

УДК 342.565.4(477)

Н.Ю. ЗАДИРАКА, канд. юрид. наук, доц.,
Київський національний університет імені
Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Ключові слова: правова держава, державні органи, адміністративне право, адміністративне судочинство

Сьогодні проблеми становлення та розвитку адміністративного процесуального права, адміністративного процесу, адміністративного судочинства як складової адміністративного процесу є предметом активних дискусій. У зв'язку з певними проблемами у діяльності адміністративних судів необхідно вирішити на доктринальному рівні ряд організаційних питань з приводу розгляду спорів між органами публічної влади і громадянами. У теорії держави та права констатується, що у справді демократичному суспільстві громадянин наділений можливістю судитися з владою і з самою державою. Питанням адміністративного судочинства значну увагу приділяли такі вчені, як Н. Саліщева, В. Сорокін, Б. Лазарєв, Ю. Козлов, Ю.М. Старилов. Нові тенденції відображені у працях В.Б. Авер'янова, А. Селіванова, В. Стефанюка, Ю. Педько, І. Бородіна, О. Кузьменка, Р.О. Куйбіди, М.М. Тищенко, Ю.П. Битяка, Ю.А. Тихомирова, В. Шишкіна та ін.

Метою статті є аналіз перспектив розвитку адміністративного судочинства як складової адміністративного процесу, що запропоновані видатними українськими та іноземними вченими-адміністративістами; формулювання авторської позиції про необхідність розмежування понять «правосуддя» та «судочинство», а також ствердження необхідності існування цього виду судочинства для контролю за діяльністю публічної влади.

Запровадження адміністративного судочинства викликає появу нових поглядів на

теорію адміністративного процесу, що зумовлено загальними тенденціями у розвитку управлінської правової системи, а це стосується і розвитку системи правових галузей. У цьому сенсі можна лише підкреслити, що за останні 15 років активно і доволі успішно проводиться обговорення в Україні, а особливо в Росії, проблем формування в правових системах нових галузевих інституцій (галузей і підгалузей права). Однак практика засвідчила, що до числа найактуальніших проблем теорії правових інституцій належить, насамперед, теорія юридичного процесу, його розуміння відповідно до рис та характеристики, структурної побудови та основних видів [1, с.132].

Специфіка адміністративного процесу полягає в ускладненості 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 деякі вчені розуміють лише суди, що здійснюють діяльність по розгляду справ про накладення стягнень за скоєння адміністративних правопорушень, тобто ототожнюються 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 [2, с.16].

Зміст будь-якого поняття не можна розглядати у відриві від місця, яке займає це поняття в науці. Тому, доцільно розпочати визначення змісту поняття «адміністративне судочинство» з місця, що відведене йому в науці адміністративного права.

В спеціальній, адміністративно-правовій літературі не існує єдиного визначення як адміністративного судочинства, так і його місця в системі адміністративного права. З цього приводу серед науковців продовжуються дискусії.

На думку Ю.М. Старилова досягнення адміністративно-правової науки дозволяють назвати головними частинами адміністративно-

го права управлінський процес та адміністративну юстицію (адміністративне судочинство або адміністративний процес). Він ставить адміністративну юстицію в один ряд із найбільш суттєвим елементом адміністративного права – процесом управління, однак при цьому залишає його в межах адміністративного права, не висловлюючи сумніву щодо доцільності такого поєднання [3, с.119]. За такого підходу залишається не вирішеним питання щодо місця адміністративно-юрисдикційної діяльності, що поряд із адміністративною юстицією складає вагому частку розгляду адміністративних справ.

Відносини в області адміністративної юстиції є процесуальними відносинами, які пов'язані з особливим порядком розгляду в суді адміністративного позову громадянина на незаконні дії посадової особи (органа держави) та щодо забезпечення прав громадян шляхом скасування неправомірного акту управління.

На думку деяких вчених, адміністративне судочинство має бути не складовою частиною адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості (поряд із цивільним, кримінальним, господарським), оскільки у галузі адміністративного судочинства спільним з предметом регулювання адміністративного права можна вважати лише сам термін «адміністративне» [4, с.491].

