

УДК 342.9(477)

Олег Муза,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

ТЕОРЕТИЧНА МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНО-СУДОЧИНСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовуються теоретичні аспекти предмета адміністративного судочинства — адміністративно-судочинських правовідносин. Висвітлюються різні наукові положення щодо місця адміністративного судочинства у вітчизняній системі адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративно-судочинські правовідносини, адміністративний процес.

Розвиток правової системи в Україні в період незалежності свідчить про значні зміни у визначенні теоретико-методологічних основ різних галузевих інститутів. Особливе місце у цьому процесі посідає реформування адміністративно-правових відносин. Якщо бути точнішим, то йдеться не про традиційні (сталі) адміністративні відносини, а про той вид відносин, зміст яких стосується правосуб'єктності різного кола осіб (й не лише суб'єктів адміністративного права) — адміністративно-процесуальні відносини, адміністративно-процедурні відносини, адміністративно-судочинські відносини, адміністративно-сервісні відносини тощо.

Незважаючи на активізацію наукових пошуків багатьма вітчизняними вченими у сфері адміністративно-юстиційного захисту прав та свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб (В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, О. М. Пасенюк, М. І. Смокович та ін.), у цій сфері не здійснено по суті головного — доктринального аналізу теоретико-правових засад адміністративного судочинства та адміністративного процесу загалом. Зважаючи на короткий проміжок часу правозастосовчої діяльності у сфері адміністративного судочинства, у науці адміністративного права не відбулося цементування вітчизняної теорії адміністративного судочинства. Це і призво-

дить до нехтування окремими авторами повного розуміння сутності та призначення адміністративного судочинства — його невід'ємності у національному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина — тобто невід'ємності у побудові в Україні правової держави.

Як відомо, спеціалізоване адміністративне судочинство в Україні було запроваджено у 2005 р. Проблеми, які виникали в організації судового розгляду публічно-правових спорів, поступово вирішувались Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Державною судовою адміністрацією України, Вищою радою юстиції, а також за участю інших державних інституцій, які здійснюють адміністрування органів судової влади. Без скептичних оцінок необхідно констатувати, що адміністративне судочинство в Україні відбулось. Прикладом цьому є зростання у кількісному відношенні адміністративно-правових спорів, які розглядаються адміністративними судами.

Разом із тим, певні наукові та практичні суперечності викликає невизначеність місця адміністративного судочинства у системі адміністративного права: як окремого інституту адміністративного права у регулюванні спірних адміністративно-правових відносин чи як складової частини адміністративного процесу. У цьому контексті підтримуємо позицію

І. В. Панової, яка зауважує на недопущенні ототожнення адміністративно-процесуальної діяльності та адміністративного судочинства. На її думку, адміністративне судочинство не є частиною адміністративно-процесуальної діяльності, яка охоплює владну діяльність виконавчих органів влади, за виключенням діяльності, яка регулюється іншими галузями права (бюджетне, законотворче, кримінально-виконавче) [1]. Разом із тим, не можна сприйняти тезу І. В. Панової у тій частині, що адміністративне судочинство не є частиною адміністративно-процесуальної діяльності загалом, якщо ми ведемо мову про таку діяльність як про цілісний предмет адміністративного процесу.

У системі сучасного адміністративного права, на думку Р. С. Мельника, інститут адміністративної юстиції, пройшовши досить довгий трансформаційний шлях у межах системи вітчизняного адміністративного права, набув ознак цілісної галузі права, які дозволяють йому посісти самостійне місце у системі національного права [2].

Ю. М. Старілов зауважує, що адміністративний процес необхідно розглядати не з традиційних «правоохоронних» і «процедурних» точок зору, а з позицій, які дозволяють розглянути судову «правозахисну функцію» адміністративного процесу у структурі юридичного процесу та встановити його значимість, спеціальне призначення в якості процесуальної контрольної діяльності судової влади. Іншими словами, на інститут адміністративного процесу необхідно подивитись, як на адміністративне судочинство (адміністративну юстицію). Становлення теоретичної концепції адміністративної юстиції і розвиток процесуального законодавства про адміністративне судочинство сприятимуть появі сучасного погляду на адміністративний процес і, відповідно, створенню «нової» підгалузі процесуального права — адміністративного процесу [3].

При здійсненні характеристики адміністративно-судового процесу С. М. Махіна виходить із правової природи юридичного процесу, вважаючи, таким чином, що адміністративно-судовий процес повинен розглядатися на одному рівні

поряд із цивільним та кримінальним процесами — це не тільки історичний факт, повинно йтися про єдність юридичного процесу [4]. Виходячи із такого принципу, адміністративне судочинство як адміністративний процес має бути єдиним видом адміністративно-процесуальної діяльності у державі, що також підтверджується результатами сучасних наукових досліджень.

