

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНИЙ СТАН

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE: GENERAL STATE

Книшов В.П., аспірант

Одеський державний університет внутрішніх справ

У статті досліджено сучасний стан адміністративного судочинства в Україні як ключового механізму забезпечення правовладдя, належного врядування та ефективного захисту порушених прав і свобод у сфері публічно-правових відносин.

Наголошено на конституційному значенні адміністративної юстиції у забезпеченні практичної реалізації міжнародних стандартів, закріплених у статтях 6 і 13 Європейської конвенції з прав людини. Визначено, що ефективність адміністративного судочинства істотно залежить від спроможності судів оперативно та якісно вирішувати публічно-правові спори, однак системні проблеми – насамперед перевантаження суддів, неналежне фінансування та інституційна незавершеність – обмежують досягнення цілей правосуддя.

Окрему увагу приділено проблемі змішаної моделі юрисдикції, закріпленої статтею 20 Кодексу адміністративного судочинства України, яка зумовлює юрисдикційні колізії та перешкоджає гармонізації судової практики. Акцентовано на необхідності створення відокремленої системи адміністративних судів.

Проаналізовано феномен невиконання рішень адміністративних судів, що трансформує судовий процес у «ілюзію правосуддя» та створює фінансово-політичну кризу. Окреслено роль процесуальних механізмів судового контролю та інституту окремої ухвали у підвищенні ефективності реалізації судових актів.

Розглянуто вплив воєнного стану на функціонування адміністративної юстиції. Підкреслено інституційну стійкість судової системи та запровадження процесуальної гнучкості, зокрема письмового провадження, а також цифровізації правосуддя через використання відеоконференцв'язку, підтримане експертами.

Зроблено висновок, що подальший розвиток адміністративного судочинства в Україні потребує комплексних рішень, спрямованих на фінансову та кадрову стабільність, завершення інституційного оформлення адміністративної юстиції, а також готовність до нових викликів післявоєнного періоду, пов'язаних із відновленням та реінтеграцією. Особливої актуальності набуває необхідність переосмислення ролі адміністративних судів у перехідний та післявоєнний період, коли перед судовою системою постають нові завдання.

Ключові слова: адміністративне судочинство; верховенство права; воєнний стан; доступ до правосуддя; ефективність правосуддя; права людини; суд; цифровізація правосуддя.

The current state of administrative justice in Ukraine as a key mechanism for ensuring the rule of law, good governance and effective protection of violated rights and freedoms in the sphere of public-legal relations, is considered in the article.

The constitutional significance of administrative justice in ensuring the practical implementation of international standards enshrined in Articles 6 and 13 of the European Convention on Human Rights, is emphasized. It is determined that the effectiveness of administrative justice depends significantly on the ability of courts to promptly and qualitatively resolve public-legal disputes, however, systemic problems are primarily the overload of judges, inadequate funding and institutional incompleteness, limit the achievement of the goals of justice.

Special attention is paid to the problem of the mixed jurisdiction model, enshrined in Article 20 of the Code of Administrative Justice of Ukraine, which causes jurisdictional conflicts and hinders the harmonization of judicial practice. The need to create a separate system of administrative courts is emphasized.

The phenomenon of non-performance of administrative court decisions is analyzed transforming the judicial process into an "illusion of justice" and creates a fiscal and political crisis. The role of procedural mechanisms of judicial control and the institution of a separate resolution in increasing the efficiency of the implementation of judicial acts is outlined.

The impact of martial law on the functioning of administrative justice is considered. The institutional stability of the judicial system and the introduction of procedural flexibility, in particular written proceedings, as well as the digitalization of justice by means of the of video conferencing application, supported by experts, are emphasized.

The conclusion is made that the further development of administrative justice in Ukraine requires comprehensive solutions aimed at financial and personnel stability, the completion of the institutionalization of administrative justice, as well as readiness for new challenges of the post-war period related to restoration and reintegration. The exigency to rethink the role of administrative courts in the transitional and post-war period, when the judicial system faces new challenges, is becoming particularly urgent.

Key words: administrative justice; rule of law; martial law; access to justice; efficiency of justice; human rights; court; digitalization of justice.

Постановка проблеми. Дослідження загального стану адміністративного судочинства в Україні є актуальним у контексті сучасних викликів, що постали перед державою та суспільством. Адміністративна юстиція виступає ключовим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у їхніх відносинах з органами публічної влади, що набуває особливого значення в умовах євроінтеграційних прагнень України та необхідності приведення національної правової системи у відповідність до європейських стандартів.

Так, трансформація державного управління та реформування системи публічної адміністрації в Україні зумовлює потребу в ефективному судовому контролі за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Адміністративні суди є основним інструментом забезпечення верховенства права та законності в публічно-правових відносинах.