В.Б. Авер'янов, розглядаючи зазначене питання, дійшов висновку, що доцільним виглядає варіант виокремлення у структурі адміністративного права двох відносно самостійних інститутів адміністративного права: інституту так званого «позитивного» адміністративного процесу – адміністративні правозабезпечувальні і правозахисні провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв і скарг приватних осіб, в тому числі, надання їм різноманітних адміністративних послуг, та інституту юрисдикційного адміністративного процесу – адміністративно-юрисдикційні провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу,

включаючи відносини адміністративної відповідальності [5, с.224].

На відміну від В.Б. Авер'янова, Ю.О. Тихомиров вважає адміністративне судочинство лише частиною адміністративного процесу. Він наголошує на необхідності створення адміністративної юстиції на зразок тої, про яку чимало писали російські юристи дореволюційного періоду [6, с.129].

Таким чином, у першому випадку адміністративне судочинство розглядається як самостійна галузь права, а в другому – як частина адміністративного процесуального права.

Ю.О. Тихомиров вказує на два основні підстави існування адміністративного судочинства:

а) конституційна підстава: судова влада здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства;

б) законодавча підстава: законодавець допускає створення спеціалізованих судів для розгляду та вирішення адміністративних справ [6, с.51–52].

На наш погляд, одними з головних передумов, і в той же час майбутніх результатів створення в Україні системи адміністративних судів, є ствердження судової влади та надання їй більшої оперативності, ефективності, удосконалення правового механізму забезпечення прав та свобод як фізичних, так і юридичних осіб.

Завдання адміністративної юстиції співпадають із загальними завданнями судочинства як одного з різновидів державної влади в системі розподілу влади. В контексті зазначеного це є не що інше, як розгляд і вирішення спору про поновлення порушених суб'єктивних прав громадян і організацій, а отже, зміцнення законності в нашій державі. З зазначеного випливає, що безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів у сфері державної влади та управління. Така спрямованість адміністративної юстиції визначає її сферу та відповідний об'єкт судового захисту в межах зазначеного судочинства, а також виокрем-

лює визначене судочинство серед інших його форм провадження [7, с.41].

Поняття «правосуддя» і «судочинство» мають різне змістовне навантаження. Так, термін «судочинство» означає процесуальну діяльність судів щодо розгляду і вирішення судових справ, але він позбавлений ціннісно-орієнтованого спрямування, оскільки судочинство є лише процесуальною діяльністю суду щодо відповідного звернення особи незалежно від результатів розгляду справи. Натомість термін «правосуддя» означає діяльність суду, орієнтовану на утвердження верховенства права через ухвалення правосудного судового рішення. Інакше кажучи, правосуддям можна назвати не будь-яке судочинство, а лише те, яке є незалежним від будь-яких негативних впливів, позбавлене упередженості й спрямоване на захист прав, свобод та інтересів людини чи іншої особи, на вирішення справи згідно з ідеалами добра і справедливості.

Оскільки головний зміст адміністративного судочинства – забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини, то нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на основі якого відбуватиметься формування адміністративної юстиції в Україні як організаційно-правової форми здійснення права на судовий захист незалежним і неупередженим судом [8].

Отже, адміністративне судочинство слід визначити як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду адміністративним судом справ щодо публічно-правових спорів, котрі виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб'єктами права (фізичні та юридичні особи) у сфері здійснення владних управлінських фун-

кцій. З цього випливає, що сучасне адміністративне судочинство стає, у певному розумінні, важливою формою захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб. Таким чином, законодавець з прийняттям КАС відкрив шлях становленню нового процесуального судочинства у сфері судового контролю за публічним управлінням, втілюючи в життя пріоритет конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

Адміністративний процес згідно з визначенням, яке міститься у п.5 ст.3 Кодексу, становлять правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Однак, на думку проф. А.О. Селіванова, через це не дуже вдале з правової точки зору формулювання обмежується простір для науково-практичної перспективи щодо формування складної концепції адміністративного процесу, зважаючи на значний нормативний обсяг регулювання у майбутньому адміністративно-правових (публічних) відносин [9, с.82].

