

УДК 342.5(477)

В.В. КОВАЛЬСЬКА, докт. юрид. наук,
ст. наук. співр., Харківський національний
університет внутрішніх справ

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: адміністративний суд, правовий статус, нормативно-правовий акт, мета і завдання діяльності

Належне виконання адміністративними судами своїх завдань і функцій, реалізація встановлених відповідно до них повноважень є наразі однією з найактуальніших проблем у загальному контексті здійснення судово-правової реформи в Україні, головним завданням якої є утвердження судової влади в державному механізмі як самостійної гілки влади, незалежної в своїй діяльності від влади законодавчої та виконавчої.

Дослідженням теоретичних засад адміністративної юстиції присвячена низка праць таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Бевзенко, Ю. Георгієвський, О. Гусарева, І. Коліушко, Т. Коломонець, Р. Куйбіда, Р. Мельник, О. Пасенюк, Ю. Педько, Ю. Старілов та ін. Сутність та зміст адміністративно-правового статусу як окремої категорії юридичної науки розглядалися у працях Ю. Козлова, Б. Лазарева, Л. Юнусової, Ц. Ямпольської. Аналіз різних аспектів правового статусу адміністративних судів України надається в дослідженнях Л. Анохіної, С. Бондара, Л. Виноградової, І. Винокурової, В. Єгорової, А. Неугоднікова, О. Свида, В. Скавронюка, І. Шруб.

Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень у даній сфері, деякі складові правового статусу адміністративного суду залишаються ще недостатньо вивченими, що й зумовлює актуальність дослідження даного питання. Метою статті є визначення змісту таких найважливіших складових елементів правового статусу адміністративних судів

України, як мета та завдання їх діяльності. Досягнення поставленої мети передбачає аналіз та узагальнення існуючих наукових підходів до визначення та характеристики даних елементів правового статусу, з'ясування загальної мети утворення та діяльності адміністративних судів, встановлення основних та додаткових завдань діяльності адміністративних судів, визначення їх взаємозв'язку.

Встановлення та характеристика мети і завдань діяльності адміністративних судів являє собою загальну основу визначення їх адміністративно-правового статусу. Проте, слід відзначити той факт, що в сучасній науковій літературі ці визначальні моменти діяльності адміністративного суду не дістали належного детального розгляду і мають дещо поверховий характер. Так, зокрема, можна відзначити тезу Ю. Старілова про те, що однією з головних цілей адміністративного судочинства є правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян: «Саме порушення цих публічних прав і складає предмет адміністративної юстиції; при цьому порушення, спричинені незаконними діями та рішеннями органів управління та посадових осіб, можуть стосуватися й інших суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб» [1, с.57]. В іншій праці дослідник визначає мету адміністративного судочинства безпосередньо як діяльність суду щодо захисту порушених прав громадян, забезпечення загального порядку та правопорядку, ефективності та законності діяльності державної і муніципальної адміністрації [2, с.108]. А. Руденко під метою адміністративного судочинства пропонує розуміти захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя [3, с.26], ототожнюючи, таким чином, її з метою судочинства взагалі. С. Бондар, з одного боку, визначає метою утворення та функціонування адміністративних судів розгляд і вирішення адміністративних справ [4, с.35], фактично підмінюючи її безпосереднім завданням адміністративного судочинства, з іншого, – цілком слушно характеризує мету діяльності адміністративних судів як контроль за дотриманням

законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку адміністративних справ [4, с.36].

На нашу думку, у найзагальнішому вигляді метою утворення та діяльності адміністративних судів України є запровадження ефективного судового контролю за діями та рішеннями органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних повноважень на підставі законодавства або на виконання делегованих повноважень. Спрямованість адміністративної юстиції на забезпечення судового контролю за законністю дій і рішень адміністрації та забезпечення законності у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування підкреслюють більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників. Слід відзначити, що взагалі у юридичній теорії та практиці перед судовим контролем за державним управлінням традиційно ставилися дві основні мети: захист прав, інтересів особи у її відносинах з адміністративним органом і перевірка законності актів управління [5, с.256]. Сучасна наука адміністративного права додає до даного переліку цілей адміністративної юстиції такі, як оцінка якості виконання встановлених для посадових осіб обов'язків, які спрямовані на посилення юридичних гарантій особи, та забезпечення правового статусу особи шляхом реалізації заходів відповідальності до органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб за невиконання чи неякісне виконання своїх обов'язків [1, с.73]. О. Пасенюк відзначає, що постановка цих цілей перед судом зумовлюється тим, що головним критерієм законності та достатності заходів організуючого впливу публічної адміністрації є зміст суб'єктивних прав та свобод особи – хоча орган адміністративної юстиції і не може вдаватись до перевірки доцільності адміністративних актів по суті, усе ж застосування адміністративного розсуду оцінюється з точки зору адекватності критеріїв його застосування змістові прав особи [6, с.25]. Як зазначає А. Неугодніков, саме така спрямованість адміністративної юстиції окреслює її

сферу та відповідний об'єкт судового захисту в межах зазначеного судочинства, а також виокремлює дане судочинство серед інших його форм провадження [7, с.38–39].

