

УДК 347.998.85 (477)

## ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ DEFINITION EFFICIENT OF THE ADMINISTRATIVE COURTS

**Соловйов І.М.,**

*здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У науковій статті зроблена спроба аналізу діяльності адміністративного суду. Наголошено на характерних особливостях цієї діяльності, до яких належить одночасно предметна та суб'єктна єдність. Визначено основну мету діяльності адміністративних судів. Надано визначення ефективності діяльності адміністративних судів.

**Ключові слова:** адміністративний суд, ефективність, діяльність адміністративного суду, правосуддя, ефективність діяльності адміністративного суду.

В научной статье сделана попытка анализа деятельности административного суда. Отмечено характерные особенности этой деятельности, к которым относится предметная и субъектная общность. Определена основная цель деятельности административных судов. Дано определение эффективности деятельности административных судов.

**Ключевые слова:** административный суд, эффективность, деятельность административного суда, правосудие, эффективность деятельности административного суда.

The scientific article attempts analysis of the activities administrative court. Observed characteristics of this activity, which include both objective and subjective entity. The dependence of the main objectives of administrative courts. Courtesy of determining the efficient of the administrative courts.

**Key words:** administrative court, efficient, activity administrative court, justice, effectiveness of the administrative court.

**Постановка проблеми.** Доцільність функціонування та корисності діяльності того чи іншого органу, підприємства, організації чи установи, а особливо судових органів, визначається їх ефективністю. На сьогодні можна стверджувати, що інститут адміністративної юстиції в Україні вже сформований, тому є можливість і навіть необхідність підвести певні підсумки, а саме оцінити ефективність діяльності адміністративних судів. Тим більше, що судова система України до сих пір перебуває в стані реформування, пошуку оптимальних шляхів удосконалення та покращення її функціонування. Хоча в сучасній науці поняття ефективності отримало дуже широке використання, одноставного для всіх галузей знань тлумачення цього терміну не існує.

**Стан дослідження.** Питання належної діяльності органів судової влади так чи інакше порушувалися в наукових працях таких учених та юристів-практиків, як В.Д. Бринцев, Ю.М. Грошевий, С.В. Кивалов, М.І. Клеандров, Р.О. Куйбіда, І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, О.В. Овсянникова, В.В. Онопенко, В.В. Ярков та інші. У їх публікаціях висвітлювалися загальні питання ефективності функціонування судової системи взагалі чи відправлення правосуддя. Поза увагою науковців залишилися питання ефективності діяльності саме адміністративних судів, визначення її критеріїв та показників, шляхів удосконалення.

**Мета статті** полягає у визначенні ефективності діяльності адміністративних судів. Відповідно до означеної мети досліджуються проблеми формулювання цілей та завдань адміністративних судів, складових елементів їх діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «ефективність» походить від латинського слова «effectus», тобто «результат, наслідок яких-небудь причин, сил, дій, заходів» [1]. Ефективний – це той, що дає результат, але не будь-який, а заздалегідь намічений, корисний, що приводить до потрібних результатів, а звідси ефективність – це результативність цілеспрямованої дії [1].

Уперше термін «ефективність» з'явився в економічній науковій літературі та отримав найбільш глибокий аналіз як спеціальна наукова проблема. Сучасна економічна наука поняття «ефективність» інтерпретує шляхом зіставлення ефекту, отриманого на виробництві, з витратами як в однорідних, так і різнорідних одиницях виміру [2, с. 30]. Частіше за все це й термін використовується у виробничій сфері стосовно відносин виробництва, розподілу, обміну і споживання. На переконання окремих учених, застосований в економіці підхід до трактування сутності ефективності є дещо однобічним [3, с. 64]. Тому цілком логічно приєднуємось до позиції науковців [3, с. 64] про недоречність використання в юридичних науках напрацьованих економістами підходів до терміну «ефективність». Крім того, економічне розуміння ефективності в значному ступені абстрагується від ідеологічних та тим більше від правових цілей, а також від того, що результат є наслідком ціледосягнення [4, с. 13]. Особливість же діяльності

адміністративних судів полягає в тому, що мова тут ведеться не про конкретну економіку, не про виробництво продукції, а про явища більш складні – про певну соціальну діяльність, наслідки якої важко передбачити, а отриманий результат важко оцінити, не зв'язуючи його з тією соціальною метою, досягненню якої була підкорена ця діяльність. Таким чином, економічне розуміння ефективності не можна просто формально переносити у сферу діяльності системи адміністративних судів, так як остання цілком вирізняється від економіки, хоча економічні фактори, безумовно, впливають на результати будь-якої соціальної діяльності, у тому числі й у сфері адміністративного судочинства.

