

Утвердження судової влади в державному механізмі як самостійної впливової сили, незалежної в своїй діяльності від інших гілок влади, як умови забезпечення функціонування демократичної, правової держави, повинно бути досягнуто в ході правової реформи. Розширення доступу людини до правосуддя, подолання все ще існуючої недовіри до суду — одна з цілей судової реформи

Інші цілі випливають з визнання Україною юрисдикцію Європейського суду з прав людини, обов'язковості його рішень для виконання усіма органами державної влади. Орієнтацією на європейські стандарти диктується необхідність прискорення процесу формування нової законодавчої бази. Досить актуальними для нас є рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про необхідність і шляхи усунення перешкод для доступу громадян до правосуддя, надання юридичної допомоги малозабезпеченим, вдосконалення судової системи і спрощення судових процедур, підвищення уваги до потерпілих та жертв злочинів, додержання розумних строків розгляду справ та недопущення надмірного навантаження на суддів та ін.

Безперечно, життя вимагає якнайшвидшого прийняття і введення в дію комплексу нових кодексів, створення законодавчої бази, яка б гарантувала реформування судової системи.

*Надійшла до редколегії 17.01.03*

**Ю. Битяк**, член-кореспондент  
АПрН України, директор Інституту  
державного будівництва та місцевого  
самоврядування АПрН України

## **Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві**

Становлення адміністративної юстиції в Україні проходить досить складні процеси. Достатньо підкреслити, що перший етап розпочався 28 квітня 1992 р., коли було прийнято Концепцію судово-правової реформи в Україні, яка в цілому визначила основні напрями реформування судів, коло проблем, котрі необхідно вирішити для становлення судової влади як самостійної гілки державної влади. Потім 15 грудня 1992 р. було прийнято Закон України «Про статус суддів», а згодом — ще низка законів: «Про органи суддівського самоврядування», «Про

кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів». Вони мали значення з огляду створення правових і матеріальних гарантій незалежності суддів від представницької і виконавчої гілок влади, становлення судової влади в Україні.

Якщо говорити про створення адміністративного судочинства, то реально практики і науковці розпочали обговорювати ці проблеми після прийняття Конституції України. Положення Основного Закону створили правову базу для подальшого розвитку судової реформи, заклали основні засади самостійної судової влади, в тому числі щодо адміністративного судочинства, та визначили механізм реалізації приписів Конституції. Реалізувати положення Конституції щодо реформування судової системи і після її прийняття не просто. Новий Закон України «Про судоустрій України» прийнято лише 7 лютого 2002 р., але можна впевнено сказати, що він є значним кроком на шляху судової реформи і становлення судової гілки влади<sup>1</sup>.

Визначення в цьому Законі завдань суду, системи судів загальної юрисдикції, їх організаційних основ, внутрішньої структури, юрисдикційних повноважень усіх ланок загальних і спеціалізованих судів, деталізація закріплених Конституцією України засад здійснення правосуддя вимагають одночасно вирішення низки питань щодо змісту процесуальних принципів, процесу доказування, поняття та сутності доказів, статусу учасників судочинства, структури і змісту процесуальних актів, створення адміністративно-процесуального законодавства.

Сьогодні існують дві точки зору щодо практичної організації адміністративної юстиції: перша вказує на необхідність «підпорядкування» питань публічного права компетенції загальних судів (доктрина єдиної юстиції), а друга — на необхідність віднесення питань публічного права до компетенції особливих судово-адміністративних органів (доктрина спеціальних адміністративних судів). Цим двом напрямам теоретичної думки відповідають дві системи організації адміністративної юстиції на практиці: єдину адміністративну юстицію створено в Англії, США, Швейцарії, Данії, Норвегії, Бельгії; систему спеціальних органів сформовано у Франції, Іспанії, Португалії, Німеччині та інших країнах.

Разом з тим органи адміністративної юстиції, незалежно від того, відповідно до якої доктрини побудована їх система, не представляють управлінської структури, їх призначення — зовнішній контроль за виконавчою владою, тобто судовий контроль за діяльністю органів управління та їх посадових осіб.

Адміністративно-правові спори виникають у сфері управлінської діяльності. Сторонами таких спорів виступають фізичні або юридичні

<sup>1</sup> Див.: Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 441.

особи, з одного боку, та органи публічної влади — з іншого. Видається, що суддями в таких спорах можуть бути лише особи, які мають спеціальні знання і кваліфікацію у конкретних галузях і сферах управління.

