхід від принципу жорсткого їх прив'язування до адміністративно-територіального поділу з метою забезпечення наблизеності місцевих і апеляційних судів до людини та водночас незалежності суддів від місцевої влади.

Деяко необґрунтованими слід визнати пропозиції, спрямовані на реформування інстанційної організації адміністративних судів. Зокрема, передбачалося створити таку систему судових інстанцій, при якій учасникам судочинства будуть забезпечуватися рівні права на оскарження судових рішень (тобто кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції). Таку непослідовність законодавця можна пояснити лише відсутністю єдиної науково-обґрунтованої концепції розвитку адміністративного судочинства, що негативно позначається на забезпеченні прав громадян у сфері публічно-правових відносин.

Деякі із закріплених у цих нормативно-правових актах положення були враховані під час розробки нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від

7 липня 2010 р.<sup>11</sup>, що більш детально регулює організаційну побудову адміністративного судочинства. Зокрема, Закон визначає систему судів загальної юрисдикції (ст. 17), спеціалізацію судів загальної юрисдикції (ст. 18), порядок утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції (ст. 19), порядок призначення суддів на адміністративні посади (ст. 20), види і склад місцевих судів (ст. 21), види і склад апеляційних судів (ст. 26), види і склад вищих спеціалізованих судів (ст. 31), склад ВСУ (ст. 39) та інші питання.

Незважаючи на численні позитивні й справді демократичні положення, новий Закон містить деякі концептуальні недопрацювання та прорахунки, щодо організаційної побудови адміністративного судочинства, системи та структури адміністративних судів.

По-перше, визначена в Законі система судоустрою не відповідає закріпленим у Конституції організаційним засадам побудови системи судів загальної юрисдикції, значно ускладнює доступ громадян до правосуддя, суттєво обмежує конституційні гарантії права громадян на судовий захист. Так, з аналізу змісту статей 17, 18, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 36, 38, 39, 44 Закону випливає, що в Україні фактично запроваджується повна (суцільна) спеціалізація судів усіх рівнів. Проте, згідно з Конституцією, в Україні мають функціонувати як загальні, так і спеціалізовані суди, тобто спеціалізація судів є лише одним із принципів побудови системи судів загальної юрисдикції, однак при цьому не поширюється на всі види судочинства (є характерною лише для адміністративного та господарського судочинства). Більше того, згідно з ч. 4 ст. 127 Основного Закону для суддів спеціалізованих судів передбачено обов'язкову наявність фахової підготовки з питань юрисдикції цих судів, можливість здійснення ними правосуддя лише у складі колегій суддів, що не знайшло свого відображення у Законі.

Отже, закріплена в Законі тотальна спеціалізація судів загальної юрисдикції не має жодного правового, економічного, наукового обґрунтування, має штучний характер та може призвести до руйнації системи судів загальної юрисдикції як єдиної системи судів, зниження рівня судового захисту гарантованих Конституцією прав та свобод людини і громадянина.

По-друге, статті 38 – 46 Закону, в яких визначається роль і місце ВСУ в системі судової влади, а також норми, якими вносяться зміни до КАСУ, не відповідають установленому в Конституції України його статусу як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. Відповідно до цих положень ВСУ втрачає судові функції (функції власне судового органу), що суперечить ч. 3 ст. 124 та ч. 3 ст. 125 Основного Закону, згідно з якими «судочинство в Україні здійснюється КСУ та судами загальної юрисдикції»; «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є ВСУ».

Визнання ВСУ найвищим судовим органом передбачає наділення його повноваженнями щодо безпосереднього здійснення правосуддя: він має розглядати справи як суд касаційної інстанції, а також у визначених законом випадках переглядати рішення вищих спеціалізованих судів з метою забезпечення єдності судової практики, однакового застосування закону всіма судами загальної юрисдикції на території України. Натомість повноваження ВСУ, згідно з новим Законом, обмежуються лише переглядом справ з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах, а також переглядом справ у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення

Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Отже, ВСУ позбавляється процесуальних можливостей виконувати свою конституційну функцію перегляду рішень нижчих судів (у тому числі абсолютної більшості рішень вищих судів), взагалі перестає бути судовим органом. Цим самим вищі спеціалізовані суди безпідставно, необґрунтовано та штучно були піднесені над ВСУ, що не відповідає Конституції та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

По-третє, новий Закон передбачає наділення органів і посадових осіб, які не належать до судової влади, значним обсягом повноважень щодо організації та діяльності судів, визначення судоустрою та статусу суддів поза встановленою Конституцією України їх компетенцією. Зокрема, це стосується повноважень Президента України, Вищої ради юстиції України, Судової адміністрації та інших органів. Як наслідок, виникають передумови для неправомірного впливу на суд, втручання у діяльність судових органів та суддів, порушення принципів незалежності суддів і самостійності судів<sup>12</sup>.

