

УДК 342.95(477)

**С.А. БОНДАРЧУК**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

*Ключові слова: ефективність, адміністративне судочинство*

Побудова правової держави в Україні потребує докорінних змін у правосвідомості нашої нації, процеси перетворення повинні сприйматися політиками і службовцями адекватно до змін, які відбуваються в економічній, політичній, правовій та інших сферах життєдіяльності нашого суспільства. Адже сучасні правовідносини є досить складними і мають комплексно-інтегрований характер, тим більше, що сьогодні Україна є реальним суб'єктом правовідносин не лише регіональних, але й світових процесів.

Одним із засобів здійснення якісної та ефективної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування є контроль з боку судових органів за дотриманням прав людини та законності в процесі реалізації ними своїх владних повноважень. Судова влада є самостійним видом державної влади. В Конституції України прямо зазначено, що суди, так само як і Президент України, Верховна Рада України і Уряд України, здійснюють державну владу в нашій країні. Свої повноваження судова влада здійснює у встановленому законом порядку.

Це означає, що крім необхідності правового регулювання захисту публічно-владної діяльності від всюдозволеності і від свавілля з боку державних службовців, важливим є також питання судового захисту власних опосередкованих суб'єктивними правами інтересів фізичних та юридичних осіб в пуб-

лічно-правових відносинах.

При цьому використовуючи такий інструмент судового захисту як адміністративна юстиція, ці особи отримали можливість захищати свої опосередковані суб'єктивними правами інтереси від неприпустимих порушень з боку суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду замість оскарження неправомірних дій до відповідного вищестоячого органу управління або її посадової особи (особливого чиновника, який займається розглядом таких скарг), що було характерно для радянської правової системи. Разом із тим, реальний захист суб'єктивних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві потребує подальшого вдосконалення.

Аналіз наукової літератури свідчить, що ця проблема досліджена недостатньо, що обумовлено порівняно нетривалим терміном дії Кодексу адміністративного судочинства України. У наукових розробках вчених-адміністративістів, присвячених питанням адміністративного судочинства, насамперед В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, Р.О. Куйбіди, О.В. Кузьменко, В.С. Стефанюка, В.І. Шишкіна та ін., в основному аналізується загальна концепція адміністративної юстиції в Україні, окреслюються її функції та визначаються інші основні засади адміністративного судочинства, тоді як дослідженню проблем реалізації принципу забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду достатня увага не приділялась.

Отже, завданням і метою цієї статті є визначення основних проблем, які перешкоджають забезпеченню належної ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні, та шляхів їх вирішення.

З історії держави і права відомо, що вказана правова аксіома в сучасному праві розповсюдилася з Англії. Згідно англійської концепції rule of law («правління (панування) права» або «верховенство права»), автором якої є вікторіанський правознавець Дайсі (Albert Venn Dicey), правителі і законодавці

самі зв'язані певними правилами, вони не можуть виключити себе із законів, але вони повинні підкорятися праву, закону (law), законодавчій і судовій владі [1].

В основу зазначеної концепції, як аналогу ідеї правової держави, Дайсі включав такі вихідні положення:

1) у суспільстві дотримується абсолютне верховенство або панування звичайного права, на відміну від правління де існує свавілля влади – існування виняткових повноважень у влади;

2) дотримується принцип рівності всіх громадян перед законом або рівне підпорядкування усіх класів суспільства звичайному праву, що застосовується судами;

3) особисті права і свободи повинні бути сформульовані і охоронятися за допомогою загального права, яке є більш дієвим засобом забезпечення верховенства права, ніж абстрактні конституційні декларації.

Водночас у континентальній Європі довго панувала протилежна аксіома, відповідно до якої державна влада була невідконтрольна та невіддільна від судам. Хоча й діяли формально адміністративні суди, але вони були підпорядковані адміністрації (королю). Згодом вплив правових ідей просвітителів позначився на конституційне законодавство і правову практику в європейських країнах. Із визнанням та затвердженням юридичної форми розподілу влади в конституційній практиці європейських країн, адміністративні суди стали нормативно визнаватися частиною судовою влади, зокрема Конституцією ФРН 1949 року, рішенням Конституційної Ради Франції від 22.07.1980 р., Конституцією Італії 1947 року, Конституцією Іспанії 1978 року.

