

УДК 342.9(477)

Д. В. Кіреєв**СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Досліджено сутність та особливості функціонування адміністративних судів, визначено їх роль та місце в судовій системі України.

Головним завданням сучасної України є становлення її як правової, соціальної держави. Досягнення цієї мети неможливе без ефективного функціонування системи органів державної влади, оптимального співвідношення громадянського суспільства та влади. Обов'язком останньої є забезпечення та захист прав і свобод людини. Визначивши людину найвищою соціальною цінністю, Конституція України у ст. 3 закріпила це положення як обов'язковий принцип всієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб [1]. Серед усіх засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина особлива роль належить суду. Конституція України як важливу гарантію реалізації принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною встановила у ст. 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, створивши тим самим реальний механізм відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, здійснення нею обов'язку утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Важливою складовою цього механізму в наш час виступає адміністративна юстиція, функціонування якої спрямоване на здійснення спеціалізованого судового контролю за діями та рішеннями публічної адміністрації.

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розробляли ся в роботах таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Комзюк, Ю. Старілов, Н. Хаманьова та ін. Окремі теоретичні та практичні аспекти діяльності адміністративних судів в Україні розглядали С. Бондар, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, Ю. Педько, О. Свида, В. Стефанюк, І. Шруб та ін. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, значну кількість питань ще недостатньо вивчено – відсутній єдиний підхід до визначення поняття адміністративної юстиції, у науковців немає чіткої позиції щодо визначення оптимальної структури адміністративних судів, їх юрисдикції, взаємодії з іншими органами влади та органами місцевого самоврядування тощо, що й зумовлює актуальність подальших досліджень.

Метою цієї статті є аналіз сутності та особливостей функціонування адміністративних судів як невід'ємної складової судової системи. Зазначена мета дослідження передбачає вирішення таких

завдань, як уточнення поняття адміністративного суду, розгляд специфіки та виділення характерних рис адміністративних судів у контексті з'ясування їх ролі та місця у судовій системі України.

Основною організаційною ланкою адміністративної юстиції є суди – спеціально створені державні органи з вирішення справ публічно-правового характеру. Сучасна юридична наука пропонує кілька визначень поняття адміністративного суду. Так, Юридична енциклопедія за ред. Ю. Шемшученка, характеризуючи адміністративний суд як орган державної влади, що здійснює функції адміністративної юстиції, визначає його як спеціалізований суд, уповноважений розглядати і вирішувати адміністративно-правові спори [2]. В. Бевзенко, виходячи з процедурно-процесуального розуміння змісту адміністративної юстиції, до адміністративних судів відносить спеціалізовані суди в системі судів загальної юрисдикції, покликані вирішувати зумовлені управлінською діяльністю владних суб'єктів спори, які виникають між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) – з іншого [3, с. 17]. Ю. Сергеев пропонує розуміти під адміністративним судом державний орган, який здійснює судову владу та має спеціальну юрисдикцію з розгляду справ, що виникають на ґрунті з адміністративних та деяких інших публічних правовідносин [4, с. 9–10]. С. Бондар, беручи до уваги головні завдання адміністративної юстиції, визначає адміністративні суди як спеціалізовані суди загальної юрисдикції, основним призначенням яких є здійснення судового контролю за дотриманням законності в державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, однією стороною яких є орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції [5, с. 7–8].

Аналіз наведених підходів до розуміння поняття адміністративного суду дозволяє дійти висновку, що, попри існування цілої низки різних за змістом формулювань більшість з них недостатньо повно відбивають зміст цього поняття. Узагальнюючи різні підходи, пропонуємо визначення адміністративного суду як спеціалізованого суду загальної юрисдикції, до компетенції якого відноситься вирішення адміністративно-правових спорів у сфері державної влади та управління з метою забезпечення законності та захисту прав і законних інтересів індивідуальних чи колективних суб'єктів адміністративних правовідносин від неправомірних дій та рішень суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Слід також зазначити, що чинне адміністративне законодавство розрізняє поняття «адміністративний суд» і «суд». Адміністративний суд визначається як суд загальної юрисдикції, до компетенції якого ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, у той час як під

судом розуміється або суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноосібно, або ж колегія суддів адміністративного суду [6]. Визначимо, що терміном «адміністративний суд», який використовується в КАС України переважно для встановлення підсудності адміністративних справ, позначається судовий орган влади, тоді як термін «суд» окреслює персональний склад цього органу відповідно до порядку провадження у відповідній адміністративній справі. Р. Куйбіда та В. Шишкін підкреслюють, що термін «адміністративний суд» у КАС України вживається у процесуальному розумінні – для позначення не тільки власне адміністративного суду, а й будь-якого іншого суду, який розглядає та вирішує адміністративні справи [7, с. 263].

