

УДК 314.742

С.О. БОНДАРЬ, Сумський окружний адміністративний суд

МЕТА ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Ключові слова: адміністративні суди

Питання утворення та функціонування адміністративних судів були предметом окремих наукових досліджень Ю.В. Георгієвського, А.Т. Комзюка, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, Н.Б. Писаренка, А.В. Руденка, О.П. Рябченко, В.В. Синцова, В.С. Стефанюка та інших вчених. Проте ряд актуальних і практично значущих проблем їх діяльності потребують подальшої розробки. Однією із таких проблем є відсутність чіткого законодавчого визначення правового статусу адміністративних судів, зокрема його цільового блоку, елементами якого, на нашу думку, є мета та принципи діяльності адміністративних судів, їх завдання та функції.

Тому ціллю цієї статті є характеристика таких складових елементів цільового блоку правового статусу адміністративних судів, як мета та принципи їх діяльності. Її новизна – у пропозиціях щодо удосконалення принципів діяльності адміністративних судів (адміністративного судочинства).

Аналізуючи мету утворення та функціонування адміністративних судів, зазначимо, що вона не отримала належного законодавчого визначення. У науковій літературі зазначається, що адміністративна юстиція запроваджується з метою вирішення не конфліктів, джерелом яких є дії чи поведінка приватних осіб, а спорів, зумовлених управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів [1, с.393-394].

Так, А.А. Стрижак визначає цілі діяльності суб'єктів організаційного керівництва в судах (голів судів), до яких відносить: планування організації роботи суддів щодо дотримання строків розгляду судових справ як

кінцевого результату; розподіл навантаження і управління матеріальними та людськими ресурсами; видання розпоряджень для підтримання дій працівників в оптимальному режимі судових засідань; координацію використання приміщень для судових засідань; організацію підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів [2, с.108].

Ю.М. Старілов визначає мету адміністративного судочинства як діяльність суду щодо захисту порушених прав громадян, забезпечення загального порядку та правопорядку, ефективності та законності діяльності державної і муніципальної адміністрації [3, с.108].

Розуміючи під метою «уявну модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти процесу», А.В. Руденко, «метою адміністративного судочинства вважає захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя» [4, с.26].

Беручи до уваги те, що метою судової влади є реалізація (здійснення) правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства (ч.2 ст.1 Закону України «Про судоустрій України») [5], логічним з нашої точки зору буде висновок про те, що метою утворення та функціонування адміністративних судів є розгляд і вирішення адміністративних справ, під якими необхідно розуміти «публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України - далі КАС) [6]. Крім того, мету утворення та функціонування адміністративних судів можна визначити як контроль за дотриманням законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку адміністративних справ.

Важливим елементом цільового блоку є *принципи* утворення та функціонування адміністративних судів. Загалом, у тлумачних словниках під принципом розуміється «основне, вихідне положення... особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці» [7, с.693], у зв'язку з чим принципи часто ототожнюються з нормами права, основними засадами правового регулювання, а інколи визначаються як основні права і обов'язки суб'єктів правовідносин. Необхідно відзначити і те, що якщо ті чи інші принципи отримали нормативне закріплення, то вони вважаються нормами-принципами, під якими, як правило, розуміються принципи, які прямо закріплені у нормах права та являють собою внутрішній зміст цих норм [8, с.221]. Крім того, нормою-принципом є й деякі положення, у яких відсутнє слово «принцип». Прикладом такої норми-принципу може бути положення ст.3 Конституції України, яка проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», або те, що «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст.55) [9].

Необхідно зазначити, що низка принципів утворення та функціонування судів міститься у Конституції України. Зокрема у ст.124 Основного Закону передбачено «принцип здійснення правосуддя в Україні виключно судами»; ст.125 – «принципи територіальності і спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції»; ст.126 – «принципи незалежності і недоторканності суддів»; ст.127 – «принципи позапартійності професійних суддів»; ст.130 – «принципи забезпечення фінансування та створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів» [9]. Крім того, у ст.129 Конституції України визначено основні засади судочинства, до яких віднесені: законність; рівність

усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду [9], які разом із попередніми (передбаченими їй ст.ст.124-127, 130) є ніщо інше, як основні принципи здійснення правосуддя в Україні.