Звичайно, наведеним переліком не обмежуються всі недоліки нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», однак навіть їх аналіз дає підстави для висновку про необґрунтовану поспішність у проведенні судової реформи.

Структура адміністративних судів, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації та ще цілий ряд організаційних питань визначається низкою указів, наказів, розпоряджень і постанов, прийнятих на реалізацію положень, закріплених у вищепроаналізованих нормативних актах. Це, наприклад: 1) укази Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»<sup>13</sup>, «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України»<sup>14</sup>, «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів»<sup>15</sup>; 2) розпорядження КМУ «Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України»<sup>16</sup>, «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату місцевих адміністративних судів та апеляційних адміністративних судів»<sup>17</sup> та ін.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок, що закріплена ними система адміністративних судів не лише не відповідає практичним потребам (нераціональний розподіл штатних суддівських посад між судами, що є причиною перевантаження одних судів і недовантаженості інших; недостатня кількість суддів місцевих і апеляційних адміністративних судів, що призводить до тяганини та несвочасного прийняття рішень, тощо), але й неповною мірою враховує позитивний зарубіжний досвід організації правосуддя (не передбачено створення спеціального органу, до повноважень якого можна було б віднести вирішення спорів про підсудність справ адміністративним, господарським і загальним судам; не закріплено чіткої внутрішньої спеціалізації, що призводить до зниження рівня кваліфікованості при винесенні рішень тощо).

При цьому серед основних недоліків адміністративно-правового регулювання організації адміністративного судочинства на сьогодні найбільш чітко виявляються такі: 1) нормативно-правова неврегульованість окремих питань системи та організаційної побудови адміністративних судів різних рівнів; 2) невідповідність Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших нормативних актів основним принципам адміністративного судочинства, що закріплені в КАСУ та

міжнародних нормативно-правових актах; 3) неврахування в чинному законодавстві специфіки діяльності адміністративних судів як особливої форми захисту прав громадян у сфері публічних правовідносин; 4) звуження потенційних можливостей адміністративного судочинства в підзаконних нормативно-правових актах; 5) відсутність нормативно-правових актів, що визначають механізм практичного втілення в життя окремих положень Закону та КАСУ; 6) закріплення такої штатної чисельності суддів адміністративних судів, яка не дозволяє їм вчасно та об'єктивно вирішити постійно зростаючу кількість адміністративних справ; 7) нерациональний розподіл штатних суддівських посад, що є причиною перевантаження одних судів і недовантаженості інших, тощо.

Лише після усунення цих та цілої низки другорядних недоліків на основі науково обгрунтованих пропозицій та рекомендацій, а також з урахуванням зарубіжного досвіду та вимог міжнародних актів організаційну побудову адміністративного судочинства можна буде вважати такою, що здатна вчасно та ефективно регулювати суспільні відносини, які виникають у сфері публічного управління.

1. *Палій В. М.* До питання про створення адміністративних судів // Українське адміністративне право : актуальні проблеми реформування : Друга національна науково-теоретична конференція, 25–27 травня 2000 р., м. Суми : Тези доп. – Суми, 2000. – С. 198–199. 2. *Матеріали* до II з'їзду суддів України 20–21 жовтня 1994 р. м. Київ. – К., 1994. 3. *Проект* Адміністративного процесуального кодексу України, розроблений робочою групою Верховного суду України і внесений 16.10.2002 р. на розгляд парламенту народними депутатами України В. Мойсенком, В. Онопенком, О. Бандуркою, М. Круцьом (реєстраційний номер 1331-1) // Адміністративне судочинство в Україні. – Книга перша: Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). – Харків : Консум, 2002. – 176 с. 4. *Адміністративне судочинство в Україні* / [Упоряд. : В. С. Стефанюк, В. В. Сунцов]. – Х. : Консум, 2002. – (Серія «Реформа судів України»). – Кн. 1: Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). – 2002. – 176 с. 5. *Про* Концепцію судово-правової реформи : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426. 6. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943. 7. *Про* *судоустрій* України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002 р. – № 27-28. – Ст. 180. 8. *Кодекс* адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446. 9. *План* заходів на 2006 р. щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 20 березня 2006 р. № 242/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 91 (18.05.2006). 10. *Концепція* вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р. // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 19 (24.05.2006). – Ст. 1376. 11. *Про* *судоустрій* і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529. 12. *Щодо Закону* України «Про судоустрій України і статус суддів»: Лист ВСУ від 12.07.2010 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. 13. *Про Апеляційний суд* України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України від 1 жовтня 2002 року № 889/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856. 14. *Про кількість* суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду

України : Указ Президента України від 7 листопада 2002 року № 995/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067. **15.** *Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів* : Указ Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224 (24.11.2004). **16.** *Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вишого адміністративного суду України* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року № 572-р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 42. – Ст. 1953. **17.** *Про затвердження граничної чисельності працівників апарату місцевих адміністративних судів та апеляційних адміністративних судів* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 року № 795-р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2735. – С. 76.