

ЛУКОШКІНА Ю.Ю.

здобувач

(Науково-дослідний інститут  
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.96>

## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ЗАГАЛЬНИХ УМОВАХ ТА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Метою наукової статті є здійснення характеристики нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства в загальних умовах та в умовах воєнного стану. Встановлено, що започаткована у 2016 році конституційна та судова реформи своїм наслідком мають перегляд нормативних підходів до визначення основоположних засад забезпечення доступу до адміністративного судочинства. Визначено, що у Конституції України було закріплено принцип презумпції відповідальності держави перед особою, а також право кожного подати адресне звернення до адміністративного суду задля захисту суб'єктивних публічних прав та інтересів у процесі їх реалізації у сфері управлінської діяльності, в процесі взаємодії приватної особи та органів державної влади. Охарактеризовано нормативне регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства в загальних умовах та в умовах воєнного стану. Визначено, що норми Кодексу адміністративного судочинства України безпосередньо деталізують процедуру здійснення судових процедур, а також розгляду та вирішення публічно-правового позову, виконуючи роль системноутворюючого нормативного акта у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав особи. Обґрунтовано, що прогресивними положеннями КАС України, які сприяють забезпеченню права особи на справедливий суд, є забезпечення дотримання рівності учасників адміністративної справи, забезпечення рівних процесуальних засобів захисту, дотримання процесуальних вимог та правил під час звернення до адміністративного суду.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, апеляційне оскарження судових рішень, виконання судових рішень, воєнний стан, досудове вирішення спорів, Європейський суд з прав людини, касаційне оскарження судових рішень, суб'єктивні публічні права людини, право на доступ до правосуддя, право на судовий захист, розумний строк, справедливість.

### **Lukoshkina Yu.Yu. Regulatory regulation of ensuring the right to access administrative justice in general conditions and under martial law**

The purpose of the scientific article is to characterize the regulatory regulation of ensuring the right to access administrative justice in general conditions and under martial law. It is established that the constitutional and judicial reforms initiated in 2016 have resulted in a revision of regulatory approaches to determining the fundamental principles of ensuring access to administrative justice. It is determined that the Constitution of Ukraine enshrines the principle of the presumption of state responsibility to an individual, as well as the right of everyone to file a direct appeal to an administrative court to protect subjective public rights and interests in the process of their implementation in the field of administrative activity, in the process of interaction between a private individual and state authorities. The



regulatory regulation of ensuring the right to access administrative justice in general conditions and under martial law is characterized. It is determined that the norms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine directly detail the procedure for conducting judicial procedures, as well as for considering and resolving a public-law claim, performing the role of a system-forming regulatory act in the field of implementation and protection of subjective public rights of an individual. It is substantiated that the progressive provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which contribute to ensuring the right of an individual to a fair trial, include ensuring the equality of participants in an administrative case, ensuring equal procedural means of protection, compliance with procedural requirements and rules when applying to an administrative court.

**Key words:** *administrative proceedings, appeal of court decisions, execution of court decisions, martial law, pre-trial resolution of disputes, European Court of Human Rights, cassation appeal of court decisions, subjective public human rights, right to access to justice, right to judicial protection, reasonable time, fairness.*

**Постановка проблеми.** Проблематика забезпечення нормативно-правового регулювання доступу до адміністративного судочинства постійно є предметом наукових досліджень. Варто виокремити наукові праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.П. Головатий, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легеза, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, М.І. Смокович, та інших, що сприяло переосмисленню наукових підходів до встановлення змісту системи принципів адміністративного судочинства, функцій та цілей адміністративного судочинства, встановлення предметної та територіальної юрисдикції адміністративних судів, характеристиці суб'єктного складу публічних управлінських відносин.

