

ПЧЕЛІН В. Б.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
адміністративного права і процесу
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 347.998.8

СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗАВДАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У статті аналізуються різні точки зору на розуміння сутності адміністративного судочинства. Наводиться авторське розуміння терміна «адміністративне судочинство». Акцентується увага на важливості організації адміністративного судочинства. Висвітлюється її сутність, виділяються особливості та завдання такої діяльності.

Ключові слова: адміністративне судочинство України, організація адміністративного судочинства, сутність, особливості, завдання.

В статье анализируются различные точки зрения относительно понимания сущности административного судопроизводства. Определено авторское понимание термина «административное судопроизводство». Акцентируется внимание на важности организации административного судопроизводства. Освещается ее сущность, выделяются особенности и задачи такой деятельности.

Ключевые слова: административное судопроизводство Украины, организация административного судопроизводства, сущность, особенности, задачи.

In this article, we analyze the different perspectives on understanding the nature of administrative proceedings. We formulate the author's understanding of the term «administrative proceedings». The attention is focused on the importance of administrative justice. We reveal the essence of it, stand out characteristics and objectives of such activity.

Key words: administrative proceedings of Ukraine, organization of administrative proceedings, nature, characteristics, objectives.

Вступ. З початком свого функціонування адміністративні суди, здійснюючи адміністративне судочинство, виконують важливе завдання із захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій. Як цілком слушно зауважує В. Юрченко, із започаткуванням адміністративного судочинства головним його змістом є формули «людина проти держави» та «забезпечення пріоритету права людини». Саме ці тези, догми, положення визначили завдання адміністративного судочинства [1, с. 853]. Ефективність здійснення адміністративного судочинства, виконання його завдань напряму залежить від того, наскільки якісно організована така діяльність.

Поняття, сутність, зміст і завдання як адміністративного судочинства України, так і діяльності з його організації неодноразово досліджували у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні учені, як В. Бевзенко, І. Бородін, Л. Вдовиченко, І. Винокурова, Т. Коломоєць,



А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Мельник, О. Муза, А. Осадчий, Д. Сирота, Ю. Старилів, В. Сьомина, В. Тарануха, В. Юрченко та інші. Проте й досі чимало питань є не вирішеними. Зокрема, відсутня однаковість серед учених щодо трактування адміністративного судочинства. Досі не вирішене питання про співвідношення термінів «адміністративне судочинство» й «адміністративний процес». Також залишаються поза увагою питання про організацію адміністративного судочинства, її сутність, особливості та завдання.

Постановка завдання. У дослідженні ми прагнемо визначити сутність і особливості організації адміністративного судочинства, встановити завдання такої діяльності.

Результати дослідження. Відправною точкою вирішення поставленого вище завдання, на нашу думку, слід вважати з'ясування сучасного розуміння категорії «адміністративне судочинство». При цьому слід відмітити те, що вищенаведена категорія отримала своє законодавче закріплення в п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) як діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [2]. Не дивлячись на те, що поняття «адміністративне судочинство» знайшло своє законодавче відображення, учені-правознавці неоднакові щодо сприйняття його сутності. Зокрема, існує чимало позицій щодо розгляду адміністративного судочинства як відповідного виду діяльності.

Так, О. Кузьменко вважає, що адміністративне судочинство – це нормативно визначена діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [3, с. 60]. У наведеному випадку визначення сутності адміністративного судочинства мало чим відрізняється від його законодавчого відображення. При цьому, на нашу думку, не зовсім вдалою є вказівка на те, що адміністративне судочинство зводиться до відновлення прав зацікавленої особи. Відновити право можливо лише в разі його порушення. Натомість адміністративне судочинство може здійснюватися й тоді, коли необхідно не допустити порушення права особи. В якості прикладу зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 117 КАС України суд за власної ініціативи або ж за клопотанням позивача може вжити заходів щодо забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі або якщо захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без ужиття таких заходів; якщо для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Більше того, встановлюючи завдання адміністративного судочинства, КАС України використовує термін «захист» (ч. 1 ст. 2 КАС України), який за своєю суттю є набагато ширшим за «відновлення».

В якості діяльності адміністративне судочинство розглядає й В. Тарануха. Науковець вважає, що адміністративне судочинство являє собою певну сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій щодо розгляду адміністративно-юстиційним органом судових справ, які виникають з публічно-правових відносин, з одного боку, між громадянином та юридичними особами, а з іншого – між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими чи службовими особами підприємств, установ, організацій та їх об'єднань незалежно від форми власності, а також керівними органами й керівниками об'єднань громадян, які виконують організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки [4, с. 159]. Наведене вище визначення також викликає декілька зауважень. По-перше, невиправданим, на нашу думку, є використання категорії «адміністративно-юстиційний орган», оскільки зрозуміло, що в цьому разі має йтися про адміністративний суд. По-друге, намагання автора перерахувати всі можливі варіанти суб'єктів правового конфлікту, який належить розв'язати в порядку адміністративного судочинства, зробило визначення занадто громіздким. При цьому всі можливі варіанти суб'єктів (і навіть приблизне їх коло) не були розкриті. По-третє, незрозумілим є використання категорії «розпорядчі та адміністративно-господарські обов'язки», оскільки управлінські повноваження, якими наділяється



ся суб'єкт владних повноважень і з приводу реалізації яких особа звертається до адміністративного суду, все ж таки є більш широкою категорією.