Отже, сучасна модель адміністративної юстиції характеризується створенням у системі судів загальної юрисдикції окремої спеціалізованої системи адміністративних судів. Проте, як свідчать положення чинного законодавства, сучасну систему адміністративної юстиції України як систему судових органів, що здійснюють розгляд і вирішення в установленому порядку публічно-правових спорів, становлять як спеціалізовані, так і загальні суди. Адже відповідно до ст. 18 КАС України місцеві загальні суди під час розгляду окремих адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди [6]. Крім того, згідно зі ст. 125 Конституції України, найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України [1]. Згідно зі ст. 235 КАС України [6], Верховний Суд має право в окремих випадках переглядати судові рішення в адміністративних справах. Таким чином, будучи спеціалізованою складовою системи судів загальної юрисдикції, адміністративні суди організаційно щільно поєднані з останньою. Цей факт дає можливість сучасним науковцям виділяти залежно від спеціалізації та обсягу повноважень, якими ті або інші суб'єкти наділені щодо виконання завдань адміністративної юстиції, такі загальні групи (суб'єкти):

1. Основні суб'єкти адміністративної юстиції – адміністративні суди, які безпосередньо розглядають та вирішують публічно-правові спори.

2. Допоміжні суб'єкти адміністративної юстиції – місцеві загальні суди, яким підсудні деякі категорії адміністративних справ, передбачені КАС України.

3. Верховний Суд України, адміністративно-процесуальні повноваження якого, порівняно з іншими судами, принципово інші (а, відтак, не дозволяють назвати його повноцінним суб'єктом адміністративної юстиції) [8, с.127].

Система спеціалізованих адміністративних судів України являє собою утворену відповідно до законодавства організаційно поєднану сукупність адміністративних судів, що складаються з трьох ланок – судів першої, другої та вищої інстанції, які здійснюють розгляд і вирішення адміністративних справ:

1. Перша ланка: окружні (місцеві) адміністративні суди, що на відміну від судів загальної юрисдикції, які утворюються відповідно

до районів (районів у містах), утворюються в округах відповідно до Указу Президента України (ст. 21 КАС України). Місцеві адміністративні суди розглядають справи, пов'язані із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоуправління (ст. 22 КАС України).

2. Друга ланка: апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України (ст. 26 КАС України). Апеляційні суди розглядають справи відповідної судової юрисдикції в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом; у випадках, передбачених процесуальним законом, розглядають справи відповідної судової юрисдикції як суд першої інстанції; аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику та ін. (ст. 27 КАС України). Повноваження апеляційного адміністративного суду поширюються на декілька областей України, що принципово відрізняє його від загальних апеляційних судів, які функціонують у межах однієї області.

3. Вищий адміністративний суд України, що утворюється Президентом України в порядку, встановленому законом (ст. 31 КАС України). Вищий адміністративний суд України розглядає справи відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку, аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, надає методичну допомогу судам нижчого рівня та ін. (ст. 32 КАС України).

Таким чином, система спеціалізованих адміністративних судів в Україні має вертикальну організацію на принципах територіальності, спеціалізації та інстанційності. Така організація зумовлюється, перш за все, потребою в забезпеченні перегляду судових рішень. Крім того, А. Комзюк відзначає й наявність горизонтальної організації адміністративних судів України, що означає не саме лише їх посадове розташування, а впорядкування усієї сукупності адміністративних судів конкретної інстанції на одному й тому ж організаційному шаблі. Так, наприклад, усі окружні адміністративні суди функціонують незалежно один від одного у кожній області, містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим [8, с. 132].