**Стан наукової розробки проблеми.** Окремі питання здійснення адміністративного судочинства, його нормативно-правової регламентації висвітлювались у наукових працях таких учених та практиків, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, Я.О. Берназюк, М.А. Бояринцева, І.П. Голосніченко, М.Ю. Віхляєв, П.В. Діхтієвський, Р.А. Калюжний, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенко, М.В. Савчин, Л.Є. Кисіль, М.І. Козюбра, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Т.О. Карабін, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, П.М. Рабінович, О.Л. Соколенко, А.А. Шарая, Ю.С. Шемшученко та ін. Забезпечення права на судовий захист у публічно-управлінських правовідносинах розглядалось у працях таких учених, як: І.О. Верба, А.В. Завидняк, Я.В. Лазур, Н.Б. Писаренко, В.М. Бевзенко, М.І. Смокович, Т.М. Іваненко та ін.

*Метою наукової статті є здійснення характеристики нормативного регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства в загальних умовах та в умовах воєнного стану.*

**Виклад основного матеріалу.** У дисертації Т.М. Іваненка на тему «Адміністративно-правове забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права» (2021 р.) [1] було зроблено висновок, що внесення змін до Конституції України у 2016 році в контексті впровадження судової реформи дозволило переглянути класичні засади судоустрою України, проте досі невирішеними залишаються важливі аспекти забезпечення комплексного дотримання вимог принципу верховенства права, його конкретизації як у конституційних положеннях, так і актах чинного законодавства України матеріального та процесуального змісту. При цьому вченим обґрунтовано висновок, що «забезпечення доступності адміністративного судочинства є не тільки важливим елементом принципу верховенства права, його вимоги мають велике значення для захисту прав, законних інтересів значної кількості громадян України, тому зазначені вимоги мають бути гарантовані на рівні Закону України «Про доступність адміністративного судочинства», в якому особлива увага має бути приділена захисту інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, можливості звернення до Судового омбудсмена, заміни законного представника у разі невиконання обов'язків за



законом, можливість призначення представника у суді для розгляду справи особи, що не досягла віку адміністративної процесуальної дієздатності». Вченим обґрунтовано авторський підхід до співвідношення таких двох категорій, як «доступність судочинства», що розуміється вченим як «базовий принцип верховенства права, його дотримання необхідно забезпечити як шляхом нормативно-правового закріплення відповідних вимог на рівні законів та кодексів, що забезпечують реалізацію функцій правосуддя, так і шляхом сприяння формуванню правової культури, правової свідомості суддів, учасників розгляду справ у судах, що в комплексі сприятиме виробленню нової судової практики щодо спрощеного та доступного судочинства, подолання адміністративних бар'єрів та практики відмов у прийнятті позовних заяв за зверненням приватних осіб без відповідних спеціальних знань щодо письмового оформлення позовної заяви та порядку подання доказів, шляхом впровадження сучасних підходів щодо інформаційного та консультаційного забезпечення доступності судочинства в цілому, зокрема адміністративного судочинства»; та «недоступність адміністративного судочинства», під яким розуміється «протилежне негативне явище, такий стан об'єктивних можливостей приватних осіб у разі звернення до адміністративних судів, який унеможливує подання позову через адміністративні, фінансові, соціальні бар'єри, технічні, інформаційні, консультаційні складнощі, що перешкоджають захисту порушених прав людини в порядку адміністративного судочинства» [2; 3, с. 150–151]. Т.М. Іваненко визначає «забезпечення доступності адміністративного судочинства» як «комплекс вимог адміністративного, фінансового, організаційного, технічного, інформаційного забезпечення діяльності адміністративних судів, що сприяють підвищенню об'єктивних можливостей звернутися до суду за захистом порушених прав, всупереч корупційним практикам, не правовим формам взаємодії у суспільстві» [3; 1, с. 150–151].