З розвитком юриспруденції погляди Дайсі на принцип верховенства права піддалися уточненням і доповненням. Принцип верховенства права був переведений в сферу дії міжнародного права і поступово за допомогою судової практики, зокрема практики Європейського суду з прав людини, набув автономного значення в контексті норм міжнародного права. Концепція верховенст-

ва права поступово розширилась і увібрала в себе різноманітні європейські стандарти міжнародного права: це і пріоритетність прав і свобод людини у суспільстві, і такі морально-правові цінності як справедливість, добро та гуманізм тощо. Також цей принцип став оціночним поняттям у світлі дотримання та утвердження верховенства права у державах, як мінімальної вимоги до держав-членів Європейського Союзу та Ради Європи закріплених у різних міжнародних договорах.

Під час вступу до Ради Європи 09.11.1995 р. Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту Ради Європи, також взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 1995 року.

В наш час визнання верховенства права в Україні додає питанням захисту прав та свобод людини особливу актуальність. Складність захисту прав громадян, їх об'єднань у сфері публічно-правових відносин полягає не тільки у специфіці спорів, які виникають із публічно-правових відносин, але і через невизначеність та незрозумілість порядку правильного застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України.

До основних проблем, які виникли в результаті практичного застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України, слід віднести насамперед проблему неоднозначного розуміння наукових термінів.

Так, Кодекс адміністративного судочинства України містить чимало термінів і словосполучень, які не мають чіткого визначення та розуміння не тільки у вітчизняному законодавстві, але і в сучасних наукових колах, де також існує незгодженість позицій щодо тлумачення окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України. Зокрема щодо тлумачення таких термінів, як «справа адміністративної юрисдикції», «публічно-правовий спір», «публічно-правові відносини», «владні управлінські функції», «адміністративні договори».

Хоча стаття 3 Кодексу дає визначення термінів «справи адміністративної юрисдикції» та «адміністративні договори», однак таке

формулювання потребує докладнішого пояснення та певного уточнення. Приміром, стаття 3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, однак визначення самого поняття «публічно-правовий спір» у Кодексі не надано [2].

Аналізуючи порушене питання, Верховний Суд України у своїй судовій практиці конкретизував положення пункту першого частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – 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, визначивши що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта і якщо суб'єкт владних повноважень у спірних відносинах не здійснює владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не повинен вирішуватися адміністративним судом. Отже, згідно практики Верховного Суду України головним визначальним критерієм у розумінні терміна «справа адміністративної юрисдикції» є здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських (владних) функцій.

Між тим, незважаючи на надане Верховним Судом України визначення, проблема єдиного розуміння змісту цього поняття залишилась не розв'язаною. На підтвердження

цього свідчить подання Вищого господарського суду України до Конституційного Суду України з клопотанням про надання офіційного тлумачення положень п.1 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України з роз'ясненням термінів «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір». Як зазначено в ухвалі Конституційного Суду України № 14-у від 15.02.2007 р., практичну необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень суб'єкта права на конституційне подання обґрунтовував наявністю проблем у розмежуванні компетенції господарських та адміністративних судів. Проте, посилаючись на непідвідомчість Суду питань, які потребують не офіційного тлумачення, а законодавчого врегулювання, Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження.

Проблемність тут полягає насамперед у тому, що в понятті «суб'єкт владних повноважень» зафіксована така ознака суб'єкта владних повноважень, як здійснення ним «владних управлінських функцій», проте трактування зазначеного терміна в чинному вітчизняному законодавстві також відсутнє [2]. Це ще більше заплутало ситуацію, адже, наприклад, спори, що виникли з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, не пов'язані з виконанням суб'єктами владних повноважень власне «управлінських функцій», але згідно з п.5 ч.1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України такі спори підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Саме з цього погляду слушною видається думка тих учених, які пропонують визначити поняття публічно-правовий спір, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, як спору, котрий виник за участю суб'єкта владних повноважень з приводу здійснення ним своєї компетенції для досягнення публічного (державного, суспільного чи територіального), а не приватного інтересу [3].

Разом із тим віднесення таких інтересів, що виникають під час здійснення суб'єктами владних повноважень управлінських функ-

цій щодо приватизації державного майна, отриманні державного (комунального) майна у власність чи користування, відведенні земельних ділянок та їх вилученні тощо лише до приватних, уявляється помилковим.

