

Володимир Кістяник
кандидат юридичних наук, адвокат

Реформування адміністративної юстиції в Україні крізь призму людиноцентричного підходу у науковій спадщині Миколи Івановича Козюбри

У доповіді розглядаються деякі шляхи реформування адміністративної юстиції в Україні крізь призму людиноцентричного підходу, закладеного у науковій спадщині Миколи Івановича Козюбри. Підкреслюється, що ефективна реформа адміністративного судочинства неможлива без переосмислення ролі людини як центральної цінності правової системи. На основі головних наукових ідей М. Козюбри здійснюється аналіз сучасних викликів, що постають перед адміністративними судами в умовах суспільних трансформацій. Автор пропонує окремі концептуальні підходи до вдосконалення механізмів захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин, спираючись на ідеї людиноцентризму як ключового орієнтиру розвитку сучасної правової держави.

Слід підкреслити, що наукові здобутки професора М. Козюбри мають значний вплив на розвиток теоретико-практичних засад адміністративної юстиції, яку він розглядав крізь призму ідей людиноцентризму. У деяких своїх працях учений безпосередньо виокремлював цей напрям правознавства, тоді як в інших — не акцентував на ньому увагу цілеспрямовано. Проте викладені ним принципи та засадничі ідеї можуть бути застосовані й до проблематики реформування адміністративної юстиції в Україні. Так чи інакше, учений М. Козюбра доволі часто наголошував на людиноцентризмі, а також ідеї соціальної держави як фундаментальної опори функціонування публічно-правового механізму.

Однією з недавніх доповідей професора є «Соціальна держава і соціальні права як цінності конституціоналізму: основні виклики та напрями трансформації в умовах війни», яка була представлена під час Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики», де М. Козюбра зазначив, що здавалося б, що в цих умовах, якщо з огляду на позиції про визначальний вплив на реалізацію соціальних прав людини фінансових можливостей держави, ці права мала б спіткати доля, яку пророкують ідеологи краху ідеалів соціальної держави й «неприродності» соціальних прав, — різке скорочення державних видатків на соціальну сферу, а зрештою, у зв'язку з можливим затягуванням війни — повна відмова держави від її фінансування. Проте, з огляду на викладене вище, настільки негативні перспективи для соціальних прав видаються малоімовірними. Це зумовлено не лише тим, що в умовах війни вагому фінансову підтримку соціальній сфері України надають міжнародні партнери. Навіть за відсутності такої допомоги держава не могла б усунутися від виконання своїх конституційних і міжнародно-правових зобов'язань у соціальній сфері, хоча за таких обставин істотне скорочення соціальних видатків, імовірно,

було б неминучим. Водночас будь-яке таке скорочення має здійснюватися з обов'язковим дотриманням принципів людської гідності та справедливості¹.

Така наведена думка вченого видається цілком переконливою, адже навіть в умовах воєнного стану, держава не може усунутися від виконання своїх соціальних зобов'язань, оскільки скорочення соціальних видатків має здійснюватися з неухильним дотриманням принципів людської гідності та справедливості. Ця позиція відображає сутність людиноцентричного підходу, який має стати методологічним орієнтиром реформування адміністративної юстиції в Україні. Ця концепція підкреслює, що будь-які зміни у системі публічно-правових відносин мають виходити з пріоритету прав і гідності людини як основної цінності правової держави. Саме така система академічного світогляду, яка закладена у науковій спадщині М. Козюбри, дає можливість поєднати ефективність адміністративного судочинства з його гуманістичним змістом.

Тому зазначена методологічна орієнтованість дослідника, яка спирається на керівні правові принципи, закладає основу універсального підходу як до процесу нормотворення, так і до процесу нормозастосування у сфері адміністративної юстиції.

Наведений висновок логічно продовжує засадничі концепції, викладені у попередніх працях автора. У більш ранніх дослідженнях, професор М. Козюбра уже акцентував увагу на ключовому значенні принципів права у розрізі людиноцентризму з точки зору розвитку юридичної науки. Так, зокрема, він зазначав, що людиноцентристська природа, здатність визначати зміст права та спрямованість правового регулювання дає можливість застосування принципів права як для заповнення прогалин, так і для вирішення колізій у змісті нормативно-правових актів².

