

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Досліджується проблема адміністративного судочинства в Україні шляхом аналізу законодавчих положень та доктринальних підходів з приводу даного питання, а також з'ясування змісту даної категорії та її співвідношення із суміжними поняттями: «адміністративна юстиція», «адміністративний процес», і «адміністративна юрисдикція».

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, адміністративний процес, юрисдикція, адміністративна юрисдикція, мета адміністративного судочинства.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю. Дана норма визначила основну мету і спрямованість діяльності держави, а саме: забезпечення прав і свобод та захист особи. Реалізація зазначених завдань покладається на органи державної влади і місцевого самоврядування. З однієї сторони, саме ці органи зобов'язані привести в дію механізм реалізації конституційних прав і свобод особи. З іншої - постає проблема захисту громадян від свавілля та зловживання владою з боку цих органів, їх посадових і службових осіб, що особливо актуально для нашої держави. Тому очевидний той факт, що найбільш ефективним і надійним механізмом захисту від порушень прав, свобод і законних інтересів громадян зазначеними вище суб'єктами є адміністративно-судовий захист.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має своєю метою забезпечити реалізацію даного права, що є важливою гарантією й одночасно й механізмом реалізації конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, проголошеного ст. 3 Конституції України.

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вищенаведені положення свідчать про необхідність проведення ґрунтовних і комплексних теоретичних досліджень з вивчення питання про те, що становить собою адміністративне судочинство, які завдання ставить перед собою, та яку переслідує мету, як один із найбільш дієвих та ефективних механізмів захисту прав і законних інтересів громадян.

Ступінь наукової розробки проблеми. У сучасній науці адміністративно-процесуального права існує чимало дискусій з приводу з'ясування сутності інституту адміністративного судочинства. З огляду на це, можна дійти висновку, що дане питання дискутується в Україні протягом всього періоду її незалежності. На даному рівні проводилися відповідні тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого й практичного характеру. Свої праці дослідженню цієї проблеми присвятили Ю. П. Битяк, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. А. Куйбіда, І. В. Панова, В. Г. Перепелюк, А. В. Руденко тощо. Прийняття нового Кодексу адміністративного судочинства України ознаменувало новий етап у вивченні даного питання. Проте, незважаючи на таке пожаття, ця проблема і досі залишається малодослідженою, а отже - і актуальною.

Мета статті - з'ясування головних аспектів правової категорії «адміністративне судочинство».

Виклад основного матеріалу. Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних і юридичних осіб від порушень їх прав і законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Відповідно до ст. 124 Конституції України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Закон України „Про судочинство та статус суддів” дублює дане положення та доповнює його нормою – „судова система за-

безпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією та законами України»[2, ст.3]. Створення системи адміністративних судів було визначено як напрямок і судово-правової, й адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. Відповідно до ст. 55 Конституції України, 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. Саме адміністративне судочинство є способом реалізації конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади.

Відповідно до п.4 ч.1 ст.3 КАСУ, *адміністративне судочинство* – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом.

Авторський колектив «Кодексу адміністративного судочинства: Науково-практичний коментар» доповнює і конкретизує дане поняття, зазначаючи, що під «*адміністративним судочинством*» варто розуміти процесуальну форму здійснення правосуддя (діяльність адміністративних судів), а також вид державної діяльності, пов'язаної з розглядом і вирішенням адміністративних справ [4, ст.3].

На думку Руденка А. В., адміністративне судочинство становить собою регламентовану законодавством діяльність судів по розгляду, у встановленому процесуальному порядку, в судових засіданнях справ, що їм підсудні, законному, обґрунтованому, справедливому їх вирішенні [8, с.5].

Специфіка адміністративного процесу полягає в ускладненні виведення поняття „адміністративне судочинство”. Завдяки існуванню в радянські часи влади, що не визнавала навіть можливість існування та функціонування інституту „людина проти держави” і на даний час має місце підміна деяких понять та їх змісту. Так, під адміністративними судами розуміли лише суди, що здійснюють діяльність по розгляду справ про накладення стягнень за скоєння адміністративних правопорушень, тобто ототожнювалися поняття адміністративного судочинства та адміністративно-деліктного судочинства. При здійсненні такого судочинства суд захищає саме державу від неправомірних дій людини, а не навпаки. Такий суд у свідомості людини асоціюється лише з каральною інституцією [5, с.160].