О. В. Кузьменко у структурі адміністративного процесу виділяє адміністративно-позовне провадження, яке відносить, у свою чергу, до групи конфліктних проваджень. На її думку, покладення судово-процесуального принципу в основу виокремлення галузі адміністративного процесу не має під собою належних методологічних підстав. Такий крок практично перекреслює усі здобутки радянської та сучасної адміністративно-правової науки. Явище адміністративно-процесуального права як галузі, що обслуговує кореспондуючі матеріальні норми, існувало, існує й буде існувати, незалежно від намагання окремих представників адміністративно-правової науки підвести ідеологічну базу під впровадження адміністративних судів у систему органів судової влади цих країн. «Судова» концепція адміністративно-процесуального права означає винесення регульованих ним суспільних відносин не лише за межі предмета відповідної матеріальної галузі, а й взагалі — за межі сфери її впливу. Поняття адміністративного процесу та адміністративного права розглядаються як абсолютно різнопорядкові явища правової дійсності [5].

Отже, така невизначеність у науці адміністративного права і процесу не сприяє чіткому формуванню національної доктрини адміністративного судочинства, визначенню його теоретико-методологічних ознак.

Необхідно констатувати, що адміністративно-судочинські відносини виникають у зв'язку із розглядом та вирішенням публічно-правових спорів. Як влучно зазначає Н. Ю. Хаманева, спір вважається адміністративним, якщо юридичне питання, що становить зміст спору (тобто те матеріально-правове відношення, яке пов'язує сторони), є питанням адміністративного права. Подача адміністра-

тивного позову приводить до виникнення процесуального відношення адміністративно-правового характеру, яке одночасно є правоохоронним і горизонтальним [6]. В основі адміністративно-правового спору лежить конфлікт, який виникає між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і органами публічної влади — з іншого. Природу такого конфлікту визначають права та інтереси, які необхідно або задовольнити, або відмовити у їхньому задоволенні. Тим паче сфера, у якій виникають такі конфлікти, охоплюється владно-управлінською діяльністю, а це свідчить про нерівність суб'єктів адміністративно-правового спору.

Разом із тим, факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує адміністративний спір. Він є результатом реалізації громадянином ініціативи щодо оскарження управлінських рішень чи вжитих до нього органами публічної влади заходів, якщо він вважає їх неправомірними. Тож, адміністративний конфлікт не завжди може перерости в адміністративний спір. Виникнення адміністративного конфлікту є підставою для ініціювання зацікавленою особою адміністративного спору [7].

А. О. Дьомін вважає, що змістом адміністративного процесу є спір про право та діяльність державного органу із вирішення такого спору із вчиненням усіх необхідних дій. Автор не відносить до сфери адміністративного процесу чисто матеріально-правову діяльність органів державного примусу. Подібними до таких дій є виконавчі дії органів держави з виконання рішення суду, оскільки вони у матеріально-правовому порядку реалізують свою компетенцію, виконуючи рішення уповноваженого державного органу. Характер змісту адміністративного процесу, його сутності потребують визнання звернення до уповноваженого державою органу вирішувати адміністративний позов [8].

Із таких позицій, відносини, які складаються при вирішенні публічно-правових спорів, можуть повністю займати усю нішу адміністративного процесу, тобто адміністративно-процесуальної діяльності судів. Такий підхід спрощує теоретичне обґрунтування сутності адміністративного процесу, предметом якого виступають від-

носини адміністративного судочинства. Однак у даному випадку йдеться про «одичний» предмет адміністративного процесу — адміністративно-правовий (публічно-правовий) спір, хоча критеріями для виокремлення видів адміністративно-процесуальної діяльності уповноважених органів державної влади, виступають і дії суб'єктів владних повноважень, завдяки яким відбувається реалізація покладеної на орган компетенції, що дає підстави для визначення системи адміністративного процесу через відповідні адміністративні провадження. Тому, на нашу думку, одним із головних критеріїв для віднесення діяльності до адміністративного процесу, виходячи із того, які норми при цьому реалізуються — адміністративно-матеріальні чи адміністративно-процесуальні: якщо відбувається реалізація адміністративно-матеріальних норм, то власне «чистий» адміністративний процес у такому випадку відсутній. Однак, якщо орган влади використовує адміністративно-процесуальні норми з метою реалізації відповідної матеріальної норми, то відразу з'являються ознаки юридично оформленої процесуальної діяльності — юридичного процесу (стадійність, темпоральність тощо).

Одним із варіантів вирішення такої наукової дискусії може бути запропонована субсидіарна сутність юридичної категорії «юридичні процедури». Зокрема П. І. Кононов розглядає процесуальні та позапроцесуальні юридичні дії, розуміючи під останніми такі дії, що регламентують порядок здійснення окремих юридичних дій, кожна із яких має самостійне значення та здійснюється поза рамками будь-якого процесу [9]. Така позиція дозволяє окремі дії уповноважених органів державної влади, особливо у системі виконавчої влади, не повністю вважати такими, що представляють собою чисто адміністративно-процесуальну діяльність, однак вважати їх субсидіарними видами адміністративно-процесуальних правовідносин, за умови, якщо відповідні дії будуть пов'язані із реалізацією матеріального правовідношення.

Виходячи із цього, предметом адміністративного судочинства є відносини, які виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єк-

та. І тому право адміністративного судочинства як процесуальне право спрямоване на забезпечення чіткого застосування норм матеріального права до конкретних життєвих ситуацій таким чином, щоб унеможливити виникнення при цьому фактичних та юридичних помилок [10].

