

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.6.2.20>

## ODWOŁANIE DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO: PRAKTYCZNE ASPEKTY POPRAWY PRAWA PROCESOWEGO UKRAINY

*Taras Ivanenko*

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego  
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego  
ORCID ID: 0000-0002-8141-4971  
e-mail: IvanenkoTaras17@gmail.com*

**Adnotacja.** W artykule autor omówił ważne praktyczne problemy poprawy odwołania do sądu administracyjnego przez osoby prywatne, skupił się na uproszczeniu wymagań dotyczących sporządzenia pozwu, załączników do niego, poświadczenia kopii dokumentów, uiszczenia opłaty sądowej i kosztów sądowych. Podstawę metodologiczną stanowi zastosowanie metod indukcji, dedukcji, uogólnienia, syntezy, analizy porównawczej, podejścia systemowego.

Na podstawie stosowania podejścia systemowego udowodniono, że współczesna praktyka przyjmowania odwołań przez sądy administracyjne wymaga poprawy w zakresie pełniejszej ochrony naruszenia praw obywateli i sprawowania rzetelnej reprezentacji procesowej, szczególnie w odniesieniu do społecznie wrażliwych grup obywateli, małoletnich i niepełnoletnich. Ustawodawstwo proceduralne Ukrainy wymaga znacznego uproszczenia i zmniejszenia obowiązkowych wymagań dotyczących dokumentów procesowych w celu skuteczniejszej reakcji na rozwiązywanie problemów ochrony praw człowieka na płaszczyźnie publiczno-prawnej. Opłata sądowa i jej płatność nie może być przeszkodą w przyjęciu pozwu przez sąd administracyjny i wymaga przeglądu odpowiednich przepisów ustawy specjalnej i Kodeksu Postępowania Administracyjnego Ukrainy, a także pokwitowanie jej zapłaty powinno być dostarczone tylko w formie papierowej, ponieważ rozwój technologii cyfrowych oferuje szereg alternatywnych opcji.

**Słowa kluczowe:** pozew, sąd administracyjny, prawo procesowe, postępowanie administracyjne, opłata sądowa, koszty sądowe.

## APPLICATIONS TO ADMINISTRATIVE COURTS: PRACTICAL ISSUES OF EFFECTIVE UKRAINIAN PROCEDURAL LEGISLATION IMPROVEMENT

*Taras Ivanenko*

*Applicant at the Department of Administrative and Commercial Law  
Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)  
ORCID ID: 0000-0002-8141-4971  
e-mail: IvanenkoTaras17@gmail.com*

**Abstract.** Author has discussed modern important issues of improvement of the effective procedural order for applications to administrative courts by private persons, has focused his attention on demands as to application submission, addendums thereof, proper proof of the copies for administrative procedural documents rendered by the applicant, as well as demands to court expenses. Methodological basis of the article constitute application of the following methods: induction, deduction, generalization, synthesis, comparative legal analysis, system approach.

Here've been substantiated the following conclusions based on system approach, that modern practice of applications submission to administrative courts must be improved from the point of view of due protection of the violated citizen's rights and providing proper procedural representation, especially as for socially unprotected groups of general public, minors. Procedural legislation of Ukraine needs significant simplification and shortening of obligatory demands as to procedural documents with the purpose to provide effective reaction for protection of violated human rights in public legal field. Court payments cannot be an obstacle to submission of application to administrative court and needs review of appropriate provisions of the special law and the Code of administrative adjudication of Ukraine, as well as check must not be submitted only in hard copy, as development of numeric technologies provides a wide range of alternatives.

**Key words:** application, administrative court, procedural legislation, administrative process, court expenses.

## ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

*Taras Ivanenko*

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)  
ORCID ID: 0000-0002-8141-4971  
e-mail: IvanenkoTaras17@gmail.com*

**Анотація.** У статті автором розглянуто важливі практичні проблеми удосконалення звернення до адміністративного суду приватними особами, сфокусовано увагу на спрощенні вимог до оформлення позову, додатків до ньо-

го, засвідчення копій документів, сплати судового збору та судових витрат. Методологічну основу становить застосування методів індукції, дедукції, узагальнення, синтезу, порівняльно-правового аналізу, системного підходу.

Обґрунтовано на основі застосування системного підходу, що сучасна практика прийняття звернень адміністративними судами потребує удосконалення з погляду повнішого захисту порушення прав громадян і здійснення надійного процесуального представництва, особливо стосовно соціально вразливих груп громадян, малолітніх і неповнолітніх осіб. Процесуальне законодавство України потребує значного спрощення та скорочення обов'язкових вимог до процесуальних документів із метою більш ефективного реагування на вирішення проблем захисту прав людини в публічно-правовій площині. Судовий збір і його сплата не може бути перешкодою у прийнятті позову адміністративним судом і потребує перегляду відповідних положень спеціального закону та Кодексу адміністративного судочинства України, так само як і квитанція про його сплату не повинна бути надана тільки в паперовому вигляді, адже розвиток цифрових технологій пропонує низку альтернативних варіантів.