Адміністративно-правові спори повинні розглядатися за встановленими процесуальним законодавством правилами з додержанням усіх принципів адміністративного процесу (гласність, усність, законність, змагальність, безпосередність та ін.). Безперечно, що в умовах перенавантаженості судів цивільними і кримінальними справами розгляд адміністративних спорів у повній відповідності з названими вимогами судами загальної компетенції є проблематичним, веде до порушення строків розгляду справ, тяганини. Створення системи адміністративних судів має сприяти забезпеченню доступності до правосуддя навіть за умови збільшення кількості звернень.

Незважаючи на те що в Законі «Про судоустрій України» передбачено створення системи адміністративних судів — першої, апеляційної та касаційної інстанцій, в спеціальній літературі триває дискусія як щодо створення системи адміністративних судів, так і щодо того, які справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (публічної влади), мають бути віднесені до адміністративної судової юрисдикції. Головне, чим викликано дискусію, — це доцільність створення самостійної системи судів чи введення спеціалізації в місцевих судах і спеціалізованих колегій в обласних та можливість віднесення до підвідомчості адміністративних судів усіх справ, що виникають у сфері публічної влади (державного управління), в тому числі про адміністративні правопорушення, оскільки їх розгляд передбачається залишити за районними (міськими) судами.

Аргументація кожної зі сторін свого бачення адміністративного судочинства, безумовно, заслуговує на увагу з різних позицій — організаційної, кадрової, економічної, в тому числі забезпечення його доступності та самої процедури правосуддя<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Бородін І.* Про сутність адміністративної юстиції // *Право України.* — 2000. — № 2; *Брынец В. Д.* Єдиноличний судья. Его статус функций. — Х., 1995; *його ж:* Адміністративне судочинство (Нормативна база, судові прецеденти, коментарі, зразки процесуальних документів). — Х., 2002; *Стефанюк В. С.* Судовий контроль за діяльністю органів державної влади // *Право України.* — 1998. — № 3; *його ж:* Запровадження адміністративної юстиції в Україні // *Право України.* — 1999. — № 7; *його ж:* Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // *Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи* // *Матеріали науково-практичної конференції 18–19 квітня 2002 р.* — Х., 2002; *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. — К., 2002 та ін.

Серед проблем, що стосуються адміністративного судочинства, можна назвати такі:

- визначення видів управлінської діяльності (дій або бездіяльності), які можна оскаржувати до суду. Постає питання про можливість оскарження до адміністративних судів актів Президента України, Кабінету Міністрів України або лише актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та фактів їх бездіяльності, якщо цим порушуються права людини і громадянина (особи);

- вирішення питань підготовки кадрів для адміністративних судів, оскільки специфіка адміністративних справ може вимагати особливої суддівської кваліфікації та організаційних форм розгляду;

- визначення процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного процесу, які б гарантували їх рівність, змагальність процесу, дозволяли б суддям запобігти зловживанням з боку управлінських структур щодо основних прав громадян та забезпечували їх реалізацію; прийняття з цього приводу відповідного адміністративно-процесуального законодавства (кодекс);

- визначення компетенції адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, справ про адміністративні правопорушення, а також спорів, що мають конституційно-правовий характер;

- створення системи адміністративних судів, визначення кількості працюючих в них суддів та працівників апарату. При цьому у Вищому адміністративному суді передбачено 65 одиниць суддів<sup>1</sup>, основна ж кількість суддів має зосереджуватися в місцевих судах. Це поряд з іншим якраз і сприятиме забезпеченню доступу громадян до адміністративних судів.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов'язана зі створенням оптимальної моделі адміністративного правосуддя, але має безліч різних аспектів, які безпосередньо виходять на принципи правосуддя та забезпечення права кожної людини на захист і поновлення прав, наданих Конституцією і законами України.

Серед важливих проблем становлення судової влади в Україні одне з центральних місць посідає сьогодні проблема доступу до правосуддя, яка складається із безлічі різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний із дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства також пов'язані з ефективним, дос-

<sup>1</sup> Див.: Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067.

тупним і справедливим правосуддям. Проблеми доступності правосуддя розглядалися ще у ХІХ ст., після проведення у Російській імперії судової реформи 1864 р. Як вважав К. Арсен'єв, мировий суд задовольнятиме своє призначення, коли стане загальнодоступним, що означає: близькість суду до населення; відсутність будь-яких обмежувальних форм, які б ускладнювали становище осіб, що ведуть тяжбу, чи підсудних; дешевизну провадження<sup>1</sup>.

На наш погляд, реально впливати на доступність адміністративного правосуддя за нинішніх умов становлення судової системи в Україні можуть:

1) додержання правила, згідно з яким кожна людина має право на ефективне поновлення в правах національними судами у разі порушення її основних прав, наданих конституцією або законом (ст. 8 Загальної декларації прав людини);

2) відповідність національного правосуддя певним міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;

3) забезпечення будь-якій особі, права і свободи якої порушено, ефективних засобів правового захисту від органів публічної влади, незалежно від їх рівня в державній ієрархії;

4) реальне надання державою зацікавленій особі, яка не має коштів на оплату послуг представника, безоплатної правової допомоги.

5) створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не призводила до перевантаження судів (суддів) справами;

6) встановлення чіткої (у певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів (справ);

7) визначення і встановлення належних, але нетривалих строків розгляду справ. Очевидно, що надмірне навантаження не кращим чином позначається на строках розгляду справ і якості судочинства;

8) територіальна наближеність адміністративних судів до населення;

9) підготовка кадрів для адміністративних судів з метою забезпечення їх висококваліфікованими фахівцями;

10) встановлення чіткого порядку порушення адміністративних справ у суді та процедури їх розгляду;

11) визначення правил оскарження судових рішень;

12) забезпечення реального виконання рішень;

13) виконання рекомендацій Ради Європи «Про ефективний доступ до права та правосуддя малозабезпечених» щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, відкриття спеціалізованих юридичних консультацій; можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських

<sup>1</sup> Див.: Арсен'єв К. Мировой суд в провинции // Вестник Европы. — 1870. — № 1.

організацій під час надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення) і відповідні податкові пільги у цих випадках; спрощення правових процедур;

14) належне фінансування адміністративних судів з метою забезпечення їх незалежності від виконавчих структур, інших інституцій публічної влади;

15) збереження (в розумних межах) системи адміністративно-юрисдикційних органів для розгляду певних категорій адміністративних справ до набрання системою адміністративного судочинства можливостей по розгляду всіх адміністративних спорів (справ) та чіткого визначення процесуальних механізмів їх вирішення.

Розглядають чотири основні способи (типи) здійснення правового захисту громадян від неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів управління (чотири моделі або чотири системи адміністративної юстиції). Такими способами є: 1) адміністративний, коли перевірку законності, обґрунтованості та доцільності прийняття і виконання адміністративних актів здійснюють органи адміністративної юстиції, які підтримують багатоаспектні органічні зв'язки з апаратом управління і не підконтрольні судам загальної юрисдикції (іноді таку модель адміністративної юстиції називають французькою); 2) адміністративно-судовий, або німецький, тип, тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для розгляду спорів, які виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди складають єдину судову систему; такі суди незалежні у здійсненні функцій правосуддя від адміністрації та існуючих у країні інших судових органів; 3) квазісудовий, коли для розгляду адміністративних спорів утворюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів, які не входять до судової системи (таку систему організації адміністративної юстиції називають англосаксонською (функціонує, наприклад, у США)); 4) загальносудовий, коли скарги на дії, бездіяльність, рішення органів управління розглядають та вирішують загальні суди, використовуючи при цьому цивільно-процесуальні форми (такий спосіб судового захисту застосовується нині в Україні, Росії та інших країнах СНД).

Однак за будь-яких обставин адміністративна юстиція — це спосіб правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян.

Право людини і законний інтерес — різні суспільні категорії.

Суб'єктивне право визначається в спеціальній літературі як вид і міра можливої поведінки, або як створена та гарантована державою

через норми об'єктивного права особлива юридична можливість діяти, яка дозволяє суб'єкту поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися у разі необхідності до компетентних органів держави за захистом з метою задоволення особистих інтересів і потреб, які не суперечать суспільним.

Законний інтерес розглядається як відображений в об'єктивному праві або такий, що впливає з його загального змісту і певною мірою гарантований державою простий юридичний дозвіл, який проявляється у прагненні суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним.

Разом з тим суб'єктивне право і законний інтерес тісно взаємопов'язані, їм притаманні спільні риси. Вони передбачають задоволення інтересів особи, є способами правового оформлення таких інтересів; мають диспозитивний характер; виступають самостійними елементами правового статусу особи; є юридичними дозволами; гарантуються державою, тобто є об'єктами правової охорони та захисту. Аналіз саме спільних рис цих категорій дозволяє стверджувати, що при оскарженні до суду актів, дій або бездіяльності органів влади предметом захисту може бути не тільки порушене суб'єктивне право громадянина, а й законний інтерес.

Юридичним «результатом» розгляду адміністративної справи є визнання судовим органом незаконності (або, навпаки, законності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів, учинених дій або бездіяльності.