Публічні інтереси – це своєрідні загальні інтереси, сукупність особистих, громадських, національних інтересів, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси. Вони забезпечують цілісність, стійкість і нормальний розвиток класу, соціального шару, групи або окремого індивіда. Інтерес же приватного суб'єкта існує самостійно і може бути реалізований його носієм на власний розсуд. Існує тісний взаємозв'язок особистого і загального інтересу, який іноді може мати антагоністичний характер, коли формування й реалізація особистого інтересу відбувається на шкоду суспільству [4]. За таких обставин в цілях захисту публічних інтересів інтереси приватних осіб легітимно обмежуються державою.

Окрім цього, певного уточнення потребує наведене в Кодексі адміністративного судочинства України визначення адміністративних договорів. Відповідно до пункту 14 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Аналізуючи зміст терміна «адміністративний договір», можна виділити його відмітну особливість, а саме те, що однією із сторін обов'язково повинен бути суб'єкт владних повноважень. Однак, з'ясовуючи правову природу адміністративних договорів, слід виходити не тільки з характеристики суб'єктів, які вступають у договірні відносини, скільки з специфічного предмета та цілей вказаних договорів. Якщо сторони переслідують ціль врегулювати питання, які пов'язані з управлінням та мають ознаки публічно-правової правомочності, то цей договір має адміністративно-правову природу.

Проблема адміністративного договору має багатоаспектний характер, тому необхідно дослідити основи її теорії, проаналізувати досвід зарубіжних країн і на цій базі розробити нормативне законодавство.

У зв'язку з неодноковим тлумаченням вищезгаданих термінів гостро постала проблема встановлення меж компетенції адміністративних судів в Україні. Спираючись на поняття «справа адміністративної юрисдикції», неможливо однозначно відповісти на принципове запитання, які правові спори повинні розглядатись за правилами КАС?

Окремі фахівці вбачають, що можливим виходом із проблеми розмежування підвідомчості адміністративних справ може бути лише перебудова інстанційної підсудності судової системи України, зокрема шляхом відмови від функціонування вищих спеціалізованих судів [5] і створенням спеціалізованих адміністративних палат в складі місцевих і апеляційних господарських та загальних судів. З таким підходом важко погодитись. Але створення в Україні простої, зрозумілої та швидкої судової системи, виключення додаткових непотрібних витрат – це недостатні аргументи для кардинальної зміни концепції системи адміністративних судів.

Сьогодні ми маємо судову систему, яка складається з чотирьох інстанцій. Ідеї по створенню тільки внутрішньої спеціалізації судів загальної юрисдикції на прикладі колишньої радянської судової системи лише дають загальне уявлення про основні труднощі, з якими стикається Україна в процесі реалізації судової реформи.

Слідуючи таким порадам, ми будемо мати велетенський, але єдиний суд на чолі з нововладним арбітром. Чи треба взагалі тут говорити про раціональність такої судової реформи, адже нині в судах загальної юрисдикції розглядаються цивільні та кримінальні справи? А скільки спеціалізацій буде в одному суді, якщо все уніфікувати? Уніфікації потребує сама процедура розгляду спорів у судах різної юрисдикції, процес, а не спеціалізація суддів.

Такі заклики пояснюються залишком типової радянської ідеології в правовій та політичній культурі нашої країни, коли судова система обслуговувало в першу чергу потреби держави, державного управління, державного апарату і його чиновників. Дана ідеологія аж ніяк не опікується правовим захистом і забезпеченням прав та свобод людини. Разом із тим необхідно зазначити, що одним із важливих напрямів розвитку й функціонування сучасних правових систем є вдосконалення інституту відповідальності держави перед особою, і такий напрямок розвитку для себе обрала й Україна, закріплюючи в Конституції положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А її права, свободи та гарантії визначають зміст і спрямованість держави.

Спеціалізований адміністративний суд є самостійною судовою структурою, створеною в системі судів загальної юрисдикції, повноваження якого визначається за принципом спеціалізованої компетенції з розгляду певної категорії справ.

Сьогодні найбільш серйозною проблемою залишається розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами. Вироблення якихось підходів до вирішення цього питання ускладнено ще й тим, що спеціалісти в галузі господарського чи цивільного права на цей час займають позицію, відповідно до якої адміністративні спори можуть успішно бути розглянутими в рамках цивільного чи господарського процесів. Але коли ми так важко розпочали рух до якісно нового стану судової системи, це буде лише кроком назад.