З'явившись в економіці, термін «ефективність» швидко поширився і в інших галузях науки, у яких науковці намагалися дослідити його сутність і визначити зміст [5, с. 27–34; 6, с. 16]. У радянській юридичній науці 60-х – 70-х років ХХ ст. склалося два основних напрями в дослідженні питань ефективності. Перший напрям пов'язаний із вивченням ефективності юридичних норм, галузей права і всього механізму правового регулювання [7, с. 40–48; 8, с. 70–78]. Прихильники ж іншого напрямку досліджували ефективність діяльності тих чи інших державних органів шляхом вивчення системи різноманітних факторів (соціально-економічних, ідеологічних, психологічних, організаційних, правових), що впливають на їх діяльність [9; 10].

У цей же період у юридичній науці намітилися три основні підходи до визначення поняття «ефективність». Дослідники першого підходу визначали ефективність тільки як результативність норм й інститутів держави і права, що вимірюються ступенем досягнення поставлених перед ними цілей [11, с. 33–35]. При зазначеному підході ефективність часто отожднюється з корисністю, економічністю, а очікуваний результат співпадає з метою. Таким чином, поняття ефективності означає досягнення цілі, а її рівень визначається мірою досягнення мети. Характерною рисою другого підходу є спроба аналізу співвідношення категорій «ефективності», «оптимальності» і «соціальної корисності» [12, с. 11–13]. При третьому підході в понятті ефективність виокремлювалася доцільність будь-якого державно-правового явища [13, с. 110–118].

Усі названі підходи можуть бути застосовані і до характеристики ефективності діяльності адміністративних судів. Для всіх вищенаведених підходів характерне визначення ефективності як відповідності досягнутих результатів сформульованим раніше цілям, результативності тих чи інших норм права або інститутів. Тому повністю погоджуємось із думкою про те, що ефективність являє собою функціонально-цільову категорію, яка характеризує свідому, суспільно значущу діяльність людини й соціальних інститутів та завжди пов'язується з очікуванням певного (позитивного) результату [3, с. 77].

Для правильного визначення ефективності діяльності адміністративних судів необхідно окреслити межі такої діяльності та визначити основні її складові

ві елементи. Чинне законодавство України не дає визначення ні судової діяльності, ні діяльності суду. У нормах і положеннях окремих нормативних актів, що регламентують різні аспекти діяльності суду, а також у спеціальній юридичній літературі використовуються різні терміни: «судова діяльність», «суддівська діяльність», «правосуддя», «правоохоронна діяльність суду», які застосовуються як однопорядкові. Проте відмінність тут не тільки очевидна, але й об'єктивно обумовлена, оскільки правильне розуміння сутності та змісту кожного з названих видів діяльності дозволить, з одного боку, глибше і краще зрозуміти специфіку та механізми реалізації саме судової влади як виключної конституційної правомочності суду, з іншого – правильно визначити критерії ефективності діяльності адміністративних судів.

Загалом під будь-якою діяльністю розуміється «застосування своєї праці до чого-небудь; функціонування, діяння органів живого організму; виявлення сили, енергії чого-небудь» [1]. Конкретні види діяльності можна розрізняти між собою за будь-якою ознакою: формою, способами здійснення, емоційною напруженістю, часовою і просторовою характеристикою, фізіологічними механізмами тощо. Однак головне, що вирізняє один вид діяльності від іншого, полягає у відмінності їх суб'єктів або предметів. Якщо конкретно говорити про діяльність адміністративних судів, то для неї характерні такі риси: суб'єктна єдність – здійснюється адміністративними судами (окружними, апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України) та іншими судами, які у випадках, передбачених чинним законодавством, здійснюють правосуддя щодо розгляду адміністративних справ (місцевими судами як адміністративними); предметна єдність – юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [14].

Як вже зазначалось, ефективність пов'язується зі свідомою дією чи низкою дій, які підлегли уявленню про певні результати. Не є винятком і діяльність адміністративних судів, якій притаманні власна мета, засоби (способи) та результат.

Безумовно, мета діяльності адміністративних судів залежить від мети адміністративного судочинства. Однак у КАС України вона не конкретизована. Так, ст. 2 КАС України визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчас-

ного розгляду адміністративних справ. При цьому ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус судів» [15] зазначає, що завданням суду є здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. А правосуддя в Україні, у свою чергу, здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права. У загальному вигляді можна стверджувати, що законодавець чітко не розрізняє завдання та мету діяльності судів. Дійсно, цілі (мета) становлять собою бажаний результат діяльності того чи іншого органу і визначають тим самим його напрями діяльності. Компетенція того чи іншого органу походить саме від конкретних цілей, поставлених перед ним, які потребують єдності завдань і функцій, що отримує свій вираз у закріпленні їх у нормативних актах, а їх досягнення в реальному житті виступає критерієм ефективності виконання органом цих функцій і завдань. Як під цілями, так і завданнями діяльності адміністративного суду слід розуміти свідомі уявлення про напрями й очікувані результати цієї діяльності. Відмінність же між названими категоріями проявляється головним чином у ступені спільного відтворення в них напрямів і передбачуваних результатів, тобто в цілях відображаються більш тривалі і значимі, ніж у завданнях, характеристики діяльності.