Слід відмітити, що адміністративне судочинство розглядається й як підгалузь судочинства. Зокрема, Д. Сирота вказує на те, що адміністративне судочинство є підгалуззю судочинства, яке існує майже виключно задля того, щоб поновлювати (захищати) порушені суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси приватних осіб, а також у деяких випадках сприяти представникам публічної адміністрації у виконанні покладених на них обов'язків [5, с. 147–148]. Вважаємо, що використання терміна «підгалузь» судочинства в цьому разі є не зовсім виправданим. Про адміністративне судочинство як про підгалузь можна було б говорити, якби воно, як це було раніше, здійснювалося в рамках цивільного або господарського судочинства. Нині ж існує як мережа адміністративних судів, так і процесуальний закон, що регламентує їхню діяльність зі здійснення адміністративного судочинства. Як зауважує В. Сьоміна, адміністративне судочинство – це врегульований нормами адміністративно-процесуального характеру порядок розв'язання судами адміністративно-правових спорів. Воно є одним із видів судочинства й має певні особливості, які відмежовують його від інших (цивільного, кримінального й господарського) видів судочинства [6, с. 108]. А тому про адміністративне судочинство варто говорити не як про підгалузь судочинства, а як про його окремий самостійний вид.

У такому розумінні доречно навести визначення адміністративного судочинства, запропоноване А. Осадчим. На думку вченого, адміністративне судочинство – це вид судочинства, який урегульовано нормами адміністративного права (адміністративно-процесуальними нормами), тобто адміністративне судочинство – це порядок діяльності суду, установлений адміністративно-процесуальними нормами [7, с. 105]. На нашу думку, говорити про те, що адміністративне судочинство врегульоване нормами адміністративного права, не зовсім доречно. Норми адміністративного права урегульовують багато аспектів адміністративного судочинства. Однак сам автор указує на адміністративно-процесуальні норми. Отже, варто говорити про адміністративне процесуальне право. Адже створення системи адміністративних судів в Україні, прийняття КАС України та низки інших нормативно-правових актів зумовили формування нової самостійної судово-процесуальної галузі права, яка отримала назву «адміністративне процесуальне право». Останнє можна визначити як сукупність процесуальних правових норм, закріплених КАС України, що регулюють правовідносини між адміністративним судом та учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення публічно-правового спору між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень [8, с. 45, 52–53]. Отже, під час визначення сутності адміністративного судочинства як діяльності, урегульованої галуззю права, слід мати на увазі, що такою галуззю є адміністративне процесуальне право.

Аналіз вищенаведених визначень сутності адміністративного судочинства свідчить про те, що хоча вони по-різному розкривають сутність явища, проте не суперечать, а скоріш доповнюють одне одного, що черговий раз підкреслює складність і багатоаспектність досліджуваної категорії. При цьому слід відмітити й те, що запропоновані вченими визначення не суперечать і законодавчо закріпленому розумінню адміністративного судочинства. А тому видається можливим запропонувати вдосконалений варіант дефініції. Адміністративне судочинство – це врегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність адміністративного суду, що здійснюється в межах розгляду та вирішення ним адміністративних справ, направлена на захист і поновлення прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах.

Вирішивши завдання зі з'ясування змісту адміністративного судочинства, видається можливим перейти до розв'язання основної проблеми – установлення сутності й особливостей його організації. Під організацією адміністративного судочинства можна розуміти врегульовану нормами права цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів, направлену на забезпечення ефективного розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правового спору задля захисту прав, свобод та інтересів особи. Організація адміністра-



тивного судочинства має багато спільного з організацією будь-якої діяльності. Проте можна назвати й деякі особливості, притаманні лише організації адміністративного судочинства. Зокрема, можемо говорити про особливості нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства. Так, особливе місце серед правових норм, на основі яких здійснюється нормативно-правове регулювання організації адміністративного судочинства, посідають норми адміністративного й адміністративного процесуального права. Окрім цього, слід відмітити й те, що адміністративне судочинство, як і його організація, засноване на відповідних принципах, деякі з них мають галузевий характер, тобто реалізуються виключно в рамках зазначеної діяльності.