**Ключові слова:** позов, адміністративний суд, процесуальне законодавство, адміністративний процес, судовий збір, судові витрати.

**Вступ.** У сучасному адміністративному процесуальному законодавстві відбулися значні трансформації, пов'язані із проведенням судової реформи й уточненням низки процесуальних вимог до порядку розгляду спорів адміністративними судами. Засади проведення судової реформи в Україні були предметом уваги багатьох світових організацій – Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Ради Європи, Європейського Союзу, Світового банку, що виділяли значні фінансові ресурси на її проведення. Відповідно до їхніх звітів цілі судової реформи в Україні були досягнені лише частково, тому потребують подальшого удосконалення, зокрема в аспекті забезпечення доступності адміністративного судочинства в Україні.

У наукових публікаціях сучасних європейських дослідників М. Фромонта, Ж. Раза, П. Дельвольве, Ю. Шварце наголошується на необхідності удосконалення захисту прав людини не тільки у взаємодії з адміністративними органами, але й при зверненні до адміністративних судів при оскарженні незаконних індивідуальних рішень, які досі в українському законодавстві належним чином не запроваджені.

З огляду на вищезазначене основною метою статті є формулювання пропозицій на основі системного підходу стосовно удосконалення адміністративно-правових засад, організаційно-технічних, практичних аспектів удосконалення адміністративного процесуального законодавства щодо подання позову (звернення) до адміністративного суду.

**Основна частина.** Серед основних проблем, пов'язаних із розглядом звернень, що надходять до адміністративних судів, слід виокремити: проблеми, пов'язані з оформленням судових документів, із виправленням технічних помилок, із нестачею оригіналу квитанції про сплату судового збору, інших документів адміністративної справи, браком аргументації, посилення на процесуальні засади захисту порушених прав, додатків до позову тощо. Звернення до адміністративних судів надходять і поза судовими адміністративними провадженнями, можуть бути спрямовані на надання інформації щодо загального функціонування судової системи, діяльності окремого суду, статистичної інформації, узагальнень судової практики та надаватися на вимогу осіб відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проте в цій статті увагу буде приділено саме процесуальним аспектам удосконалення розгляду звернень до адміністративного суду з питань судового захисту порушених суб'єктивних прав громадян у публічно-правовій сфері.

**Метою статті** є визначення практичних проблем, спрямованих на удосконалення процесуальних засад розгляду звернень у судових адміністративних провадженнях і спрощення вимог щодо подання позову, оформлення доказів, додатків до позову тощо.

Серед основних завдань статті слід виокремити: 1) узагальнення сучасних практичних засад звернення до адміністративного суду з позовом про захист порушених суб'єктивних прав особи; 2) формулювання пропозицій щодо спрощення подання позову, документів, додатків до позову в адміністративному судочинстві з метою підвищення доступності адміністративного судочинства; 3) обґрунтування пропозицій, спрямованих на удосконалення процесуальних положень Кодексу адміністративного судочинства України. Наступні розвідки мають бути присвячені взаємоузгодженню процесуальних засад різних видів судочинства, спрямованих на забезпечення доступності судочинства.

Сьогодні звернення до адміністративного суду з метою захисту порушених прав гарантоване Кодексом адміністративного судочинства України, конституційними засадами судочинства, міжнародними та європейськими актами, ратифікованими Верховною Радою України. Проте практичні аспекти звернення до адміністративного суду залишаються досить складними, обтяжливими, занадто деталізованими, а подекуди неможливими для виконання звичайними громадянами, не обізнаними із проблемами практичного захисту своїх інтересів у судах. Тому важливо звернути увагу на необхідність спрощення звернення до суду як в аспекті реалізації функцій адміністративного судочинства, так і загалом судової системи в Україні.

Серед найпоширеніших проблем, пов'язаних зі зверненням до адміністративного суду, слід визначити: по-перше, надзвичайну ускладненість структури, змісту, вимог до форми позову в адміністративному судочинстві відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України. Здебільшого вимоги щодо складання адміністративного позову переобтяжені деталізацією доказової бази, хоча презюмується визнання вини суб'єкта владних повноважень, і тягар доказування має бути покладений на нього, а не на приватну особу, проте, на жаль, невідповідність вимогам до оформлення адміністративного позову, додаткам до нього, за чинним законодавством, є підставою для відмови у прийнятті процесуального документа, що унеможливує розгляд справи адміністративним судом.