Таким чином, основним завданням адміністративних судів слід визнати справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд публічно-правових спорів, а метою їх діяльності – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При цьому досягнення такої мети не обов'язково повинно бути пов'язано з відправленням правосуддя в адміністративних справах.

Аналіз діяльності адміністративного суду з відправлення правосуддя в адміністративних справах, а також усієї сукупності норм, що регламентують цю діяльність, свідчить про те, що однозначно правосуддя не вичерпує собою всього змісту судової діяльності. Визнаючи провідну, визначальну роль правосуддя, треба все ж визнати, що в деяких випадках його реалізація неможлива без певної діяльності адміністративного суду зі створення для цього необхідних (матеріальних, процесуальних, організаційних) умов, або усунення можливих перешкод для її здійснення. Будучи об'єктивно необхідною умовою (передумовою) ефективного здійснення правосуддя або судового контролю, подібна діяльність нерідко включає суттєві елементи організаційно-розпорядчих чи інших управлінських (по суті) дій та рішень суду.

У літературі такі форми судової діяльності отримали назву забезпечувальних (допоміжних). Так, у межах адміністративного судочинства, наприклад, у

разі необхідності проводиться підготовче провадження, порядок якого детально врегульовано законодавцем у главі 2 КАС України.

Заслуговує на окрему увагу і діяльність суду щодо виконання рішення в справі. Своєчасне звернення до виконання судових рішень – це, безсумнівно, сфера діяльності суду, достатньо врегульована адміністративним процесуальним законодавством (ст. 254–267 КАС України). Особливої уваги потребує виконання судового рішення саме в справах адміністративної юрисдикції, які стосуються відновлення порушеного права чи інтересу. Конституцією України [16] визначено, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України (ст. 124). Аналогічне положення закріплено й в КАС України (ст. 255). На сьогодні, згідно з практикою Європейського суду з прав людини щодо застосування ст. 6 Конвенції, яка гарантує право на справедливий суд, виконання рішення є завершальною стадією судового провадження [17]. Слід зауважити, як влучно зазначає Європейський суд з прав людини, що від особи, яка домоглася винесення остаточного судового рішення проти держави, не можна вимагати ініціювання окремого провадження з його примусового виконання [18]. У таких справах відповідний державний орган, який було належним чином поінформовано про таке судові рішення, повинен вжити всіх необхідних заходів для його дотримання або передати його іншому компетентному органу для виконання [19]. Саме на забезпечення виконання судового рішення спрямовані повноваження адміністративного суду, передбачені ст. 267 КАС України.

Таким чином, така діяльність суду в підсумку спрямована на ефективне досягнення цілей і завдань правосуддя, законності і правопорядку в країні. Заперечувати її судовий характер навряд чи можливо.

Безперечно, ще однією з форм діяльності адміністративного суду є прийом громадян, кодифікаційно-довідкова робота, узагальнення судової практики, статистична звітність, діловодство тощо. Позбавлені строгої процесуальної форми, здійснювані не тільки складом суду, але і його апаратом (канцелярія, статистичний відділ, наукові консультанти, дисциплінарні інспектори, секретарі суду), практично не забезпечені державним примусом і не потребують обов'язкового винесення судового акта (рішення). Названі напрями діяльності, на наш погляд, також повинні асоціюватися з категорією «діяльність суду». Причому суду як структурного органу, структурної одиниці в механізмі державної влади, що здійснює не тільки судову владу, але й інші напрями діяльності організаційного, управлінського й іншого характеру.

Засобами (способами) діяльності адміністративного суду визнаються певні можливості, заходи, реальні умови для здійснення цієї діяльності. Причому

для вирішення завдань кожного виду проваджень (розгляд справ у суді першої інстанції, апеляційне провадження тощо) законодавець передбачив специфічні процесуальні засоби, які використовує суд – уточнення позовних вимог, дослідження доказів, допит свідків, забезпечення позову тощо.