Доступність правосуддя, як вдало підкреслює І. Марочкін, — це нормативно закріплена і реально забезпечена можливість безперешкодного звернення до суду за захистом своїх прав. Основними елементами (а вони одночасно є і гарантіями) доступності правосуддя, на його думку, слід визнати організаційно-правові — судову структуру та судочинство і матеріальні (економічні). Перші пов'язані з територіальною наближеністю судів до населення, створенням умов, що сприятимуть зайняттю суддівських посад висококваліфікованими фахівцями, раціональною організацією роботи апарату суду, порядком порушення справ у суді, їх розглядом, строками судового розгляду, створенням надійного механізму забезпечення можливості оскарження судових рішень та їх реального виконання тощо.

Другі мають гарантуватися встановленням розумних судових витрат і створенням процесуального механізму відстрочення або

часткового чи повного звільнення від оплати судових витрат на користь держави; фінансуванням судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; наданням кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах вразливим верствам населення, що впливає із міжнародно-правового принципу, згідно з яким надання юридичної допомоги має розглядатися не як акт милосердя, а як обов'язок усього суспільства в цілому<sup>1</sup>.

За інформацією В. Стефанюка, у першій половині 1988 р. судами України було розглянуто 187 скарг на незаконні дії, рішення (бездіяльність) представників влади, а після викладення у 1995 р. глави 31-А ЦПК України в новій редакції судами було вирішено вже понад 10 000 адміністративно-правових спорів<sup>2</sup>. Така статистика, як видається, свідчить про те, що тільки чітко описана процедура реалізації права на оскарження до суду дій управлінців надає громадянам реальну можливість відстоювати свої інтереси у спорі з владою, оскільки зростання кількості таких звернень можливе і в подальшому. Доцільним уявляється вивчення питання про можливість запровадження спрощеної процедури розгляду окремих категорій справ.

Аналіз приписів Закону «Про судоустрій України» дозволяє окреслити засади здійснення в Україні правосуддя по адміністративних справах, які вже свідчать про його доступність. Так, правосуддя по адміністративних справах здійснюється виключно судами. Всім суб'єктам адміністративно-правових відносин гарантується захист їх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді і на участь у розгляді своєї справи у суді будь-якого рівня.

Суди здійснюють правосуддя самостійно. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняються і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність.

Правосуддя по адміністративних справах здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

<sup>1</sup> Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи // Матеріали науково-практичної конференції 18–19 квітня 2002 р. – Х., 2002. – С. 33.

<sup>2</sup> Див.: Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. – 1999. – № 7. – С. 6.



Кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні його справи в суді. Причому надавати правову допомогу може не тільки адвокат, а й інша особа, яка є фахівцем у галузі права та за законом чи дорученням має право на надання такої допомоги. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно.

Ніхто не може бути обмежений у праві на одержання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його справи. Розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, передбачених процесуальним законом.

Судочинство в Україні провадиться державною мовою. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою та послугами перекладача у судовому процесі.

Судове рішення, що набрало законної сили, є обов'язковим до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території нашої держави.

Учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду.

Конституцією визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124), а судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства (ст. 1 Закону «Про судоустрій України»). З цією метою в системі судів загальної юрисдикції створюються загальні та спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій. Останніми є господарські, адміністративні та інші суди, визначені як спеціалізовані (ст. 19 цього Закону).

Юридичні підстави для запровадження адміністративної юстиції в Україні тісно пов'язані з іншими чинниками. Так, формування системи адміністративних судів та їх діяльність неможливі без необхідних для цього матеріальних коштів. Важливе значення має створення правової бази для повноцінного запровадження адміністративної юстиції, а саме — прийняття в першу чергу Адміністративного процесуального кодексу України, яким буде врегульовано процедуру розгляду справ в адміністративних судах. Про прийняття цього акта йдеться і в Концепції адміністративної реформи в Україні, де поряд з іншим обґрунтовується роль адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів ви-

конавчої влади<sup>1</sup>. Нагальним є вирішення кадрових питань. В адміністративних судах розглядати і вирішувати справи повинні спеціально підготовлені фахівці. Тому розробка програм навчання, стажування осіб, що претендують на заміщення посад суддів адміністративних судів, — це тільки перші кроки у напрямі забезпечення спеціалізованих судів кваліфікованими кадрами. І, нарешті, права освіта. Громадяни повинні знати про цілі створення таких судів, усвідомлювати необхідність їх формування, бути впевненими, що їх права надійно гарантуються правом на звернення до суду, реально забезпечені вільним доступом до будь-якої судової інстанції.

*Надійшла до редколегії 25.12.02*

---

<sup>1</sup> Див.: Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943 (зміни та доповнення див.: Офіційний вісник України. — 1999. — № 2. — Ст. 55; № 21. — Ст. 944, 945; № 51. — Ст. 2525; 2001. — № 30. — Ст. 1358).