Зміст будь-якого поняття не можна розглядати у відриві від місця, яке займає поняття в науці. Тому доцільно розпочати визначення змісту поняття „адміністративне судочинство” з того місця, що відведене йому в науці адміністративно-процесуального права. З цього приводу серед науковців продовжуються дискусії. Зокрема, панує думка, що адміністративне судочинство має бути не складовою частиною адміністративно-процесуального права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості (поряд з цивільним, кримінальним, господарським), оскільки у галузі адміністративного судочинства спільним з предметом регулювання адміністративно-процесуального права можна вважати лише сам термін „адміністративне”[8, с.13].

Усупереч такій думці, Ю.О. Тихомиров вважає адміністративне судочинство лише частиною адміністративного процесу. Отже, в першому випадку адміністративне судочинство розглядається як самостійна галузь права, а в другому - як частина адміністративно-процесуального права [7, с.11].

Проблема місця адміністративного судочинства в адміністративно-правовій науці тісно пов'язана з проблемою розмежування змісту адміністративного судочинства та суміжних з ним понять, до яких належать: «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» і «адміністративна юрисдикція». Деякі автори поєднують усі ці поняття, висловлюючи думку, що вони є тожні, а інші – їх розрізняють [8, с.13].

Для відокремлення даних понять необхідно, перш за все, проаналізувати, що вкладається в їх зміст. Юридичний словник визначає *адміністративну юстицію* як систему спеціалізованих органів по контролю за дотриманням законності в сфері державного управління, а також, у більш вузькому змісті, - як особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином або організацією, з однієї сторони, й органом державного управління - з іншої [10, с.47].

Питання співвідношення адміністративного судочинства та адміністративної юстиції розглядає І.В. Панова. Вона вважає, що адміністративне судочинство є видом судочинства, діяльністю суду, що регламентується в порядку, встановленому нормами адміністративно-процесуального права, воно не є часткою адміністративно-процесуальної діяльності, що охоплює власну діяльність виконавчих органів публічної влади, за виключенням діяльності, що регламентується іншими галузями права (законотворча, криміна-

льно-виконавча). Розбіжними називає І.В. Панова поняття „адміністративна юстиція” та „адміністративне судочинство”. Адміністративна юстиція – розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб та органів виконавчої влади, тобто правосуддя в адміністративних справах. Адміністративне судочинство відрізняється від адміністративної юстиції за своєю процедурою, що повинна бути адміністративною й мати свою специфічність у зв'язку з цим. Суди в порядку, встановленому нормами адміністративно-процесуального права, є органами, що притягають до відповідальності, а не захищають. Тобто, на думку І.В. Панової, *адміністративне судочинство* – це лише судове провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [8, с.15].

Крім того, співвідношення адміністративного судочинства й адміністративної юстиції можна визначити як співвідношення процесуального та матеріального поняття. Тобто адміністративне судочинство являє собою процесуальне вираження адміністративної юстиції [5, с.162].

Поряд з проблемою співвідношення вищезазначених понять існує проблема визначення змісту адміністративного процесу та адміністративного судочинства. Ці поняття також не тотожні, оскільки адміністративне судочинство – це форма здійснення правосуддя, метою якого є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами. А процес - це вже сама діяльність суду, процедура судочинства. Однак для забезпечення єдності форми та змісту не можна протиставляти „адміністративне судочинство” „адміністративному процесу” [8, с.16].

Для визначення змісту „адміністративного судочинства” необхідно також провести чітке розмежування з категорією „адміністративна юрисдикція”.

Термін „юрисдикція” використовується в трьох значеннях: по-перше, як судочинство і правосуддя; по-друге, - підвідомчість, підсудність; по-третє, як повноваження вирішувати справи і застосовувати повноваження [10, с.67].

Сьогодні термін „юрисдикція” вживається для визначення всієї сукупності правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення. Адміністративна юрисдикція є специфічним різновидом правоохоронної діяльності, складовою діяльності органів виконавчої влади, це розгляд справ без звернення до суду.