Диспозитивний характер адміністративного судочинства впливає на взаємодію учасників адміністративно-судочинських відносин. В адміністративному судочинстві важливо, щоб розпорядження диспозитивними правами перебувало під прискіпливим наглядом суду, оскільки публічно-правовий спір між двома сторонами може стосуватися публічних інтересів третіх осіб, територіальної громади, держави. Цей нагляд має здійснюватися через процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем адміністративного позову, а також визнання судом умов примирення сторін. Адміністративний суд не прийматиме відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнаватиме умов примирення сторін, якщо внаслідок цього буде порушено норми права або права, свободи чи правові інтереси інших осіб. Тобто відповідальність за правомірність цих дій має бути покладена на адміністративний суд, а не на сторони [11].

Подальший розвиток адміністративного судочинства в Україні свідчить про невизначеність вчених та практиків щодо регулювання окремих інститутів адміністративного судочинства, застосування норм КАСУ, формування національної доктрини адміністративного судочинства. При усіх недоліках вітчизняного адміністративного правосуддя можна з упевненістю стверджувати, що за період 2005—2013 рр., адміністративне судочинство посіло провідне місце у системі розгляду публічно-правових спорів та захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. При усіх спробах зреалізувати належну систему захисту прав громадян у системі адміністративного судочинства, можна спостерігати й цілий ряд проблемних питань, з якими стикаються судді адміністративних судів та учасники адміністративного розгляду

справ: відсутність у КАСУ чітких положень щодо тлумачення основних понять, які використовуються в адміністративному судочинстві; введення нових юридичних категорій адміністративних справ без внесення відповідних змін до правил визначення предметної та територіальної підсудності; не усунуто ряд процесуальних перешкод на шляху швидкого розгляду адміністративних справ; окремі зміни суперечать загальним засадам адміністративного судочинства.

Вищевикладені думки дають підстави стверджувати, що адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів в Україні — адміністративно-судочинські правовідносини, включають у себе такі групи правовідносин:

- 1) відносини процесуальної організації здійснення адміністративного судочинства;
- 2) відносини, які забезпечують процесуальну взаємодію учасників адміністративного судочинства;
- 3) відносини, які впливають із адміністративної юрисдикції;
- 4) відносини, які вирішують ефективне поєднання організаційно-правових засад адміністративного судочинства із реальною практикою розгляду і вирішення публічно-правових спорів;
- 5) відносини, які забезпечують доступ до адміністративного судочинства.

Отже, адміністративно-судочинські правовідносини становлять групу однорідних правовідносин, які пов'язані із процесуальною організацією адміністративного судочинства та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процесуально-правова природа адміністративно-судочинських правовідносин свідчить про їх специфічний характер і місце у сучасній системі адміністративного процесу. За характером свого предмета такі відносини становлять відносно самостійний предмет правового регулювання, що доводить тезу науковців про формування адміністративно-процесуального права як галузі права. Разом із тим, у разі сприйняття такого розуміння адміністративно-судочинських правовідносин у науці адміністративного права інші ви-

ди адміністративно-процесуальних правовідносин не зможуть набувати процесуального характеру, що автоматично відноситиме їх до матеріального права, що є методологічно неправильним. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне не руйнувати сучасну систему адміністративного процесу та розглядати адміністративно-судочинські відносини як вид адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні.

ПРИМІТКИ

1. Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации / И. В. Панова // Государство и право. — 2001. — № 10. — С. 15.
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. — Х. : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутрішніх справ, 2010. — С. 361.
3. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю. Н. Стариков // Государство и право. — 2004. — № 6. — С. 5—6.
4. Махина С. Н. Административный процесс и административное судопроизводство / С. Н. Махина // Правовая наука. — Вып. 20. — Воронеж, 2007. — С. 49—50.
5. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Кузьменко. — К., 2006. — С. 85—88, 317.
6. Хаманева Н. Ю. Адміністративно-правові спори: проблеми і способи їх розшення / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2006. — № 11. — С. 5, 12.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. — К. : Юридична думка, 2009. — Т. 2. Особлива частина. — С. 493.
8. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 11.
9. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 18.
10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К., 2007. — С. 154.
11. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Р. О. Куйбіда. — К. : Атіка, 2004. — С. 130.

Муза Олег. Теоретическая модель административно-судопроизводственных правоотношений в Украине.

В статье обосновываются теоретические аспекты предмета административного судопроизводства — административно-судопроизводственных правоотношений. Освещаются разные научные положения относительно места административного судопроизводства в отечественной системе административного права.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административно-судопроизводственные правоотношения, административный процесс.

Muza Oleg. The theoretical model of the administrative proceeding legal relations in Ukraine.

In the article the theoretical aspects of the subject of the administrative legal proceeding — administrative proceeding legal relations are grounded. The different scientific positions light up in relation to the place of the administrative legal proceeding in the national system of administrative law.

Key words: administrative legal proceeding, administrative proceeding legal relations, administrative process.