Іншою науковою працею, на яку в межах цього дослідження необхідно звернути увагу, є дисертація А.В. Завидняк на тему «Право на доступ до адміністративного судочинства» (2023 р.) [4; 5; 6], що має цінність через висвітлення вченою окремих проблем забезпечення доступу до адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. Одним із висновків вченої є обґрунтування доцільності активізації процесу уніфікації права, що має супроводжуватися виробленням певних стандартів юридичних рішень чи змісту нормативно-правових актів. Однією із форм такої уніфікації чинного законодавства, на думку А.В. Завидняк, є необхідність вироблення стандартів забезпечення доступу до адміністративного судочинства як складника загального права на справедливий судовий розгляд. Функціонально ці стандарти відіграють роль взаємодії міжнародного та національного права з метою запозичення прийняттого і придатного для правової системи України досвіду міжнародних юрисдикційних установ. Відповідно до цих стандартів доступ до адміністративного судочинства не вичерпується лише розглядом справи адміністративним судом. Доступ до адміністративного судочинства вичерпується ухваленням рішення адміністративним судом та неухильним його виконанням [6, с. 183].

Зазначені висновки вчених свідчать про складність нормативно-правового забезпечення проблеми доступу до адміністративного судочинства, що вимагає висвітлення як національних, так і зарубіжних стандартів його реалізації.

Започатковані у 2016 році конституційна та судова реформи своїм наслідком мають перегляд нормативних підходів до визначення основоположних засад забезпечення доступу до адміністративного судочинства.

У Конституції України [7; 8] було закріплено принцип презумпції відповідальності держави перед особою, а також право кожного подати адресне звернення до адміністративного суду задля захисту суб'єктивних публічних прав та інтересів у процесі їх реалізації у сфері управлінської діяльності, в процесі взаємодії приватної особи та органів державної влади.

Реалізація права на подання публічно-правового позову базується на встановленій у статті 125 Конституції України можливості створення спеціалізованої гілки системи судоустрою, якою є система адміністративних судів [8]. Зазначена норма є базисом для



функціонування системи адміністративних судів та їх вищого спеціалізованого суду – Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду виконує ключові функції у сфері адміністративного судочинства, забезпечуючи правильне застосування норм права та єдність судової практики. Його основні функції включають: касаційний перегляд рішень – розглядає касаційні скарги на рішення адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій, перевіряючи їх законність та обґрунтованість; формування єдиної судової практики – ухвалює правові висновки, які стають орієнтирами для судів нижчих інстанцій у застосуванні адміністративного законодавства; захист прав і свобод громадян – здійснює контроль за законністю рішень суб'єктів владних повноважень, забезпечуючи дотримання конституційних прав осіб; тлумачення правових норм – виробляє правові позиції щодо спірних питань застосування адміністративного законодавства; перегляд за виключними обставинами – розглядає справи за нововиявленими обставинами або на підставі рішень Конституційного Суду України. Таким чином, Касаційний адміністративний суд відіграє вирішальну роль у правовій системі, сприяючи стабільності та передбачуваності адміністративного судочинства [9].

Закріплені стандарти у Конституції України права на справедливий суд є відображенням норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [10].

Однак при цьому повною мірою на нормативному рівні право на доступ до адміністративного судочинства і право особи на справедливий суд чинною редакцією Конституції України не закріплено, що з урахуванням низького рівня правової культури та свідомості населення негативно відображується на захисті прав та інтересів населення у їх взаємодії з адміністративними органами. Відсутність прямої норми Конституції України, що б встановила доступ особи до адміністративного судочинства, створило б підґрунтя на ініціювання індивідуальних та колективних публічно-правових позовів, що позначається на ефективності здійснення функцій держави, та здійсненні функцій громадського контролю за діяльністю владних суб'єктів.

Норми Кодексу адміністративного судочинства України [10] безпосередньо деталізують процедуру здійснення судових процедур, а також розгляду та вирішення публічно-правового позову, виконуючи роль системноутворюючого нормативного акта у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав особи.

До прогресивних положень КАС України, які сприяють забезпеченню права особи на справедливий суд, належить забезпечення дотримання рівності учасників адміністративної справи, забезпечення рівних процесуальних засобів захисту, дотримання процесуальних вимог та правил під час звернення до адміністративного суду [1, с. 83–84].

Однак при цьому і досі невирішеними є питання забезпечення реалізації права на звернення до адміністративного суду неповнолітньою чи малолітньою особами, права подання колективного публічно-правового позову тощо.

