

УДК 347.998.8

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Пчелін В.Б.

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті визначено й проаналізовано основні правові акти, за допомогою яких встановлено правові засади організації адміністративного судочинства України. Зазначені правові акти розглянуто з урахуванням їх юридичної сили. Проаналізовано положення окремих правових актах. Визначено основні новели законодавства в аспекті організації адміністративного судочинства. Сформульовано авторське бачення сутності поняття «правові засади організації адміністративного судочинства».

**Ключові слова:** адміністративний процес; адміністративне судочинство; судова реформа; правові засади; нормативне регулювання.

**Постановка проблеми.** Як проголосив Основний Закон України, органи судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України [1]. Від того, наскільки повно та якісно визначено законодавчі основи діяльності органів судової влади, без сумніву залежить нормальний і безперервний перебіг їх функціонування, а значить й ефективність захисту порушених, оспорюваних або невизнаних прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб. Можна із упевненістю стверджувати, що правові засади діяльності будь-якої державної інституції, в тому числі адміністративного судочинства України, є тим основоположним підґрунтям, на якому повинно бути побудовано відповідні правовідносини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як предмет наукових пошуків, особливості нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади, в тому числі тих, що функціонують в рамках здійснення адміністративного судочинства, виступали в працях наступних учених-правознавців: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.Р. Аркелян, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, М.А. Бояринцева, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Каложний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.А. Лукашова, Д.В. Лученко, М.А. Матузов, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, О.М. Пасенюк, О.П. Рябченко, Є.Л. Стрельцов, М.М. Тищенко, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, В.М. Шаповал та інших. Проведенні зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення правових засад судочинства України в цілому, судової системи, так і адміністративного судочинства.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом із тим доводиться констатувати, що саме правовим засадам організації адміністративного судочинства увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, обумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики. Тому метою представленої наукової статті є з урахуванням позицій учених-правознавців, що вже існують у цьому напрямку, а також останніх законодавчих новел, встановити правові засади організації адміністративного судочинства.

**Виклад основного матеріалу.** Основоположним для будь-якої легітимної діяльності, наділений найвищою юридичною силою нормативно-правовим актом, виступає Основний Закон України – Конституція України від 28 червня 1996 року. Хоча в зазначеному акті законодавства й не міститься прямої згадки про організацію діяльності адміністративного судочинства, в ньому закріплено ряд важливих положень, на основі й на виконання яких приймаються всі інші нормативно-правові акти. У даному випадку мова йде про такі конституційні норми як: ст. 6 – державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; ст. 8 – звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; ст. 37 – не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах судової влади; ст. 39 – обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом; ст. 55 – права та свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; ст. 92 – виключно законами України встановлюються правові засади судоустрою, судочинства та статусу суддів; ст. 124 – правосуддя в Україні здійснюється виключно судами; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються; юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі; ст. 125 – система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації; ст. 126 – незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України; ст. 127 – правосуддя здійснюють професійні судді; ст. 129 – судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону; встановлено основні засади здійснення судочинства; ст. 130 – держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; ст. 136 – правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України; ст. 144 – рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з

одночасним зверненням до суду; ст. 145 – права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку [1]. Отже, на рівні Конституції України визначено основоположні правові засади організації адміністративного судочинства, що слугують підґрунтям для прийняття всіх інших нормативно-правових актів, які здійснюють нормативну регламентацію зазначеної сфери суспільного життя.

Слід зазначити, що в рамках проведення судової реформи до Основного Закону України найближчим часом повинно бути внесено значні зміни, які в тому числі визначають і правові засади організації адміністративного судочинства. У даному випадку мова йде про прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року, що набирає юридичної сили 30 вересня 2016 року [2]. Вищенаведений нормативно-правовий акт було підготовлено за ініціативою Президента України Робочою групою Конституційної Комісії з питань правосуддя й схвалено на 104-му пленарному засіданні Венеціанської Комісії, яка зазначила, що він є дуже позитивним і добре підготовленим та заслуговує повної підтримки. Метою запропонованих вищенаведеним законом змін є удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. При цьому засобами досягнення зазначеної мети є утвердження незалежності судової влади, зокрема, шляхом її деполітизації, посилення відповідальності судової влади перед суспільством, а також запровадження належних конституційних засад кадрового оновлення суддівського корпусу. Внаслідок набрання законної сили наведеним вище нормативно-правим актом очікується реалізація повномасштабної судової реформи та оновлення суддівського корпусу відповідно до суспільних очікувань і згідно з європейськими стандартами, відновлення довіри громадян до судової гілки влади [3].