Натомість європейська практика засвідчує значне спрощення вимог, у т. ч. до процесуальних документів, що подаються громадянами, які необхідно враховувати й у вітчизняній процесуальній практиці, зокрема щодо заборони вимагати додаткові документи, особливо ті, що знаходяться в офіційних реєстрах публічної адміністрації, неприпустимості зловживання правами посадовими особами канцелярій адміністративних трибуналів при наданні судових послуг, забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної некомпетентними діями, рішеннями працівників суду, його апарату.

Звернення до адміністративного суду в судових адміністративних провадженнях часто пов'язано з помилками практичного характеру щодо подання позову до адміністративного суду, заповнення процесуальних документів, оформлення доказів в адміністративній справі, виконанням інших дій, пов'язаних з оформленням позову, які вважаються необхідними та виключними за своїм характером для виконання юридично значимих дій щодо офіційного подання позову до адміністративного суду. Можна узагальнити, що переважна більшість вимог, які не є безумовною підставою для неприйняття адміністративного суду, слід розглядати як необґрунтований адміністративний бар'єр, практичну перешкоду в доступі до адміністративного судочинства, що потребують поступового вилучення з вимог процесуального законодавства України.

По-перше, слід загадати про деталізовані вимоги до змісту позову, визначені у Кодексі адміністративного судочинства України, які, на наш погляд, занадто детально конкретизують обов'язкові вимоги до адміністративного позову, в такий спосіб надаючи факультативним ознакам характеру безумовних, істотних, без яких унеможливилось прийняття адміністративного позову працівником канцелярії адміністративного суду. На противагу цьому бар'єру слід навести практику заборони відмов в адміністративних органах європейських країн і передачі звернень за належністю уповноваженим адміністративним органам. Аналогію слід провести і щодо судових адміністративних проваджень, у яких не припустиме приниження гідності осіб через невиконання окремих формальних критеріїв, брак знань, практики, інформації щодо захисту порушеного права. На мій погляд, доцільно звернути увагу широкого кола науковців, теоретиків на проблему відмов у прийнятті адміністративних позовів, адже переважна кількість звернень до адміністративного суду пов'язана з особливо важливими проблемами у публічно-правовій сфері, які потребують негайного вирішення та забезпечення, а також виконання, особливо щодо соціальних пільг, виплат, тощо.

По-друге, не зрозуміло, чому надання квитанції про сплату судового збору, передбаченого Законом України «Про судовий збір», Кодексом адміністративного судочинства України, досі залишається обов'язковою вимогою для прийняття позову адміністративним судом, адже судові витрати в будь-якому разі будуть сплачені винуватою стороною. До того ж у багатьох категоріях спорів щодо захисту прав соціально вразливих верств населення уникнення цього аспекту дозволить прийняти до розгляду більше справ, а питання забезпечення сплати судового збору може бути вирішене на наступній процесуальній стадії.

По-третє, занадто деталізовані вимоги до оформлення усіх елементів адміністративного позову, на мій погляд, перекладають юридичні формальності на суб'єкта звернення, тоді як мають за своїм призначенням лише окреслити зміст порушеного права та зазначити суб'єктів – учасників публічно-правового спору. Інколи суб'єкту звернення доводиться годинами витрачати час на пошук ідентифікуючої інформації щодо юридичної особи, місця реєстрації, місця фактичного перебування, адреси для листування, контактної інформації, яка до того ж може бути помилковою. Тому доцільно було б розробити публічні реєстри відповідної інформації, що використовувалися би працівниками судів для подальшої конкретизації, деталізації інформації про відповідача, не перекладаючи тягар пошуку інформації на плечі суб'єкта звернення.

По-четверте, на практиці виникають проблеми, пов'язані із правильним засвідченням копій документів, які мають перебувати в офіційних реєстрах публічної адміністрації, а насправді знову ж таки від суб'єкта звернення вимагається подання ксерокопій і додаткове проставлення підписів, засвідчувальних написів, тиражування в кількох примірниках документів і доказів, що додаються до адміністративного позову. Слід звернути увагу на те, що документи, наявні в публічних реєстрах, за усталеною європейською практикою не потребують нового підтвердження як в адміністративних, так і в судових органах, адже мають сумісні програмні комплекси та дозволяють онлайн перевірити ідентифікуючу інформацію про суб'єкта звернення та про відповідача в адміністративній справі. Необхідно спрощувати вимоги до подання документів, виключаючи ті, що наявні в актуальних публічних реєстрах.

По-п'яте, у більшості адміністративних судів України досі не налагоджена сучасна інформатизація, консультування громадян, відсутні практичні можливості ознайомитися з інформацією в цифровому вимірі на обладнанні, розташованому у приміщенні суду, що додатково обтяжує суб'єкта звернення незручностями технічного характеру, додатковими витратами, які не відшкодовуються у складі судових витрат.