У Главі 2 Закону України «Про судоустрій України» визначені засади здійснення правосуддя в Україні, які, також, є ніщо інше як принципи правосуддя, і якими названі: здійснення правосуддя виключно судами; право на судовий захист; рівність перед законом і судом; правова допомога при вирішенні справ у судах; гласність судового процесу; мова судочинства; обов'язковість судових рішень; право на оскарження судового рішення; колегіальний та одноособовий розгляд справ; самостійність судів і незалежність суддів; недоторканність суддів; незмінюваність суддів; функціонування суддівського самоврядування [5].

Наведені вище у Конституції України та Законі України «Про судоустрій України» принципи є загальними для усіх судів, отже їх можна назвати *основними принципами* здійснення правосуддя в Україні, якими повинні керуватися і адміністративні суди.

Необхідно наголосити на тому, що принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах визначені у ст.7 КАС, до яких віднесені: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністра-

тивного суду; 7) обов'язковість судових рішень [6]. Крім того, у ст.4 КАС міститься принцип здійснення правосуддя в адміністративних справах адміністративними судами, який є подібним за змістом до принципу здійснення правосуддя виключно судами, що передбачений ст.124 Конституції України [9] та ст.5 Закону України «Про судоустрій України» [5]. Теж саме стосується і таких принципів, як «Право на судовий захист» (ст.6 КАС) [6], який також передбачений ст.ст.32 та 55 Конституції України [9] та ст.6 Закону України «Про судоустрій України» [6]; мова адміністративного судочинства (ст.15 КАС, ст.10 Закону України «Про судоустрій України»); правова допомога при вирішенні справ в адміністративному суді (ст.16 КАС, ст.8 Закону України «Про судоустрій України»), у зв'язку з чим не можемо погодитись із думкою А.О. Неугоднікова про те, що «перелік принципів адміністративного судочинства у Кодексі адміністративного судочинства не співпадає з наведеним у Законі «Про судоустрій України», що пояснюється... специфікою адміністративного судочинства» [10, с.42], оскільки специфіка адміністративного судочинства у зазначених принципах невідображена. Винятком хіба що є принцип диспозитивності, відповідно з яким суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності (ст.11 КАС) [6].

У той же час необхідно погодитись із А.О. Неугодніковим у тому, що «знання принципів, їхньої ролі й значення в адміністратив-

ному судочинстві, суворе дотримання їхніх вимог у повсякденній правозастосовчій діяльності суддями..., є однією з необхідних умов, що сприяє успішному здійсненню реформування і підвищення ефективності судочинства в Україні» [10, с.42-43].

В Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів зазначено, що судочинство як найдієвіший інститут забезпечення верховенства права має ґрунтуватись, зокрема, на таких загальних принципах, як: законність, що вимагає від суду здійснювати судочинство, керуючись Конституцією та законами, з урахуванням їх цілей та надаючи при цьому найсправедливіше тлумачення для кожного випадку; рівність учасників процесу, яка означає рівні можливості у судовому процесі, що відповідає процесуальному статусу учасника процесу; диспозитивність, відповідно до якої сторони можуть вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмета спору; змагальність, що покладає на сторони обов'язок доводити перед судом ті обставини, щодо яких існує спір і які мають значення для справедливого вирішення справи; розумні строки розгляду справ, що зобов'язують суд вирішувати справи без невиправданих зволікань або ж уникати поспішності, що завдає шкоди справедливому судочинству; гласність, що ставить вимогу забезпечити усім особам, які мають інтерес у результатах вирішення справи, можливість брати участь у судовому процесі; відкритість (публічність), що означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду; обов'язковість рішень суду, що зобов'язує державу забезпечити ефективне виконання судових рішень під контролем з боку суду [11].

Крім того, у цьому концептуальному акті наголошується, що подальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів;

юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; ефективності судового захисту [6], які також можна віднести до загальних принципів діяльності та функціонування адміністративних судів.

У науковій літературі, як правило, принципи судочинства поділяють на: загально-правові (конституційні), галузеві та міжгалузеві [12, с.150].

Принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах аналізуються і у спеціальній літературі. Так, автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства в Україні» (О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинок, Л.Г. Лічман, С.О. Погрібний) [13] наводять такий же самий перелік принципів, який визначено ст.7 КАС, у зв'язку з чим, поза їх увагою залишаються такі принципи адміністративного судочинства, як «здійснення правосуддя в адміністративних справах адміністративними судами» (ст.4 КАС), «право на судовий захист» (ст.6 КАС), «мова адміністративного судочинства» (ст.15 КАС) та «правова допомога при вирішенні справ в адміністративному суді» (ст.16 КАС) [6].

В.Б. Авер'янов, визначаючи принципи адміністративного судочинства як «основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відображають її специфіку і зміст; як основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права» [1, с.402], поділяє їх на: 1) принципи адміністративного процесуального права, закріплені Конституцією України; 2) принципи адміністративного процесуального права, закріплені законодавством про судочинство; 3) принципи здійснення судочинства в адміністративних судах (адміністративного судочинства) [1, с.402-403]. Крім того, автор до загальних принципів судочинства відносить і такі, як об'єктивна істина, неупередженість при розгляді справи, оперативність, безпосередність і усність процесу, публічність, відповідаль-

ність суб'єкта правозастосування, безперервність процесу [1, с.403], і які, на нашу думку, притаманні й адміністративному судочинству.

Заслугою В.Б. Авер'янова є й те, що він сформулював завдання принципів адміністративного судочинства: по-перше, вони встановлюють права і обов'язки учасників адміністративно-судового провадження, що дає змогу відповідним особам найбільш повно і точно відповідати своєму призначенню в процесі розгляду справи; по-друге, встановлюють компетенцію суб'єкта адміністративно-судової юрисдикції, необхідну для виконання основного функціонального обов'язку - об'єктивного, заснованого на точній відповідності закону розгляду справи і винесення обґрунтованого рішення по ньому [1, с.403-404].

А.В. Руденко пропонує таку класифікацію принципів адміністративного судочинства: принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають сам хід судочинства (правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження) [4, с.31].

Таким чином, підсумовуючи розгляд принципів діяльності адміністративних судів (адміністративного судочинства), зробимо такі висновки:

1. Переважна більшість принципів адміністративного судочинства, які визначені ст.ст.4, 6 та 7 КАС, за виключенням лише деяких із них (верховенства права, законності, змагальності сторін, диспозитивності та

офіційного з'ясування всіх обставин у справі) нормативно закріплені і у інших законодавчих актах [6] як основні принципи (засади) здійснення судочинства в Україні. Як вірно зазначає А.В. Руденко, завдяки нормам законодавства принципи знаходять своє зовнішнє відображення, забезпечують реалізацію конституційних принципів щодо верховенства права, в тому числі в адміністративному судочинстві, як одній з форм правосуддя в демократичній, правовій, соціальній державі [4, с.55].

2. Проте, важливе значення мають принципи організації (забезпечення) функціонування адміністративних судів, до яких необхідно віднести: 1) принцип професійного формування судів, який полягає у тому, що органи правосуддя мають комплектуватися тільки висококваліфікованими і підготовленими в галузі права спеціалістами Крім того, виходячи з особливостей предмета адміністративної юрисдикції, законом мають бути встановлені спеціальні вимоги до кандидатів на посаду судді адміністративного суду [11]. Необхідно також погодитись із доцільністю «запровадження прозорої процедури добору кадрів на посаду професійного судді та їх кар'єрного просування. Необхідно, щоб шлях проходження від кандидата на посаду судді до судді не залежав від суб'єктивного впливу посадових осіб, залучених до процесу добору суддів. Потрібно чітко визначити законом порядок (процедуру) призначення (обрання) на посаду судді. Призначення на посаду судді, а також обрання суддів на іншу, зокрема вищу, посаду має здійснюватися на конкурсних засадах. Відомості про наявність вакантних посад, час і місце проведення конкурсу мають бути відкритими... Необхідно переглянути важливість та місце кваліфікаційних класів у системі кар'єрного просування суддів» [11]; 2) принцип територіальної побудови системи адміністративних судів, сутність якого полягає у тому, що адміністративні суди мають бути утворені так, щоб їх юрисдикція охоплювала певну тери-