Більш деталізовано правові засади організації адміністративного судочинства визначено в положеннях законів України. Серед таких нормативно-правових актів, у першу чергу, слід назвати Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, положення якого визначають організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Вищенаведеним нормативно-правовим актом врегульовано такі аспекти організації адміністративного судочинства як: завдання суду; визначення судової системи; встановлення засад здійснення правосуддя; принципи побудови судової системи; порядок створення та ліквідації судів; особливості правового статусу суддів [4]; та багато іншого. Слід відмітити, що з метою невідкладного початку реалізації нових положень Конституції України щодо правосуддя та продовження виконання запланованих етапів судової реформи прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, який повинен набрати юридичної сили 30 вересня 2016 року [5]. Основним завданням вищенаведеного закону є імплементація оновлених конституційних засад правосуддя на законодавчому рівні для забезпечення незалежності судової

влади, зокрема шляхом її деполітизації, посилення відповідальності судової влади перед суспільством, оптимізація системи судоустрою, а також запровадження нових засад формування та належних механізмів кадрового оновлення суддівського корпусу [6]. Отже, можна стверджувати, що оновлені конституційні положення в сфері правосуддя взагалі й організації адміністративного судочинства зокрема, знайшли свій природний розвиток у положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта, що повинно позитивним чином вплинути на реальне впровадження конституційної реформи в життя.

Окремі аспекти організації адміністративного судочинства визначені на рівні таких законів України, як то: «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року [7]; «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [8]; «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року [9]; «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року [10]; «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 5 червня 2012 року [11]; «Про відновлення довіри до судової влади» в Україні від 8 квітня 2014 року [12]; «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [13]; «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року [14]; «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року [15]; «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року [16]; «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року [17]; тощо. Окремої уваги в контексті досліджуваного питання заслуговує кодифіковане законодавство – Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року, який визначив юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства [18]. Таким чином, на рівні законів України здійснюється деталізація основ організації адміністративного судочинства, що в повній мірі відповідає Конституції України відносно того, що виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів (п. 14 ч. 1 ст. 92), а також, що судді при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону (ч. 1 ст. 129) [1].

Окремим нормативним рівнем визначення правових засад організації адміністративного судочинства виступає той, що представлений підзаконними нормативно-правовими актами. Головною перевагою вищенаведеного рівня нормативного регулювання відповідної сфери суспільних відносин виступає те, що на відміну від законів, підзаконні нормативно-правові акти дозволяють значно оперативніше реагувати на потреби державного життя й вносити відповідні корективи до нього [19, с. 18-19]. Провідне місце серед підзаконних нормативно-правових актів, на рівні яких встановлено правові засади організації адміністративного судочинства, посідають укази Президента України. Так, відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції України до повноважень Президента України належить утворення судів [1]. При цьому, як слідує з аналізу Положення «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», що затверджено указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006, рішенням Пре-

зидента України про утворення та ліквідацію судів оформлюються у вигляді його указу [20]. Разом із тим слід зазначити, що в рамках реалізації судової реформи Президент України буде позбавлений вищенаведеного повноваження. Зокрема, відповідно до ст. 19 нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд утворюється і ліквідується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя [5].