Адміністративне судочинство має свою предметну сферу, й тут уживається термін

„юрисдикція”, але вже в значенні підсудності окремих категорій справ. Підсудність установлюється процесуальним законодавством з урахуванням сукупності юридичних ознак судової справи. Через правила про підсудність забезпечується передбачене ст. 7 Загальної декларації прав людини право на розгляд і вирішення її справи компетентним судом.

Автори в різному обсязі визначають юрисдикцію адміністративних судів. Так, В.М. Лебедев відносить до юрисдикції адміністративних судів розгляд скарг громадян на діяльність посадових осіб органів управління та місцевого самоврядування, а також справи, пов'язані з оскарженням нормативних актів і про порушення виборчих прав громадян. Ширше визначає юрисдикцію Тихомиров Ю.А., виділяючи ще й справи по спорах про законність притягнення до адміністративної відповідальності, всі справи, що мають публічно-правовий характер, тематичні спори, що впливають з податкового, митного, бюджетного та іншого спеціалізованого законодавства [5, с.167].

За такого підходу до адміністративного судочинства особливе місце займає вирішення справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, оскільки така діяльність суду є судочинством.

Ідея про необхідність розподілу судочинства з адміністративних справ на окремі форми висловлювалась Д. Н. Бахрахом і А.Т. Боннером. У теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів – адміністративного спору та адміністративного правопорушення – породжує питання про необхідність використання якоїсь більш загальної категорії для визначення предмету адміністративного судочинства в цілому. В якості такої категорії може виступати адміністративно-правовий конфлікт.

Деякі сучасні українські науковці виділяють *дві самостійні складові адміністративного судочинства*: справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), а також справи про адміністративні правопорушення. З таким висновком не можна погодитись, оскільки такі складові крім загального слова „адміністративний” не мають спільних завдань, процесуального законодавства, мають абсолютно різне змістовне наповнення [8, с.19].

У науковій літературі зазначається, що ідея розподілу адміністративного судочинства на форми має важливе значення з появою адмініст-

ративного судочинства по справам, що виникають з адміністративно-правових спорів. Раніше ця проблема не стояла так гостро, оскільки під адміністративним судочинством розуміли лише діяльність суду по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення. Це була єдина категорія справ, що розглядалась у порядку адміністративного судочинства. Із запровадженням адміністративних судів доцільне визначення судової діяльності по розгляду справ про адміністративні правопорушення як адміністративно-деліктне судочинство, а розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових спорів – як адміністративне судочинство [8, с.19].

Мета адміністративного судочинства – уявна модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти процесу. Метою адміністративного судочинства є захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя. Мета розкривається через завдання.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-владних відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, ст.2].

Аналіз цієї норми дозволяє вважати, що *на адміністративне судочинство покладено*: визнання відповідно до законодавства прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб; встановлення відповідно до законодавства кола обов'язків та їх меж учасників (сторін) адміністративного процесу; поновлення порушеного права, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб; визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують законні права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень. Водночас існують певні складнощі захисту у сфері таких відносин: по-перше, публічні відносини виникають всупереч бажанню іншої сторони, в деяких випадках пов'язані з підпорядкова-

ністю або підлеглістю осіб у цих відносинах, і як наслідок, особі, що потребує захисту, протистоїть потужний управлінський апарат; по-друге, об'єктивно на виконання законів суб'єкти владних повноважень жорстко зв'язані правовими рамками, тому, не виключено, що вони можуть вчиняти дії, приймати нормативні акти, які суперечать правам та інтересам особи, обгрутовуючи це державними інтересами [5, с.169].

У цьому зв'язку в сторін заздалегідь складаються нерівні можливості як у визначенні поведінки, так і в захисті власних прав та інтересів. Усунути ці нерівності покликане адміністративне судочинство з його особливими критеріями оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, спеціальними заходами забезпечення адміністративного позову, особливими повноваженнями адміністративного суду тощо [6, с.11].

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [3, ст.2]. Дане положення потрібно розглядати у двох аспектах. *По-перше*, мова йде про вирішення питання щодо принципу встановлення кола публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративному суду. *І по-друге*, питання стосується розподілу компетенції між адміністративними та іншими судами судової системи.