Результат діяльності адміністративних судів виражається в прийнятих ним судових рішеннях, якими закінчується розгляд справи у відповідній інстанції. Ухвали, не вирішуючи спір по суті, також є результатом діяльності адміністративних судів, який проявляється через відкладення розгляду справи, зупинення, припинення провадження в справі, залишення позову без розгляду тощо. Хоча, як вже говорилося, не вся діяльність адміністративного суду (прийом громадян, статистична звітність, діловодство) потребує обов'язкового винесення судового акта (рішення). Така діяльність забезпечує як нормальне функціонування суду, так і функціонування інших органів і гілок державної влади, об'єктивно включених у загальний механізм державного і суспільного життя та, безперечно, спрямована в результаті на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що є головним обов'язком держави. Виконуючи свої професійні обов'язки, персонал суду має в межах своєї компетенції задовольнити потреби суспільства, а не тільки виконувати відомчі інструкції та настанови; підтримувати законність і, таким чином, у межах своїх повноважень уміти відстоювати інтереси права й конкретних вимог закону, у тому числі протистояти неправомірним інтересам окремих осіб, деяких відомств, організацій або підприємств будь-якої форми власності.

**Висновки.** Не дивлячись на певні відмінності у визначенні поняття ефективності різних явищ, а також на відсутність тлумачення поняття «ефективність діяльності адміністративних судів», більшість науковців дотримуються точки зору, що ефективність – це здатність соціального інституту досягати поставлених перед ним цілей. Ефективність діяльності адміністративних судів можна розглядати як співвідношення між фактично досягнутим результатом різних видів діяльності адміністративних судів та тими соціальними цілями, на досягнення яких ця діяльність була спрямована. Таким чином, поняття ефективності діяльності адміністративних судів включає в себе три елементи: 1) ціль (мета); 2) способи; 3) досягнутий результат, та розуміється як властивість адміністративних судів реально, з найкращим використанням наявних засобів, з найменшими затратами реалізовувати завдання зі здійснення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду публічно-правових спорів із метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник української мови : в 11 т. – Т. 2. – 1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/p/2/492/1>.
2. Кузнецов В.М. Эффективность обобществления социалистического труда / В.М. Кузнецов. – М. : Мысль, 1981. – 221 с.
3. Москвич Л.М. Эффективность судебной системы: концептуальный анализ : [монография] / Л.М. Москвич. – Х. : Видзво «ФІНН», 2011. – 384 с.

4. Степанюк А.Х. Эффективность деятельности державної кримінально-виконавчої служби України : [науково-практичний посібник] / [А.Х. Степанюк, О.С. Четверикова, І.С. Яковець] ; за заг. ред. д. ю. н., проф. А.Х. Степанюка. – Х. : Кроссроуд, 2009. – 176 с. – С. 13.
5. Эффективность и качество управленческой деятельности: государственно-правовой аспект / под общ. ред. В.В. Цветкова. – К. : Наукова думка, 1980. – 307 с.
6. Афанасьев В.Г. Эффективность социального управления: системно-деятельный подход / В.Г. Афанасьев, В.Д. Урсул // Информация и управление: философско-методологические аспекты / отв. ред. А.Г. Антипенко, В.И. Кремянский. – М. : Наука, 1985. – 284 с.
7. Пашков А.С. Эффективность действия правовой нормы / А.С. Пашков, Л.С. Явич // Советское государство и право. 1970. – № 3. – С. 40–48.
8. Самощенко И.С. К методике изучения эффективности правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский, А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1971. – № 9. – С. 70–78.
9. Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Наука, 1973. – 439 с.
10. Петрухин И.Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И.Л. Петрухин, Г.П. Батуров, Т.Г. Морщакова. – М. : Наука, 1979. – 372 с.
11. Веремеенко И.И. Понятие и условия эффективности административных санкций / И.И. Веремеенко, Л.Л. Попов, А.Д. Шаргин // Правоведение. – 1972. – № 5. – С. 33–35.
12. Кузнецова Н.Ф. Эффективность уголовного закона и ее значение в борьбе с преступностью // Вестник МГУ. Серия «Право». – 1974. – № 14. – С. 11–13.
13. Спиридонов Л.И. Об изучении эффективности социальных норм как средства социализации / Л.И. Спиридонов, В.Б. Никитинский, Э.А. Фомин // Человек и общество. – Вып. 9. – 1971. – С. 110–118.
14. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.05 р. – 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.10 р. – 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
16. Конституція України від 28.06.96 р. – 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції» (Case of Hornsby v. Greece 19.03.97 року, п. 40 // Видання Української Правничої Фундації Всеукраїнський журнал «практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 1999. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=84>.
18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Метаксас проти Греції» (Metaxas v. Greece), – 8415/02, п. 1, від 27.05.04 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/19622>.
19. Перше рішення стосовно Росії: «Бурдов проти Росії». Комюніке Секретаря Суду.(First Judgment Concerning Russia: Burdov v. Russia) // Видання Української Правничої Фундації Всеукраїнський журнал «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі.» – 2002. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=482>.