Місцеві загальні суди також здійснюють адміністративне правосуддя з метою забезпечення зручного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, гарантування доступності правосуддя в адміністративних справах. Але за принципами організації, змістом функціонування місцеві загальні суди у жодному разі не можуть визнаватись спеціалізованими адміністративними судами [9, с. 78]. Крім того, слід зазначити, що місцевими загальними судами розглядаються та вирішуються не всі адміністративні справи, а лише ті, які їм підсудні відповідно до ст. 18 КАС України.

Деякі категорії адміністративних справ підвідомчі також Верховному Суду України, який у випадках, встановлених законодавством, переглядає судові рішення адміністративних судів (ст. 20, 235 КАС України), здійснюючи, таким чином, наглядову функцію і забезпечуючи однакове застосування судами касаційної інстанції

норм права, а також відповідність судових рішень українських судів міжнародним зобов'язанням України. У складі Верховного Суду Закону України згідно зі ст. 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» діє Судова палата в адміністративних справах [10].

Розглядаючи характерні особливості адміністративних судів України, які відрізняють їх від інших судів загальної юрисдикції та визначають їх місце у судовій системі, перш за все, потрібно відзначити специфіку завдань, що покладаються на цю підсистему судів. Як зазначає В. Авер'янов, засаднича відмінність адміністративної юстиції полягає у тому, що вона являє собою систему спеціалізованих адміністративних судів, покликаних вирішувати не конфлікти, джерелом яких є дії чи поведінка приватних осіб, а спори, зумовлені управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів [11, с. 394]. Р. Синельник, у свою чергу, звертає увагу на те, що адміністративне судочинство базується в основному на справах «особа проти держави» і має не каральну, а передусім правозахисну спрямованість [12, с. 253]. Адміністративне судочинство, таким чином, є важливою складовою механізму реалізації конституційного права громадян на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади. Діяльність адміністративних судів, виходячи з положень ст. 2 КАС України, спрямована на 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 внаслідок здійснення ними владних управлінських функцій. Це положення дозволяє визначити правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян як одне з головних завдань адміністративної юстиції [13, с. 38]. Крім того, науковці підкреслюють також інший аспект спрямованості діяльності адміністративної юстиції, розглядаючи її як гарантований державою та закріплений законодавством механізм судового контролю за законністю дій та рішень адміністрації, спосіб забезпечення законності у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування [14, с. 223]. Отже, в цілому можна відзначити, що специфіку адміністративних судів визначають основні завдання її діяльності, які перетворюють систему адміністративної юстиції на невід'ємну складову загальної системи захисту прав і свобод особи, дієвий механізм захисту прав і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, спосіб забезпечення верховенства права та законності у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що особливості адміністративних судів та специфіка місця, яке вони посідають у судовій системі України, зумовлюються як специфікою безпосередніх завдань адміністративного судочинства, так і специфікою самих публічно-правових відносин, яка полягає у тому, що учасники таких правовідносин, як правило, мають нерівні можливості. Адже, з одного боку, у зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень – державний

орган, його посадова особа чи інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій (фактично – держава), а з іншого – фізична чи юридична особа, яка потребує судового захисту і якій найчастіше протистойть потужний адміністративний апарат. Тому, щоб урівноважити початкові нерівні можливості, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі задля забезпечення захисту та відновлення прав і свобод особи, передбачених законом, виступаючи в цьому процесі незалежним авторитетним органом державної влади, перед яким громадянин і будь-який суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, місцевого самоврядування, посадова особа тощо) є рівними. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затверджена указом Президента України 10.05.2006, зазначає, що нерівність умов, у яких перебувають учасники цих правовідносин, вимагає від адміністративних судів вживання усіх передбачених законом заходів, аби захистити порушені органом влади права особи [15].

Кожен судовий орган наділяється притаманною тільки йому юрисдикцією і комплексом повноважень. Тому визначення особливостей адміністративних судів та їх місця у судовій системі потребує визначення їх юрисдикції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ. А. Присяжнюк підкреслює, що предмет адміністративної юрисдикції є одним з основних елементів, що зумовлює відмінності адміністративного судочинства від інших його видів [16, с. 804]. Адміністративна справа у чинному законодавстві визначається як 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 [6, ст. 3]. КАС України у ст. 17 встановлює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненнями суб'єктів владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму [6].