Отже, маємо відзначити, що судовий контроль має подвійну мету: по-перше, він спрямований на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державного управління [8, с.38]; по-друге, – на поліпшення діяльності органів управління в інтересах суспільства в цілому, сприяє забезпеченню об'єктивного правопорядку в державі [9, с.16].

Таким чином, мета утворення та діяльності адміністративних судів України визначається нами як реалізація судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, що спрямований на захист та відновлення прав, свобод і інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів публічно-правових відносин, забезпечення законності у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Визначена загальна мета адміністративної юстиції потребує відповідного формулювання завдань діяльності адміністративних судів України. Основні завдання адміністративних судів уявляються похідними від загальних завдань правосуддя: захисту прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави, зміцнення законності у державі та ін. Відповідно до загального завдання суду, встановленого Законом України «Про судоустрій і статус суддів», – здійснення правосуддя на засадах верховенства права з метою забезпечення кожного права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст.2 [10]), – головне завдання діяльності адміністративних судів визначає Кодекс Адміністративного судочинства України. Згідно зі ст.2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є захист 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ст.2 [11]). У сформульованому в КАС головному завданні адміністративного судочинства Р. Куйбіда та В. Шишкін відзначають такі три визначальні моменти:

1) адміністративне судочинство спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, незалежно від категорії справ, що підлягають розгляду, навіть у спорі між двома суб'єктами владних повноважень суд повинен виходити із необхідності гарантувати дотримання прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб;

2) зусилля адміністративного суду спрямовані на захист прав, свобод та інтересів вказаних осіб від порушень з боку суб'єкта владних повноважень;

3) предметом адміністративного судочинства є публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень, з іншого боку [12, с.81].

Отже, аналіз даної норми Кодексу адміністративного судочинства України дає змогу визначити, що діяльність адміністративних судів спрямовується на:

- визнання відповідно до законодавства прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

- встановлення відповідно до законодавства кола обов'язків (та їх меж) сторін адміністративного процесу;

- поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

- визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують права і законні інтереси фізичних чи юридичних осіб та ін. [13, с.87].

Таким чином, безпосереднім завданням адміністративних судів України можна вважати розв'язання адміністративно-правових справ, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та управління. Під адміністративною справою (справою адміністративної юрисдикції), відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, розуміється переданий на вирішення адміністративного суду 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 (п.1 ст.3 [11]). До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч.2 ст.2 [11]). До публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, відповідно до КАС України, відносяться справи: ті, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян, віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (ч.3 ст.17 [11]). Отже, до завдання адміністративних судів входять розгляд та вирішення не всіх без виключення публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів (п.4.2 [14]). У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що перед-

бачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку (ст.3 [11]).

При аналізі завдань адміністративного суду деякі дослідники пропонують виокремлювати такі групи: основні, загальні, спеціальні [9, с.16], загальні та спеціальні [4, с.46], стратегічні (пріоритетні) та супроводжувальні [15, с.7], головні та факультативні [3, с.65–68]. Проте, розгляд основних існуючих класифікацій дає змогу відзначити безпідставність такого ускладнення розуміння завдань існування та функціонування адміністративних судів.

Так, С. Бондар, відносячи до загальних завдань адміністративних судів загальні завдання правосуддя взагалі (забезпечення захисту гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави; забезпечення доступності правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією України та законами; забезпечення реалізації права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді), спеціальні завдання адміністративних судів зводить до встановленого Кодексом адміністративного судочинства України визначення – 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодав-

ства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [4, с.46].

А. Руденко надає визначення основних (базисних) завдань адміністративних судів, які або співпадають з їх законодавчим визначенням у Кодексі адміністративного судочинства України (як захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції) [3, с.66], або дублюють визначення мети адміністративного судочинства (судовий контроль за дотриманням законності органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, які здійснюють владні управлінські функції) [3, с.67]. Серед інших завдань, які дослідник, до речі, не визначає ані як основні (базисні), ані як додаткові, зазначається встановлення об'єктивної істини по справі – забезпечення повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин по справі, аналіз фактів, що входять у предмет доведення і необхідні для вирішення справи по суті. Додатковим (факультативним) завданням науковець називає забезпечення судом порядку в сфері нормотворчої діяльності та застосування закону, тобто узгодження законодавства, зауважуючи те, що адміністративний суд повинен контролювати відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері державного управління вимогам законності, маючи можливість ставити питання про приведення законодавчих актів у відповідність [3, с.67–68].