Така академічна лінія науковця є доповненням до реалізації засадничих концептуальних ідей Конституції України, які викладені у ст. 3 Конституції України, де зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави³.

Гуманістичний вектор наукової думки М. Козюбри сприяє утвердженню того факту, що держава не може відсторонюватися від захисту прав людини, апелюючи до формальних застережень, таких, наприклад, як відсутність відповідного законодавства чи обмеженість бюджетних ресурсів. Із точки зору цієї парадигми, ефективним інструментом забезпечення правових гарантій, за концепцією видатного корифея української правничої думки, стає принцип верховенства права,

¹ Козюбра М. Соціальна держава і соціальні права як цінності конституціоналізму: основні виклики та напрями трансформації в умовах війни. *Соціальні права. Виклики воєнного часу*: зб. тез доп. Шостої Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 6 липня 2023 р.). Харків: Право, 2023. С. 48. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/kozyubra_m._socialna_derzhava_i_socialni_prava_yak_cinnosti_konstytucionalizmu_2023.pdf

² Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Baite, 2015. С. 165.

³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

досліджений і розвинений М. Козюброю на найвищому рівні наукового осмислення. Цей принцип є своєрідним «компасом» державної (публічно-правової) діяльності у сфері захисту прав людини.

Забезпечення принципів людиноцентризму передбачає проведення комплексних реформ у різних сферах публічного управління. Важливе місце у цьому процесі посідає реформування системи адміністративної юстиції, яка, серед іншого, виконує функцію судового контролю за дотриманням засад людиноцентризму у різних аспектах сфери соціального забезпечення. Одним із ключових компонентів реалізації людиноцентричного підходу у системі державного управління, є діяльність судових органів, що здійснюють контроль за дотриманням законності у сфері публічно-владних відносин, а саме адміністративних судів.

У цьому контексті М. Козюбра зазначав, що найбільш пов'язані з контролем за діяльністю органів державної влади адміністративні суди та конституційний суд. Адміністративні суди розглядають справи на відповідність праву тих чи інших аспектів реалізації суб'єктами владних повноважень владної компетенції⁴.

Реалізація людиноцентричних засад соціальної правової держави є неможливою без комплексного реформування системи адміністративного судочинства. Сучасний розвиток цієї системи засвідчує наявність тривожних тенденцій, що ускладнюють ефективну реалізацію громадянами своїх соціальних прав. Цей факт підтверджується, серед іншого, і представниками органів суддівського самоврядування. Так, до прикладу, у 2024 р., Голова Верховного Суду С. Кравченко зазначав, що впродовж минулого року на розгляд національних судів надійшло майже 4,5 млн справ, із них близько 900 тис. — до судів адміністративної юрисдикції. З одного боку, ці цифри, без перебільшення, вражають, а з другого — дещо тривожні. Однією з причин таких обсягів надходжень, характерних не лише для України, а й для багатьох європейських держав, є ухвалення законів, які не мають фінансового обґрунтування. Ця проблема породжує й іншу — невиконання судових рішень⁵. Також свою точку зору висловив Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. Смокович, який зазначив, що лише наявності системи адмінсудів недостатньо для функціонування демократичної держави. Найголовніше — це результат діяльності таких судів, тобто справедливість та обґрунтованість ухвалених ними рішень⁶.

З огляду на зазначене, аналіз концептуальних орієнтирів М. Козюбри у поєднанні з практичними оцінками керівників вітчизняних судових інституцій, дає можливість зробити висновок, що реформування адміністративної юстиції в Україні потребує комплексного підходу. З одного боку, існує необхідність врахування організаційних викликів, зокрема високого навантаження на адміністративні суди та проблем невиконання судових рішень, що вказує на потребу системного регулювання законодавчих процесів. З другого боку, ефективність реформ вимірюється не лише кількістю розглянутих справ, а й якістю судових рішень, тобто їхньою справедливістю

⁴ *Загальна теорія права: підручник* / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. С. 120.