По-шосте, радянська практика формалізму не залишає судові установи, і суб'єктам звернення не доводиться розраховувати на певну гнучкість у вирішенні проблем із поданням звернень до адміністративних судів, у разі формальної невідповідності справа у 90% випадків буде повернена суб'єкту звернення без будь-яких письмових рекомендацій щодо внесення змін і доповнень, у кращому разі його усно направлять до адвоката, котрий займається такою категорією спорів і співпрацює з цим адміністративним судом.

По-сьоме, звільнення від судових витрат, судового збору залишається не розробленим, адже судовій системі це не вигідно, а розвиток цієї проблематики поза її інтересами унеможливується, що аргументується

перевантаженістю адміністративних судів, хоча має місце фактичний відбір до розгляду вигідних у фінансовому аспекті категорій спорів із нівелюванням призначень адміністративного судочинства.

Щодо формулювання пропозицій стосовно спрощення подання позову, документів, додатків до позову в адміністративному судочинстві з метою підвищення доступності адміністративного судочинства, то слід вказати, по-перше, на спрощення процесуального порядку звернення до адміністративного суду, розширення можливостей подання звернень в електронному режимі, а в екстрених випадках – усно, через голосовий інформатор з ідентифікацією суб'єкта звернення. По-друге, слід переглянути місце суб'єкта звернення в адміністративному судочинстві, сприяючи всебічному захисту його процесуальних прав та інтересів, не допускаючи дискримінації, приниження гідності, забезпечуючи безсторонність, доступність адміністративного судочинства. Додатки до позову не можуть виступати перешкодою подачі позову і, на наш погляд, можуть бути подані окремо, тоді як неприйняття позову є загрозою відновленню справедливості в публічно-правовій сфері, тому ці вимоги слід роз'єднати у процесуальному законодавстві.

Стосовно обґрунтування пропозицій, спрямованих на удосконалення процесуальних положень Кодексу адміністративного судочинства України, то серед основних із них слід назвати: спрощення процесуальних засад прийняття звернень канцеляріями адміністративних судів у контексті забезпечення доступності адміністративного судочинства як центральної вимоги принципу верховенства права; передбачення спрощеного порядку подання адміністративного позову соціально вразливими категоріями осіб; переглянути функції законних представників і залучити до їх складу судового омбудсмена, працівників суду у разі невиконання своїх обов'язків законними представниками у справах за зверненням малолітніх, неповнолітніх осіб.

Потребують розвитку і положення про закріплення повноважень працівників канцелярій адміністративних судів у процесуальному законодавстві, адже їхні дії та рішення напряму пов'язані із прийняттям або не прийняттям позову адміністративним судом, і такі дії у публічно-правовій сфері не можуть залишатися без можливостей оскарження, своєчасного виправлення.

**Висновки.** Сучасна практика прийняття звернень адміністративними судами потребує удосконалення для повнішого захисту порушення прав громадян і здійснення надійного процесуального представництва, особливо щодо соціально вразливих груп громадян, малолітніх і неповнолітніх осіб.

Процесуальне законодавство України потребує значного спрощення та скорочення обов'язкових вимог до процесуальних документів для більш ефективного реагування на вирішення проблем захисту прав людини у публічно-правовій площині.

Судовий збір і його сплата не може бути перешкодою у прийнятті позову адміністративним судом і потребує перегляду відповідних положень спеціального закону та Кодексу адміністративного судочинства України, так само як і квитанція про його сплату не повинна бути надана тільки в паперовому вигляді, адже розвиток цифрових технологій пропонує низку альтернативних варіантів.

Зменшення судових витрат, вимог до оформлення позову, додатків до нього, документів і доказів разом сприяють формуванню довіри до суду, держави загалом, зменшенню адміністративних, організаційних бар'єрів, підвищенню доступності адміністративного судочинства, захисту прав людини.

#### Список використаних джерел:

1. Про судовий збір : Закон Верховної Ради України від 08 липня 2011 р. № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст.87.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс Верховної Ради України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон Верховної Ради України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

#### References:

1. The Law of the Supreme Council of Ukraine (2012, July). On the court payments. The Law of Ukraine, adopted as of 08.07.2011, № 3674-VI. Official bulletin of the Supreme Council of Ukraine. 2012. № 14. Art. 87.
2. The Code of the Supreme Council of Ukraine (2005, July). The Code on Administrative adjudication of Ukraine, adopted as of 06.07.2005, № 2747-IV. Official bulletin of the Supreme Council of Ukraine. 2005. № 35–36, 37. Art. 446.
3. The Law of the Supreme Council of Ukraine (2016, June). On judiciary and status of judges. The Law of Ukraine, adopted as of 02.06.2016. № 31. Art. 545.