Зазначимо, що основним суб'єктом, на якого покладено здійснення організації адміністративного судочинства, виступає Державна судова адміністрація. Так, згідно із ч. 1 ст. 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом [4]. Аналіз вищенаведеної норми дає підстави стверджувати, що акти Державної судової адміністрації України посідають особливе місце й визначають правові засади організації адміністративного судочинства. Серед вищенаведених актів слід назвати наступні: Інструкцію про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), що затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108 [21]; Інструкцію з діловодства в адміністративних судах України, що затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 174 [22]; Інструкцію про порядок виконання міжнародних договорів з

питань надання правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень, що затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 27 червня 2006 року № 54 [23]; наказ Державної судової адміністрації «Про затвердження форм звітності про розгляд апеляційними та місцевими (крім господарських) судами судових справ і матеріалів та Інструкції щодо їх заповнення і подання» від 5 червня 2006 року № 55 [24]; тощо.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, аналіз вищенаведеного матеріалу надав змогу дійти висновку стосовно того, що під правовими засадами організації адміністративного судочинства України слід розуміти сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, що з урахуванням ієрархічних зв'язків здійснюють нормативну регламентацію організації та забезпечення діяльності з розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами. У залежності від юридичної сили нормативно-правового акта, на рівні якого визначено правові засади організації адміністративного судочинства, такі акти можуть бути представлені в наступному порядку: Конституція України; закони України; підзаконні нормативно-правові акти, провідне місце серед яких посідають укази Президента України та акти Державної судової адміністрації. При цьому зазначимо, що в представленій статті нами умисно було проігноровано міжнародно-правовий рівень визначення правових засад організації адміністративного судочинства, так як вважаємо, що даному питанню, з урахуванням його важливості, повинно бути присвячено окреме дослідження.

## Список літератури:

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 26 січ. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57209&pf35401=373303>
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України: від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 трав. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59259&pf35401=389788>
7. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України: від 12 лют. 2015 р. № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 19–20. – Ст. 132.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України: від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
9. Про виконавче провадження: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII // Голос України. – 2016. – № 122–123.
10. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1403-VIII // Голос України. – 2016. – № 122–123.
11. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України: від 5 черв. 2012 р. № 4901-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 49. – Ст. 1919.
12. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України: від 8 квіт. 2014 р. № 1188-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 870.
13. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
14. Про доступ до судових рішень: закон України: від 22 груд. 2005 р. № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
15. Про засади державної мовної політики: Закон України: від 3 лип. 2012 р. № 5029-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471.
16. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України: від 5 лип. 2012 р. № 5076-VI // Відомості Верховної ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

17. Про безоплатну правову допомогу: Закон України: від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України: від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
19. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Харків, 2011. – 190 с.
20. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України: від 15 лист. 2006 р. № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
21. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання): наказ Державної судової адміністрації України: від 20 вер. 2012 року № 108 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 77. – Ст. 296.
22. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України: наказ Державної судової адміністрації України: від 17 груд. 2013 року № 174 // Юридичний вісник України. – 2014. – № 4.
23. Про затвердження Інструкції про порядок виконання міжнародних договорів з питань надання правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень: спільний наказ Міністерства юстиції України та Державної судової адміністрації України: від 27 черв. 2008 року № 1092/5/54 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 4. – Ст. 1646.
24. Про затвердження форм звітності про розгляд апеляційними та місцевими (крім господарських) судами судових справ і матеріалів та Інструкції щодо їх заповнення і подання: наказ Державної судової адміністрації України: від 5 черв. 2006 року № 55 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1856.

**Пчелін В.Б.**

Харьковский национальный университет внутренних дел

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА УКРАИНЫ

### Аннотация

В статье определены и проанализированы основные правовые акты, с помощью которых установлены правовые основы организации административного судопроизводства Украины. Указанные правовые акты рассмотрены с учетом их юридической силы. Проанализированы положения отдельных правовых актах. Определены основные новеллы законодательства в аспекте организации административного судопроизводства. Сформулировано авторское видение сущности понятия «правовые основы организации административного судопроизводства».

**Ключевые слова:** административный процесс; административное судопроизводство; судебная реформа; правовые основы; нормативное регулирование.

**Pchelin V.B.**

Kharkiv National University of Internal Affairs

## THE LEGAL BASIS FOR THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF UKRAINE

### Summary

In the article the author identifies and analyzes the main legal acts by which established the legal basis for the organization of Administrative Procedure of Ukraine. These legal acts reviewed with regard to their validity. We analyzed the situation of the individual legal acts. The basic legislation in the novel aspects of the organization of the administrative proceedings are determined. The author formulates his vision of the essence of the notion of «legal basis for the organization of the administrative proceedings.»

**Keywords:** the administrative process; administrative proceedings; judicial reform; the legal framework; normative regulation.