⁵ Верховний Суд. Нагальні питання діяльності адміністративних судів і проблеми правозастосування: у Верховному Суді відбулася розширена робоча зустріч: Пресове повідомлення від 12 березня 2024 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1571210>

⁶ Там само.

та обґрунтованістю. Це вкотре доводить те, що розвиток адміністративного судочинства в Україні має ґрунтуватися на людиноцентричному підході, де пріоритетом стає забезпечення прав людини, а також поєднання системних і процедурних удосконалень із підвищенням результативності та довіри до судової влади.

З огляду на наведене, можна стверджувати, що сучасна система адміністративної юстиції, прагнучи відповідати людиноцентричним стандартам, теоретичні параметри яких досліджував М. Козюбра, потребує реформування з урахуванням низки базових методологічних засад, які не є безумовно вичерпними, але які можуть стати міцним підґрунтям для глибоких трансформацій у сфері адміністративного судочинства. З-поміж них можна виокремити такі.

1. *Реалізація принципу «максимальної системності» у забезпеченні людиноцентризму в адміністративній юстиції.* Тут ідеться про необхідність стратегічно узгодженої взаємодії Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду, Вищої ради правосуддя, Ради суддів України, Національної школи суддів України, провідних правничих шкіл та інших зацікавлених суб'єктів у питанні зосередження на гуманістичному підході під час нормотворчих і нормозастосовних рішень. Така співпраця має бути спрямована на створення цілісного механізму функціонування адміністративної юстиції, здатного забезпечити реальний захист прав людини. При цьому особливе значення слід надавати практичному впровадженню наукових концепцій М. Козюбри у нормотворчу й нормозастосовну діяльність, що буде одним із належних способів рецепції його наукової спадщини.

2. *Утвердження принципу справедливої диференціації замість необґрунтованої дискримінації.* Широке коло суб'єктів, права яких підлягають захисту відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), свідчить про наявність певного дисбалансу у системі правового регулювання. Ця проблема особливо відображена під час розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ (глава 11 КАС України)⁷, у рамках яких, поза межами пріоритетності, залишилися питання соціального характеру. Саме ці справи безпосередньо пов'язані з реалізацією людиноцентричних підходів, на важливості яких постійно акцентував увагу М. Козюбра. Надання цій категорії соціальних справ першочерговості, дасть змогу у практичному значенні довести, що наукові напрацювання професора М. Козюбри мають формально виражений зміст.

3. *Дотримання принципу оперативності розгляду справ.* Реформування системи адміністративної юстиції з позицій теоретичних надбань професора М. Козюбри щодо людиноцентризму, передбачає забезпечення ефективної реалізації принципу швидкого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Узв'язку з цим особливого значення набуває питання рівномірного розподілу судового навантаження, оскільки надмірна завантаженість судів негативно впливає на швидкість і якість розгляду адміністративних справ. Відтак дотримання засади розумного та виваженого нормотворчого підходу є необхідною умовою підвищення ефективності судочинства. Ілюстративним прикладом у цій ситуації є рішення Парламенту України

⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#Text>

щодо ліквідації Окружного адміністративного суду міста Києва⁸, яке хоч і мало суспільно корисну мету, проте стало причиною надмірного навантаження на Київський окружний адміністративний суд, що, як наслідок, значно сповільнило розгляд справ. Вища рада правосуддя надала свою оцінку з цього приводу, яка міститься у рішенні від 14 грудня 2023 р. № 1307/0/15-23, де, зокрема, зазначалося, що після передачі Київському окружному адміністративному суду справ, які були підсудні ліквідованому Окружному адміністративному суду міста Києва, та у зв'язку з тривалою процедурою, яка передуватиме утворенню Київського міського окружного адміністративного суду, навантаження Київського окружного адміністративного суду загалом та кожного судді зокрема збільшилося в декілька разів, ставши фізично й технічно непомірним не лише для ефективного і своєчасного розгляду справ, а й навіть для їхньої первинної реєстрації, що призвело до ускладнення роботи суду та неможливості забезпечення розгляду суддями справ у розумні строки⁹.