Відповідно до визначених Ю. Старіловим характерних рис адміністративної юстиції, І. Філіппова пропонує виділення одразу кількох основних завдань адміністративних судів, зокрема:

1) забезпечення контролю за законністю діяльності державних і муніципальних органів, а також їх службовців в межах встановлених для них законодавством повноважень;

2) перевірку якості виконання встановлених для посадових осіб обов'язків;

3) забезпечення дії механізму відповідальності державних органів та їх посадових осіб за невиконання або неякісне й неповне виконання своїх обов'язків;

4) сприяння практичному відновленню порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та ін. [16, с.18].

Більш слушним уявляється запропоноване Ю. Педьком виділення, окрім головного (за визначенням автора – стратегічного) завдання, низки додаткових (супроводжувальних та факультативних) завдань, які проявляються при розгляді окремих категорій справ – між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень. До них дослідник, зокрема, відносить:

- розмежування структур судової влади між судами, що обслуговують так звані традиційні процеси (кримінальні та цивільні), і судами, що застосовують нетрадиційні для української правової системи процеси (конституційні, адміністративні) та мають різнопланові завдання;

- демократизацію та гуманізацію правосвідомості судового корпусу, державних та муніципальних службовців;

- забезпечення дотримання законності та дисципліни під час здійснення владних повноважень відповідними суб'єктами;

- створення сприятливого управлінського клімату, усунення суперечок між учасниками управлінського процесу;

- сприяння ліквідації дублювання в законодавстві – у випадку наявності компетенційних колізій;

- усунення випадків перевищення повноважень окремими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами (забезпечення компетенційної дисципліни);

- сприяння подоланню прогалін у сфері управлінського впливу як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування [17, с.51, 59].

Отже, вважаємо доцільним поряд із головним завданням, яке полягає у розв'язанні адміністративно-правових справ, що виникають у

зв'язку із захистом прав та інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та управління, виділення низки додаткових завдань, які конкретизують і деталізують його зміст та спрямованість:

- забезпечення законності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними владних повноважень;

- визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень такими, що порушують права, свободи і законні інтереси індивідуальних або колективних суб'єктів адміністративних правовідносин;

- визнання або поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів індивідуальних та колективних суб'єктів адміністративних правовідносин;

- ствердження та підтримка авторитету норм об'єктивного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. – М. : Инфра-М-НОРМА, 2001. – 304 с.

2. Стариков Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю. Н. Стариков // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 101–114.

3. Руденко А. В. Административне судочинство : становлення та здійснення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 209 с.

4. Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бондар Сергій Олександрович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 202 с.

5. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции : сборник / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 332 с.

6. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
7. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Неугодніков Андрій Олександрович ; Одеськ. нац. юрид. акад. – О., 2006. – 162 с.
8. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
9. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Шруб ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
10. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 2453-VI // ВВР України. – 2010. – № 4–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
12. Основи адміністративного права та адміністративного судочинства : навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 526 с.
13. Тарануха В. П. Мета, завдання та зміст адміністративного судочинства / В. П. Тарануха, В. М. Довгань // Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту. – 2011. – Вип. 597. Правознавство. – С. 84–89.
14. Рішення Конституційного Суду України : від 14.12.2011 р., № 19-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 1. – С. 84.
15. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. С. Педько ; НАН України Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 16 с.
16. Филиппова И. А. Цели, задачи и принципы административного судопроизводства в России / И. А. Филиппова // Администратор суда. – 2006. – № 2. – С. 18–20.
17. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько ; НАН України. Ін-т держави і права. – К. : Ін-т держави і права, 2003. – 208 с.

Ковальська В. В. Мета та завдання діяльності адміністративних судів України / В. В. Ковальська // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 446–451 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kvvacu.pdf>

На підставі аналізу існуючих наукових підходів до вивчення правового статусу адміністративного суду, а також відповідних нормативно-правових актів чинного законодавства України визначена мета утворення та функціонування адміністративних судів України, встановлені головне та додаткові завдання їх діяльності.

Ковальская В.В. Цели и задачи деятельности административных судов Украины

На основе анализа научных подходов к изучению правового статуса административного суда, а также соответствующих нормативно-правовых актов действующего законодательства определены цели создания и функционирования административных судов Украины, установлены основная и дополнительные задачи их деятельности.

Kovalskaya V.V. The Purpose and Tasks of Activity of the Administrative Courts in Ukraine

The purpose of creation and functioning of administrative courts in Ukraine, the main and the complementary tasks of their activity are defined on the base of analysis of the current legislation and scientific approaches to research of legal status of administrative court.