торію держави, виходячи з потреби наближення судочинства до людини. На відміну від місцевих судів загальної юрисдикції, що утворюються відповідно до районів (районів у містах), місцеві адміністративні суди утворюються в округах відповідно до Указу Президента України. Як зазначено у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, «з метою забезпечення незалежності суддів від впливу місцевої влади територіальна юрисдикція цих судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального устрою. Окружні адміністративні суди необхідно утворити в межах території області або частини її території з урахуванням чисельності населення та транспортних зв'язків» [11]; 3) принцип розподілу повноважень у межах певного адміністративного суду; 4) принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності під час вирішення внутрішньо-організаційних питань забезпеченням роботи судів; 5) принцип оперативності, який полягає у вирішенні адміністративної справи у розумний строк, тобто «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» [6]; 6) принцип контролю, який спрямований на забезпечення режиму законності і дисципліни у сфері організації діяльності адміністративних судів, своєчасне та якісне виконання управлінських рішень; 7) принцип функціональності, відповідно з яким судді мають бути звільнені від вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням діяльності суду. Відповідно до цього принципу судові та організаційно-управлінські функції не повинні поєднуватися в рамках судової влади. Важливо чітко розмежувати повноваження судів та органів виконавчої влади. Суди мають здійснювати правосуддя, а спеціалізовані органи - відповідати за забезпечення діяльності судів і бу-

ти підконтрольними суддівському самоврядуванню; 8) принципи інформаційного, методичного, фінансового та інших видів забезпечення, назва яких говорить саме за себе. Як зазначається у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів «належне забезпечення діяльності судів є однією з гарантій незалежності судів та суддів», у зв'язку з цим необхідним вбачається: поліпшення фінансування судової влади, зокрема, шляхом затвердження нормативів фінансового забезпечення судів, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування; здійснення комп'ютеризації в судах, що забезпечить поступовий перехід від паперового до електронного діловодства; удосконалення навчально-методичного забезпечення судової системи» [11].

3. Проаналізовані вище дві групи принципів (загальні принципи здійснення судочинства в Україні та принципи організації (забезпечення) функціонування адміністративних судів) тісно взаємозв'язані між собою й становлять цілісну систему. Кожний принцип відіграє самостійну роль, характеризує як загальні засади судочинства, так і окрему стадію чи окремий процесуальний інститут, але між ними існує зв'язок і взаємодія, які визначаються єдністю мети і завдань адміністративного судочинства [1, с.402]. Отже, їх загальним призначенням (метою та завданням) є, з одного боку, захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, з іншого - забезпечення (організація) ефективного функціонування адміністративних судів.

Завершуючи характеристику цільового блоку правового статусу адміністративних судів, елементами якого є мета та принципи їх діяльності, завдання та функції, підкреслимо, що вони, у комплексі, визначають місце та особливості адміністративних судів серед інших органів державної влади у цілому

та у судовій системі, зокрема.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2-х т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: дис... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Стрижак А. А. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 184 с.
3. Старилів Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю. Н. Старилів // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 101-114.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Руденко А. В. ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 209 с.
5. Закон України «Про судоустрій України» : від 07.02.2002 р. // ВВР України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.
6. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.
7. Глумачний словник української мови / уклад.: Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
9. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Неугодніков А. О. ; Одеськ. нац. юрид. академія. – Одеса, 2006. – 162 с.
11. Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» : від

10.05.2006 р., № 361.

12. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев и др. ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юристь, 1997. – 672 с.

13. Рябченко О. П. Основы административного судочинства в Україні: навч. посіб. / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок, Л. Г. Лічман, С. О. Погрібний. – Суми : Вид-во «МакДен», 2008. – 200 с.

Бондарь С. О. Мета та принципи діяльності адміністративних судів / С. О. Бондарь // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 63–69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bcodac.pdf>

Надана характеристика таких складових елементів цільового блоку правового статусу адміністративних судів, як мета та принципи їх діяльності; внесені пропозиції щодо удосконалення принципів діяльності адміністративних судів (адміністративного судочинства).

Бондарь С.А. Цель и принципы деятельности административных судов

Предоставлена характеристика таких составных элементов целевого блока правового статуса административных судов, как цель и принципы их деятельности; внесены предложения по усовершенствованию принципов деятельности административных судов (административного судопроизводства).

Bondar' S.A. Purpose and Principles of Activity of Administrative Courts

The characteristic of such components of the target block of a legal status of administrative courts, as the purpose and principles of their activity is given; offers on improvement of principles of activity of administrative courts (administrative legal proceedings) are brought.

Форум права Форум