До цього слід додати, що, воєнний стан, введений в Україні у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської держави, створив нові виклики для функ-

ціонування адміністративної юстиції. Особливі умови функціонування судової системи, евакуація судів, необхідність розгляду справ, пов'язаних із військовим станом, примусовою мобілізацією, обмеженням конституційних прав і свобод, вимагають комплексного аналізу спроможності адміністративних судів забезпечувати ефективний захист прав громадян у воєнний час.

Не слід забувати і те, що судової реформа, яка здійснюється в Україні з 2016 року, суттєво вплинула на організацію та функціонування адміністративного судочинства. Зміни в системі адміністративних судів, запровадження нових процесуальних механізмів, реформування статусу суддів та створення нових органів суддівського самоврядування потребують всебічної оцінки їхньої ефективності та відповідності поставленим цілям.

Євроінтеграційний вектор розвитку України передбачає необхідність імплементації європейських стандартів правосуддя, зокрема принципів, закріплених у практиці Європейського суду з прав людини щодо права на справедливий суд, ефективні засоби правового захисту,

розумні строки розгляду справ. Аналіз загального стану адміністративного судочинства дозволяє виявити прогалини та недоліки у відповідності національної системи адміністративної юстиції міжнародним стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема адміністративного судочинства перманентно привертає увагу вітчизняних науковців, практикуючих юристів та представників судової системи. За останні роки опубліковано значну кількість праць, присвячених різним аспектам функціонування адміністративної юстиції, що свідчить про актуальність та практичну значущість цієї теми.

Теоретичні основи адміністративного судочинства закладено у фундаментальних працях провідних вітчизняних науковців. Зокрема, В. Стефанюк у своїх дослідженнях розробив концептуальні засади адміністративного права та процесу, обґрунтував необхідність створення системи адміністративних судів як гарантії захисту прав громадян у відносинах з публічною адміністрацією [1].

О. Пасенюк здійснив комплексний аналіз становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні, дослідив організаційно-правові засади функціонування адміністративних судів, запропонував шляхи вдосконалення процесуального законодавства [2-3].

Т. Коломощ у численних публікаціях досліджувала процесуальні особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ, принципи адміністративного судочинства, а також проблеми доказування в адміністративному процесі [4-5].

Організаційні та інституційні аспекти функціонування адміністративних судів були предметом вивчення Р. Куйбіди [6].

С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова присвятили свої дослідження проблемам організації судової влади, статусу судів адміністративних судів, питанням суддівського самоврядування та дисциплінарної відповідальності суддів [7].

Процесуальні особливості розгляду адміністративних справ досліджували І. Білих, С. Карнаушенко, А. Гришук, Н. Лепіш та ін. У їхніх працях проаналізовано принципи адміністративного процесу, особливості провадження в адміністративних справах різних категорій, проблеми застосування заходів процесуального примусу, забезпечення позову, оскарження судових рішень [8-10].

За останні роки захищено численні дисертації, присвячені адміністративному судочинству. Серед них варто виділити роботи, що стосуються: принципів адміністративного судочинства, доказування в адміністративному процесі, процесуальних строків та судових витрат, примусового виконання рішень адміністративних судів, особливостей розгляду окремих категорій справ, альтернативних способів вирішення адміністративних спорів тощо. Водночас, незважаючи на значну кількість публікацій, окремі аспекти адміністративного судочинства залишаються недостатньо дослідженими. Динамічні зміни законодавства, судової практики, а також нові виклики, пов'язані з воєнним станом та цифровізацією, зумовлюють необхідність продовження наукових досліджень із метою вдосконалення адміністративного судочинства як ефективного механізму захисту прав людини у публічно-правових відносинах.

Існуюча наукова база створює міцне підґрунтя для подальших досліджень, однак потребує постійного оновлення з урахуванням сучасних реалій та викликів, що постають перед адміністративною юстицією України.

Мета статті. Метою дослідження є здійснити загальну характеристику стану адміністративного судочинства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне судочинство в Україні посідає центральне місце у функціонуванні правової держави, оскільки слугує провідним механізмом захисту порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері владно-

управлінських відносин. Його конституційне значення полягає у забезпеченні практичної реалізації принципів правовладдя та належного врядування, що здійснюється шляхом судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

Ефективність адміністративного судочинства визнається відповідністю міжнародним стандартам, зокрема положенням статті 6 (право на справедливий суд) та статті 13 (право на ефективний засіб юридичного захисту) Європейської конвенції з прав людини. Здатність судової системи оперативно, якісно та остаточно вирішувати публічно-правові спори є важливим індикатором рівня розвитку демократичних інституцій. Водночас наявність таких системних проблем, як недостатнє фінансування та надмірне навантаження на суддівський корпус, істотно обмежує можливість повної імплементації конституційних та міжнародно-правових стандартів ефективності правосуддя.