Крім того, необхідно підкреслити, що виконаний контент-аналіз справ за останні 5 років практики здійснення в Україні адміністративного судочинства свідчить про стабільну тенденцію відмов у порушенні провадження за поданою позовною заявою, що негативно відображується на дотриманні права особи на справедливий суд [11].

Реалізація права на доступ до адміністративного судочинства вимагає нормативного закріплення вимог до оформлення позовних заяв, що здійснено у ст. 167 КАС України.

Однією із вимог статті 167 КАС України є вимога «вказати в заяві по суті справи, скаргі, заяві, клопотанні або запереченні ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств, установ, організацій України» [10], що, на думку Т.М. Іваненка, створює перепони у доступі до адміністративного судочинства, з чим власне доцільно не погодитися, адже процеси цифровізації публічного управління та адміністрування, процесів виконання функцій держави надають необхідний обсяг інформації і дозволяють особі належним чином її ідентифікувати. Звичайно, якщо ми говоримо про необхідність ідентифікації осіб похилого віку, то для них у приміщеннях судів мають бути створені спеціальні



служби технічної підтримки, що мають допомогти з формальними ознаками здійснити право на подання публічно-правового позову, однак загалом відмова від такої вимоги може негативно позначитися на загальному рівні забезпечення вимог кібербезпеки системи електронного судочинства.

**Висновки.** Отже, проаналізовано нормативне регулювання забезпечення права на доступ до адміністративного судочинства в загальних умовах та в умовах воєнного стану. Визначено, що норми Кодексу адміністративного судочинства України безпосередньо деталізують процедуру здійснення судових процедур, а також розгляду та вирішення публічно-правового позову, виконуючи роль системноутворюючого нормативного акта у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав особи. Обґрунтовано, що прогресивними положеннями КАС України, які сприяють забезпеченню права особи на справедливий суд, є забезпечення дотримання рівності учасників адміністративної справи, забезпечення рівних процесуальних засобів захисту, дотримання процесуальних вимог та правил під час звернення до адміністративного суду.

Зазначено, що в умовах воєнного стану було ухвалено низку змін до чинного законодавства України задля забезпечення функціонування системи адміністративних судів та вирішення питання щодо встановлення територіальної підсудності судових справ, що відображується на інформаційних онлайн-ресурсах судової влади, що дозволяє визначити режим роботи кожного конкретного суду, визначається окремо. Встановлено, що невирішеною є проблема наявності перешкод, що виникають у зв'язку із забезпеченням функціонування адміністративних судів в умовах воєнного стану, роботи їх патронатної служби, що вимагає законодавчого закріплення надання відстрочки від призову для таких працівників, а також надання відстрочки для адвокатів, що надають безоплатну правничу допомогу.

#### Список використаних джерел:

1. Іваненко Т.М. Адміністративно-правове забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, Запорізький національний університет, 2021. 176 с.
2. Іваненко Т.М. Доступність адміністративного судочинства в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 47. С. 95–99.
3. Іваненко Т.М., Тильчик В.В. Доступність адміністративного судочинства як елемент верховенства права. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2. Ч. 1. С. 160–164.
4. Завидняк А.В. Доступ до адміністративного правосуддя в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство (електронне наукове видання)*. 2022. № 5. С. 218–222.
5. Завидняк А. Доступ до адміністративного судочинства та досудове врегулювання спорів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 1. С. 182–187.
6. Завидняк А.В. Право на доступ до адміністративного судочинства. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). Ужгород, Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, 2023. 206 с.
7. Легеза Ю.О., Борисенко А.О. Процесуальний судовий розсуд у врегулюванні виборчих спорів: практика ЄСПЛ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №11. С. 831-834 .
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 23 липня 1996 р. № 30. Ст. 141 (з урахуванням змін, внесених Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII).
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини



і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс Верховної Ради України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.

11. Майже у півтора раза побільшало судових справ у 2023 році. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/court-2023>