Адміністративна юстиція, на думку І. Бородіна, сприяє у забезпеченні доступу до правосуддя громадянам, які отримали процесуальну можливість звертатися за захистом своїх прав до суду як кінцевої ланки у застосуванні впливу на бюрократію. Але саме в цьому може бути небезпека, якщо неефективність роботи суду блокуватиме проведення адміністративної реформи і боротьбу з адміністративним свавіллям (корупція, адміністративні перепони тощо). Якщо таке станеться в адміністративному судочинстві, то це негативно позначиться на довірі до органів правосуддя, що гальмуватиме розвиток позитивних суспільних відносин. Коли ж адміністративна юстиція швидко подолає шлях до свого становлення, це дозволить державі забезпечити правову, конституційну безпеку громадянам, суспільству і державі, оскільки спори з органами влади вирішуватимуть з позицій верховенства права, що усуває соціальну базу для виникнення конфліктів, протистоянь, непокори людей владі. Отже, відомий постулат про те, що без належної, чесно адміністративної

юстиції влада легко перетворюється у деспотію, нині все ще актуальний [10, с.15–17].

Щодо адміністративного судочинства, то слід уважно проаналізувати та виокремити його головну спрямованість, що полягає не у вирішенні процедурних завдань, а має судову правозахисну сутність в структурі адміністративного процесу. Це дає можливість визначити його спеціальне призначення – процесуально-контрольну діяльність судів у сфері публічної влади. Оскільки предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність органу публічної влади, тому важливо було би встановити, що як відповідач (сторона) у справі може залучатися судом не тільки певний державний орган або його посадова особа, але й Україна як держава загалом, що прямо впливає із практики Європейського суду з прав людини.

Російські вчені, зокрема, Ю.М. Старилов, схиляються саме до такої точки зору, відмічаючи, що на інститут адміністративного процесу необхідно зважати, як на адміністративне судочинство (адміністративну юстицію). Таким чином, судова влада, беручи до уваги конституційний принцип розподілу влад, існує у своїй процесуальній формі, коли здійснюється юридичний процес [3, с.164].

Можна констатувати, що поява адміністративної юстиції у вигляді судів (суддів), апеляційної інстанції та Вищого адміністративного суду України забезпечена правилами адміністративного судочинства і цей вид судового контролю за публічною владою вже певним чином розвивається. Проте однією з основних проблем у цьому процесі є формування судового корпусу з авторитетних, незалежних від влади суддів, які б мали спеціальні знання, належну теоретичну і практичну підготовку в сфері застосування закону при вирішенні спорів, пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами.

Таким чином, головним висновком, що впливає з аналізу адміністративного судочинства як важливого інституту здійснення судової влади, є те, що розвиток цього інсти-

туту перебуває у взаємозв'язку з проведенням судової реформи, яка охоплює питання судової структури і здійснення судочинства. Формування адміністративних судів відповідає потребам побудови правової держави, в якій мають бути встановлені та забезпечені публічні інтереси, що означатиме необхідність піклування держави про судово-правовий захист суб'єктивних публічних прав і свобод громадян і юридичних осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. Л. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 336 с.
2. Куйбіда Р. О. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : підручник / Куйбіда Р. О., Шишкін В. І. – К. : Старий світ, 2006. - 576 с.
3. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы : учебник / Старилов Ю. Н. – М. : Норма, 2001. – 304 с.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у 2 т. / Авер'янов В. Б. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право : підручник / Авер'янов В. Б. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса : учебник / Тихомиров Ю. А. – М. : Норма, 1998. – 790 с.
7. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / Стефанюк В. С. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / Селіванов А. О. – К. : Ін Юре, 2000. – 52 с.

10. Бородин І. Про сутність адміністративної юстиції / І. Бородин // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.

Задирака Н. Ю. Адміністративне судочинство в Україні: актуальні проблеми / Н. Ю. Задирака // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 277–281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11znjuar.pdf>

Аналізуються різноманітні аспекти визначення поняття «адміністративне судочинство» та дається авторське розуміння цієї дефініції, виходячи з того, що запровадження адміністративного судочинства є показником рівня демократичності держави.

Задирака Н.Ю. Административное судопроизводство в Украине: актуальные проблемы

Освещаются различные аспекты формулирования понятия «административное судопроизводство» и авторский подход к пониманию данной дефиниции, исходя из того, что внедрение административного судопроизводства является показателем уровня демократии в государстве.

Zadyraka N.Y. Administrative Trial in Ukraine: Actual Problems

Different aspects of definition of the term «Administrative Trial» and its contemporary interpretation, provided by the author are describes, recognizing the introduction of the Administrative Trials system is an indicator of the level of Democracy in a given state.

Форум права Форум Д