Кодекс адміністративного судочинства України є гнучким нормативним актом, що розвивається відповідно до суспільних потреб і міжнародних зобов'язань держави. Останні зміни законодавства свідчать про послідовну орієнтацію на уніфікацію та підвищення спеціалізації адміністративної юрисдикції. Разом з тим, такий підхід неминуче посилює навантаження на судову систему, яка вже перебуває у стані перевантаження. Так, за даними судової влади «убачається перевищення у 2,8 раза показника середнього надходження справ і матеріалів у Київському окружному адміністративному суді (2903), який порівняно з 2023 роком збільшився на 31 % (2219). Також значний середній показник надходження справ і матеріалів у розрахунку на одного суддю спостерігається у Хмельницькому (1426), Харківському (1381), Чернігівському (1308) та Житомирському (1304) окружних адміністративних судах, який в 1,3 раза перевищив середній показник» [11].

Одним із ключових викликів для адміністративного судочинства в Україні залишається його інституційна незавершеність (наголосимо, що ми не вдаємось до дискусій щодо правильності чи неправильності такого підходу; у цьому дослідженні ми лише характеризуємо наявний стан). Попри значні кроки у становленні адміністративної юстиції, вона досі не функціонує як цілісна та повністю автономна система судів. Такий стан речей зумовлений збереженням змішаної моделі юрисдикції, закріпленої, зокрема, у статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України [12].

Поділ юрисдикції між спеціалізованими адміністративними судами (окружними та апеляційними) і судами загальної юрисдикції, що не володіють належною спеціалізацією у сфері публічного права, породжує низку негативних наслідків. Зокрема, цей дуалізм унеможливує досягнення повної єдності судової практики, зумовлює виникнення юрисдикційних колізій і загалом знижує рівень якості судового розгляду у відповідних категоріях справ. У науковій та експертній спільноті послідовно висловлюється позиція про необхідність відмови від чинної змішаної моделі та створення самостійної системи адміністративних судів з розширеною підсудністю. Такий підхід розглядається як необхідна умова забезпечення єдності у правозастосуванні й підвищення ефективності адміністративного правосуддя.

Формування спеціалізованої адміністративної юстиції набуває ознак стратегічного державного пріоритету, особливо в контексті євроінтеграційних прагнень України. У цьому зв'язку особливого значення набуває офіційно задекларована у 2024 року перспектива створення в Україні Вищого спеціалізованого суду з розгляду публічно-правових спорів, що може стати визначальним етапом у завершенні інституційного оформлення адміністративної юстиції.

Однією з найбільш деструктивних проблем, що підіриває довіру до адміністративного судочинства та судової

влади загалом, залишається неналежне виконання рішень адміністративних судів. Фактична відсутність реалізації навіть тих судових актів, що ухвалені на користь особи, трансформує судовий процес у своєрідну імітацію правосуддя.

Ключовою причиною невиконання рішень, особливо у спорах, пов'язаних із пенсійним та іншим соціальним забезпеченням, виступає фіскальний чинник. У більшості випадків судові постанови не виконуються через відсутність у Державному бюджеті України спеціально передбачених на це коштів. Включення таких витрат у бюджет призвело б до обмеження фінансування інших соціальних програм, що фактично створює ситуацію, коли держава як відповідач у справі уникає виконання рішень, ухвалених проти неї. Вказане підриває основоположний принцип верховенства права та створює не лише юридичну, а й фіскально-політичну кризу. Додатковим чинником виступає практика ігнорування судових рішень окремими посадовими особами, зокрема й найвищого рівня.

Для подолання зазначеної проблеми Кодекс адміністративного судочинства України передбачає механізм судового контролю, закріплений у статті 383 [12]. Він дозволяє адміністративному суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання рішення. Такий процесуальний інструмент є ключовим у гарантуванні ефективності судових актів. Значний внесок у підвищення доступності цього механізму зробили Конституційний Суд України, встановивши, що судовий збір не справляється за подання апеляційної скарги на ухвалу суду, винесену за результатами розгляду заяви в порядку статті 383 Кодексу адміністративного судочинства.

Додатковим процесуальним механізмом впливу на ефективність виконання судових рішень є інститут окремої ухвали, що дозволяє адміністративним судам звертати увагу органів державної влади на систематичні порушення виконавчої дисципліни.