Юридичним «результатом» адміністративно-юстиційного процесу є визнання адміністративним судом незаконності або недійсності (або, навпаки, законності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів або вчинених ними дій (бездіяльності) [17, с. 57].

Розглядаючи адміністративні суди України як частину державного апарату, можна виділити також цілу низку специфічних ознак, які у сучасній адміністративно-правовій науці об'єднуються категорією «структурно-функціональна якість», що із системних позицій відбивають специфіку їх внутрішньоорганізаційної діяльності, розкривають найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату адміністративних судів [14, с. 20–21]. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», адміністративні суди утворюються і ліквідуються Президентом України за поданням міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вищого адміністративного суду України [10]. При цьому кількість суддів у суді визначається Державною судовою адміністрацією України за поданням міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вищого адміністративного суду України з урахуванням обсягу роботи суду та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів.

Будь-який адміністративний суд передбачає наявність у своїй структурі суддівського корпусу (що безпосередньо здійснює правосуддя) та апарату суду (що організаційно забезпечує його функціонування). Адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника голови суду. Проте, перебування судді на адміністративній посаді, за ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів», не звільняє його від здійснення повноважень судді [10], тому і голова суду, і його заступники окрім адміністративних функцій виконують також і головну свою функцію – здійснення правосуддя.

З метою якісного організаційного забезпечення діяльності апеляційних адміністративних судів, згідно зі ст. 26, 31, 39 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у складі апеляційного суду, у Вищому адміністративному суді України та Верховному Суді України утворено судові палати з розгляду окремих категорій справ у межах їх судової юрисдикції [10]. Крім того, у Вищому адміністративному суді України та у Верховному Суді України ст. 36, 39 цього Закону передбачено створення Пленуму з метою вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах адміністративної юрисдикції, надання роз'яснень з питань застосування адміністративними судами законодавства під час вирішення справ та інших питань [10]. Для опрацювання питань, пов'язаних із науковим забезпеченням діяльності, зокрема – попереднього розгляду проектів постанов, підготовка яких потребує відповідного наукового забезпечення, за ст. 37, 46 Закону, при Вищому адміністративному суді України та при Верховному Суді України утворюються науково-консультативні ради.

Отже, сьогодні становлення та розвиток України як правової, соціальної держави неможливі без існування чіткої та ефективної системи адміністративної юстиції як невід'ємної складової загальної системи захисту прав і свобод особи. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства і створення адміністративних судів є дієвим механізмом захисту прав і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин, забезпечення верховенства права та законності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Специфіку адміністративних судів визначають як самий характер публічно-правових відносин, так і головні завдання їх діяльності. До основних характерних рис адміністративних судів, що відображають особливості їх діяльності та визначають їх роль і місце у судовій системі України, можна віднести системність та структурованість, особливий порядок утворення, специфіку процесуальної та внутрішньоорганізаційної діяльності.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Онищук М. В. Адміністративний суд / Онищук М. В. // Юридична енциклопедія : у 6 т. [Електронний ресурс] / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/18200205/legal/administrativniy_sud. 3. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта ; КНТ, 2006. – 271 с. 4. Сергеев Ю. В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. ученой степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Сергеев Юрий Владимирович. – М., 2007. – 24 с. 5. Бондар С. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бондар Сергій Олександрович. – Запоріжжя, 2010. – 23 с. 6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с. 8. Пономаренко Г. О. Адміністративна юстиція в Україні / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с. 9. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х. : Одиссей, 2005. – 552 с. 10. Про судострій і статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529. 11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1 : Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 12. Адміністративне право України : підручник для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць ; МОН України, Держ. вищ. навч. заклад «Запоріж. нац. ун-т». – К. : Істина, 2009. – 457 с. 13. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. 14. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. 15. Про концепцію вдосконалення

судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – С. 23. – Ст. 1376. **16.** Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 801–807 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12paisvv.pdf>. **17.** Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2001. – 304 с.

Надійшла до редколегії 02.11.2012

Исследованы сущность и особенности функционирования административных судов, определены их роль и место в судебной системе Украины.

Essence and specific characteristics of functioning of administrative courts are researched, their role and place in the court system of Ukraine are considered.