Щодо першого аспекту у науці адміністративно-процесуального права сформувався дві думки відносно визначення кола правових спорів у сфері публічного управління, які підвідомчі органам адміністративної юстиції. Відповідно до першої, обов'язковим є встановлення переліку кола спорів, які можуть бути розглянуті у адміністративних судах. Прихильники другого погляду виступають за введення загальної норми, що встановлює можливість оскаржити до суду будь-який правовий акт, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного управління, що порушує права громадян або організацій, за винятком тих, у відношенні яких це прямо заборонено законом [4, ст.2].

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

обгрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Із наведеного у нормі переліку можна виокремити ті, що є критеріями законності актів, дій (бездіяльності), що оскаржуються: чи ґрунтується правовий акт на законі; прийнятий уповноваженою особою; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; а також з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Іншою групою обставин, що є предметом перевірки суду, є питання обґрунтованості рішень, дій чи бездіяльності: чи обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) прийнято акт, вчинено дію.

Інші обставини, що містяться у наведеному переліку, тобто прийняття рішень, учинення дій органом публічної влади безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія), своєчасно, тобто протягом розумного строку, можна віднести до третьої групи. Особливістю даної групи обставин є наявність деяких оціночних категорій, які вводяться Кодексом і не отримали конкретного визначення у його нормах. Так, наприклад, термін «своєчасно» пояснюється через інший — «протягом розумного строку». При цьому сам термін «розумний строк» трактується у частині 11 ст. 3 як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Таким чином, вчинення дій органом публічної влади своєчасно, тобто протягом розумного строку можна трактувати як учинення таких

дій без невинуватих зволікань, у найкоротший строк [4, ст.2].

Висновки. *Адміністративне судочинство* – це одна із форм здійснення правосуддя, що полягає у повному, всебічному, об'єктивному і неупередженому розгляді та вирішенні адміністративними судами спорів за обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень і фізичних і юридичних осіб з метою захисту прав, свобод і законних інтересів останніх.

Адміністративне судочинство є важливим і необхідним елементом політичної системи будь-якої демократичної держави. Крім того, ми вважаємо, що побудова правової держави взагалі немислима без закріплення правових основ організації та здійснення адміністративного судочинства. Оскільки це той фундамент, який сприяє зміцненню правопорядку в державі. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що зумовлює необхідність створення адміністративного судочинства в Україні, яке б, з одного боку, захищало суб'єктивні права громадян, а з іншого – забезпечувало законність діяльності органів державної влади.

Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. І у зв'язку з цим адміністративне судочинство визнається одним із перспективних і дієвих механізмів захисту громадян від свавілля органів державної влади та місцевого самоврядування.

Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua

3. Кодекс адміністративного судочинства України (із змінами і доп.). – К.: ПАЛІВОДА А.В., 2008. -116 с.

4. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар. Видання третє / За ред. С.В Ківалова, О.І. Харитонової / Ківалов С.В., Харитонов О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. — Х.: Одіссей, 2008. — 560 с.

5. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб./ За заг. ред. А. Т. Комзюка – К.: Прецедент, 2009. – 198 с.

6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упор.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – С.10-11.

7. Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К.: Конус-Ю, 2006. – С.11.

8. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Руденко; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2006. — 20 с.

9. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу // Юридичний журнал. -2005. - №11.- С.100-109.

10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А-Г.

Стаття надійшла до редколегії 12 вересня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

V.P. Taranucha, V.M. Dovgan

Aim, task and content of the administrative legal proceeding

Summary

Research problems of administrative justice in Ukraine by analyzing the statutory provisions and doctrinal approaches regarding this issue. And also to clarify the content of this category and its relationship with neighboring concepts "administrative justice" and "administrative process" and "administrative jurisdiction".

Keywords: administrative law, administrative justice, administrative process, jurisdiction, administrative jurisdiction, the purpose of administrative proceedings.

V.P. Taranucha, V.M. Dovgan

Цель, задание и содержание административного судопроизводства

Аннотация

Исследуется проблема административного судопроизводства в Украине путем анализа законодательных положений и доктринальных подходов по поводу данного вопроса, а также выясняется содержание данной категории и ее соотношение со смежными понятиями: «административная юстиция», «административный процесс», и «административная юрисдикция».

Ключевые слова: административное судопроизводство, административная юстиция, административный процесс, юрисдикция, административная юрисдикция, цель административного судопроизводства.