Під час здійснення організації адміністративного судочинства будуть виникати й розвиватися різні суспільні відносини, основне місце серед яких посідатимуть адміністративні процесуальні правовідносини. А тому можна говорити про особливості правового статусу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин (адміністративних судів, суддів, учасників адміністративного процесу). Окрім цього, виникають і суто організаційні правовідносини, які можуть мати як внутрішньоорганізаційний, так і зовнішньоорганізаційний характер. Ідеться про різного роду забезпечення адміністративного судочинства. При цьому слід зазначити, що вищенаведені правовідносини (адміністративні процесуальні й організаційні) подекуди «переплітаються», обумовлюють існування одне одного, а тому повинні бути розглянуті в комплексі. Так, наприклад, певні судові провадження не можуть бути здійснені без залучення такого учасника адміністративного процесу, як перекладач. Він може залучатися як у межах адміністративних процесуальних (суддя постановляє відповідне рішення з власної ініціативи або ж за клопотанням особи, яка бере участь у справі), так і організаційних правовідносин (особу перекладача необхідно забезпечити). Отже, великого значення під час дослідження особливостей організації адміністративного судочинства набуває визначення сутності суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин.

Наведені вище особливості будуть обумовлювати завдання організації адміністративного судочинства України. Установлення таких завдань є необхідною умовою повноцінності дослідження методологічних засад організації адміністративного судочинства. Завдання визначають конкретні напрями відповідної діяльності, у результаті реалізації яких досягається її мета. При цьому метою організації адміністративного судочинства слід вважати забезпечення своєчасної, повної та об'єктивної діяльності адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів. У такому разі завдання організації адміністративного судочинства являють собою окремі напрями діяльності уповноважених суб'єктів, реалізація яких передбачає досягнення вищенаведеної мети. Тобто це можуть бути такі напрями організації адміністративного судочинства: установлення правових основ функціонування адміністративних судів і суб'єктів, уповноважених на забезпечення їхньої діяльності; визначення чітких критеріїв віднесення публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів, а також установлення правил підсудності; законодавче врегулювання правового статусу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин; матеріально-фінансове забезпечення адміністративного судочинства; визначення необхідних технічних засобів і комплексів задля належного функціонування адміністративних судів; визначення потреб адміністративних судів у кадрах і здійснення кадрового забезпечення тощо.

Висновки. Таким чином, аналіз вищенаведеного матеріалу дав змогу дійти певних висновків. У науковій літературі існують різні точки зору на розуміння сутності адміністративного судочинства. При цьому такі точки зору в цілому не суперечать ані одна одній, ані законодавчо закріпленому визначенню вищенаведеного поняття. Узагальнення позицій учених дозволило визначити адміністративне судочинство як урегульовану нормами адміністративного процесуального права діяльність адміністративного суду, що здійснюється в межах розгляду та вирішення ним адміністративних справ, направлену на захист і поновлення прав, свобод та інтересів особи в публічно-правових відносинах. З'ясовано, що задля належного функціонування адміністративних судів із розгляду та вирішення публічно-правових спорів уповноваженими суб'єктами здійснюється діяльність з організації адміністративного судочинства.



чинства. А тому сутність такої організації можна визначити як урегульовану нормами права цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів, направлену на забезпечення ефективного розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правового спору задля захисту прав, свобод та інтересів особи. Організації адміністративного судочинства притаманні такі особливості: особливості її нормативно-правового регулювання; принципи, на яких вона заснована; поєднання адміністративних процесуальних та організаційних правовідносин; особливий суб'єктний склад правовідносин, що виникають під час такої діяльності. Особливості організації адміністративного судочинства обумовлені також і завданнями, що мають бути вирішені під час такої діяльності (установлення правових основ функціонування адміністративних судів і суб'єктів, уповноважених на забезпечення їхньої діяльності; визначення чітких критеріїв віднесення публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів, а також установлення правил підсудності; законодавче врегулювання правового статусу суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин; матеріально-фінансове забезпечення адміністративного судочинства; визначення необхідних технічних засобів і комплексів задля належного функціонування адміністративних судів; визначення потреб адміністративних судів у кадрах і здійснення кадрового забезпечення тощо).

Список використаних джерел:

1. Юрченко В. Адміністративне судочинство: проблеми становлення та розвитку / В. Юрченко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 850–855 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_147.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 –36, 37. – Ст. 446.
3. Кузьменко О. Адміністративна юстиція в Україні: [навч. пос.] / О. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.
4. Тарануха В. Звернення громадян як засіб забезпечення законності діяльності місцевих органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Тарануха. – К., 2003. – 231 с.
5. Сирота Д. Кореспондуючі права й обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. Сирота. – Х., 2009. – 192 с.
6. Сьоміна В. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Сьоміна. – Х., 2004. – 212 с.
7. Осадчий А. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Осадчий. – Одеса, 2004. – 175 с.
8. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / Г. Пономаренко, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