Разом із проблемою невиконання рішень суттєвою перешкодою доступності правосуддя є надмірна тривалість судового розгляду. Її першопричиною виступає перевантаження суддів, що провокує щорічно тисячі скарг (приблизно 6–7 тисяч) на процесуальну бездіяльність суддів. Такі скарги пов'язані, зокрема, із затримками у наданні доступу до матеріалів справи, невчасним отриманням копій судових рішень чи тривалим невчиненням необхідних процесуальних дій.

Без вирішення питань належного фінансування та кадрового забезпечення будь-які структурні реформи, включно зі створенням нових спеціалізованих судів, ризикують бути неефективними, адже суди не зможуть гарантувати дотримання розумних строків розгляду справ.

Системним недоліком також залишається відсутність ефективних механізмів процесуального контролю за умисним затягуванням розгляду з боку суддів.

Контроль за реалізацією дискреційних повноважень адміністративних органів є суттю адміністративного судочинства. Касаційний адміністративний суд у складі

Верховного Суду активно працює над стандартизацією цього контролю. Обговорення, зокрема, звіту ЄС «Право-Justice» щодо дискреції в адміністративному судочинстві (2021 р.) підкреслило необхідність формування чітких настанов та алгоритмів для суддів.

В умовах повномасштабної збройної агресії та запровадженню воєнного стану судова система України продемонструвала високий рівень інституційної стійкості. Конституційний обов'язок судів здійснювати правосуддя та гарантії доступу до нього, закріплені як у національному законодавстві, так і в міжнародно-правових актах, залишаються ключовою передумовою збереження засад правової держави навіть у кризових умовах.

Адаптація адміністративного судочинства до нових викликів відбувається шляхом запровадження процесуальної гнучкості. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість розгляду справи у письмовому провадженні без виклику чи повідомлення сторін. Такий механізм спрямований на забезпечення оперативності розгляду та зниження безпекових ризиків, що є критично важливим у період воєнних загроз.

Важливою складовою забезпечення доступу до правосуддя стала цифровізація процесуальних інструментів. Широке використання технологій відеоконференцз'язку в судових засіданнях, що отримало позитивну оцінку експертів Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), перетворилося на дієвий засіб підтримки участі сторін у процесі за умов обмеженої мобільності та підвищення безпекових ризиків.

Висновки. Таким чином, актуальність дослідження загального стану адміністративного судочинства в Україні зумовлена необхідністю комплексної оцінки ефективності функціонування адміністративної юстиції в умовах воєнного стану, продовження судової реформи, євроінтеграції та цифровізації судових процесів. Результати такого дослідження мають важливе теоретичне та практичне значення для подальшого вдосконалення системи адміністративного судочинства як ключового механізму захисту прав людини у публічно-правових відносинах.

Комплексне дослідження сучасного стану адміністративного судочинства в Україні дозволяє виявити системні проблеми у функціонуванні адміністративної юстиції, запропонувати науково обґрунтовані шляхи їх вирішення, а також сформулювати рекомендації щодо подальшого реформування адміністративного судочинства з урахуванням як національного досвіду, так і кращих європейських практик.

Особливої актуальності набуває необхідність переосмислення ролі адміністративних судів у перехідний та післявоєнний період, коли перед судовою системою постануть завдання щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб, відновлення порушених прав громадян, розгляду спорів, пов'язаних із відбудовою держави, реінтеграцією деокупованих територій та іншими викликами постконфліктного періоду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Консум, 2003. 464 с.
2. Пасенюк О. М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 198 с.
3. Пасенюк О. М. Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями. Людська гідність і права людини як основа конституційного устрою держави : збірник тез Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 19-20 жовтня 2018 р.). Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2018. С. 233-238.
4. Коломовець Т.О., Колпаков В. К. Стандартизація європейських практик в адміністративному праві України. *Ампаро*. 2022. № Спец-вип.(1). С. 152-159.
5. Коломовець Т.О., Курінний С. В., Титаренко М. В. Обов'язковість судових рішень як стандарт адміністративного судочинства: теоретичні підходи та нормативна визначеність. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 274-278.
6. Судова реформа: як громадяни можуть зробити її успішною / за заг. ред. Р. Куйбіди. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2018. 62 с.
7. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л.Р. Теоретико-правові засади адміністративного судочинства: проблеми і перспективи. *Право України*. 2013. № 12. С. 193-207.
8. Білих І. В. Імплементация міжнародних стандартів в адміністративне судочинство України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 144-150.

9. Карнаушенко С.Д. Адміністративне судочинство щодо примусового видворення іноземців. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 288-292.
10. Грищук А.Б., Лепіш Н.Я. Поняття процесуальної форми адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 76. Ч. 2. С. 41-45.
11. Верховний Суд. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2024 році. URL <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1775670/>
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.