4. *Дотримання принципу рівномірного розподілу суспільного багатства.* Людиноцентризм як базова засаднича основа функціонування держави у розумінні наукової спадщини М. Козюбри не може опиратися на абстрактні або суперечливі аргументи щодо доцільності скорочення бюджетних витрат на соціальні потреби в інтересах інших урядових пріоритетів. Така практика підриває довіру громадян до державної політики та суперечить принципу соціальної справедливості. Крім того, непослідовність органів публічної адміністрації у сфері бюджетних рішень підтверджується у висновках Рахункової палати України, що засвідчує необхідність посилення контролю за справедливим і неупередженим розподілом суспільного багатства (ця вимога конкретизована у ст. 95 Конституції України). Так, наприклад, згідно зі Звітом Рахункової палати за 2024 р., було зазначено, що загальна сума виявлених порушень і недоліків під час управління публічними фінансами становить майже 217,5 млрд грн¹⁰. Водночас, як повідомляє Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, в Україні накопичилась системна проблема з виконанням судових рішень щодо пенсій. За останні п'ять років кількість таких рішень зросла у понад 26 разів — до 758 тис. рішень. Загальна сума боргу нині майже 85 млрд грн¹¹. Із цієї точки зору можна припустити, що при ефективному управлінні бюджетними ресурсами є можливість створити передумови для покриття боргу у судових рішеннях щодо пенсійних виплат, що у подальшому сприяло б наближенню України до стандартів соціальної держави із людиноцентристською спрямованістю, про що у численних дослідженнях наголошував професор М. Козюбра.

5. *Забезпечення органів адміністративної юстиції належними організаційними ресурсами.* Людиноцентризм, як один із ключових елементів наукової спадщини М. Козюбри, передбачає також належне фінансове та матеріально-технічне

⁸ Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2825-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2825-20/conv#Text>

⁹ Про надання консультативного висновку щодо законопроекту № 10244: Рішення Вищої ради правосуддя від 14 грудня 2023 р. № 1307/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42442>

¹⁰ Звіт Рахункової палати за 2024 рік. С. 6. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2024/ZVIT_RP_2024.pdf

¹¹ Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України. Уряд визначив чіткий та прозорий підхід до виплат за судовими рішеннями для всіх пенсіонерів. Пресове повідомлення від 17 липня 2025 р. URL: <https://www.msp.gov.ua/press-center/news/uryad-vyznachyv-chitkyy-ta-prozoryy-pidkhid-do-vyplat-za-sudovymy-rishennyamy-dlya-vsikh-pensioneriv>

забезпечення органів, що здійснюють соціальний захист прав людини, зокрема адміністративних судів. У процесі реформування системи адміністративної юстиції особливу увагу слід приділяти забезпеченню судів достатнім фінансуванням, що є необхідною умовою для ефективного виконання їхніх функцій і реалізації принципу людиноцентризму. Зокрема, про необхідність фінансування судової влади на належному рівні, наголошується у рішенні Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) від 11 вересня 2025 р. № 1912/0/15-25 «Про публічне звернення Вищої ради правосуддя до Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України»¹².

Таким чином, реформування адміністративної юстиції в Україні має здійснюватися насамперед на засадах людиноцентризму, закладеного у науковій спадщині М. Козюбри, де пріоритетом є права та гідність людини. Аналіз сучасних викликів, зокрема перевантаження судів і нормотворчі та нормозастосовні питання, свідчать про необхідність комплексного підходу до реформ системи адміністративного судочинства. Запропоновані засади включають системність взаємодії державних інституцій, пріоритетність соціальних справ, оперативність розгляду судових справ, справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства та належне ресурсне забезпечення судів. Ефективне функціонування адміністративної юстиції можливе лише через поєднання системних удосконалень із гуманістичним змістом судової діяльності, що забезпечить реальний захист прав людини.

¹² Про публічне звернення Вищої ради правосуддя до Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України: Рішення Вищої ради правосуддя від 11 вересня 2025 р. № 1912/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/54388>