Кодекс адміністративного судочинства України пересічному громадянину надає більше можливостей для захисту своїх прав і свобод від порушень з боку держави, використовувати дієві засоби та правові інструменти такого захисту. Передусім за своїм статусом нерівність сторін у спірних адміністративно-правових відносинах компенсується положенням частини другої статті 71

Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача (суб'єкта владних повноважень), якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Також, виходячи з диспозитивних засад адміністративного судочинства, крім визначення загального обсягу прав та повноважень позивача та відповідача, що характеризують повноваження на порушення провадження по справі, забезпечення законного складу суду, об'єктивного розгляду справи та прав на інші процесуальні дії, визначається місце адміністративного суду в судовому процесі, зокрема суд займає активну позицію в ході розгляду адміністративної справи. Відповідно до статті 11 Кодексу адміністративного судочинства України суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Отже, принцип диспозитивності гарантує здійснення суб'єктивних прав в адміністративному судочинстві, свободу їх реалізації, вказує на його специфіку, визначає особливості та шляхи розвитку адміністративного судочинства.

Завданням адміністративного суду є гарантування дотримання прав, свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та захист їх від порушень з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції; сприяння зміцненню законності у сфері публічно-правових відносин.

Одним із єдиних способів вирішення проблеми розмежування компетенції господарських і адміністративних судів з метою забезпечення однакового застосування законодавства

в ході судового розгляду спорів, що одночасно включають як елементи публічно-правових, так і приватноправових відносин – це уніфікація процесу, тобто приведення законодавства до єдиної системи шляхом усунення розбіжностей і надання одноманітності нормативному регулюванню подібних норм, передусім шляхом законодавчого розмежування судової компетенції.

Таким чином, проблему належного розмежування юрисдикції судів потрібно вирішувати іншими, складнішими засобами: доопрацюванням концептуальних положень Кодексу адміністративного судочинства України з метою утвердження в його змісті сучасних європейських цінностей і наближення національної системи адміністративної юстиції до стандартів, що нині панують у демократичних країнах світу [2], виробленням єдиної національної судової практики шляхом роз'яснення, рекомендацій з питань застосування законодавства; впровадженням наукової експертизи законів; доопрацюванням матеріального права.

Загалом процес впровадження і становлення адміністративної юстиції в Україні є багатограним і непростим, проте подаль-

ший розвиток цього інституту судового захисту забезпечить прозорість у прийнятті суб'єктами владних повноважень управлінських рішень та сприятиме підвищенню якості наданих ними послуг населенню до міжнародних стандартів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Дайси А. В. Основы государственного права Англии / А. В. Дайси. – М., 1907. – 671 с.
2. Аверьянов В. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права / Аверьянов В., Лук'янець Д., Педько Ю. // Віче. – 2006. – № 7.
3. Яцин В. Деякі критерії розмежування юрисдикції цивільних та адміністративних судів / Яцин В. // Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2006. – № 1.
4. Сіренко В. Про необхідність забезпечення пріоритету загальнодержавних, загальнонародних інтересів / Сіренко В. // Голос України. – 02.04.2008.
5. Сердюк В. Єдність судової системи в контексті судово-правової реформи / Сердюк В. // Юридичний вісник України. – 02.02.2008. – № 5.

*Бондарчук С. А. Деякі проблеми забезпечення ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні / С. А. Бондарчук // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 96–101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bcacvu.pdf>*

Визначаються основні проблеми, які перешкоджають забезпеченню належної ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні, та шляхи їх усунення, а також посилення захисту суб'єктивних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

\*\*\*

*Бондарчук С.А. Некоторые проблемы обеспечения эффективности осуществления административного судопроизводства в Украине*

Определяются основные проблемы, препятствующие обеспечению надлежащей эффективности осуществления административного судопроизводства в Украине, и пути их устранения, а также усиления защиты субъективных прав и интересов физических и юридических лиц.

\*\*\*

*Bondarchuk S.A. Some a Problem of Maintenance of Efficiency in Realisation of Administrative Legal Proceedings in Ukraine*

The basic problems interfering maintenance of appropriate efficiency of realisation of administrative legal proceedings in Ukraine, and way of their elimination, and also strengthening of protection of the subjective rights and interests physical and legal bodies are defined.