

УДК 342.92

Т.М. БІЛИЧЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ЦІЛЕЙ, ЗАВДАНЬ І ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Ключові слова: адміністративне судочинство, принципи, адміністративні суди

Становлення та розвиток України як правової, соціальної держави сьогодні уявляється неможливою без існування чіткої та ефективної системи адміністративної юстиції як невід'ємної складової загальної системи захисту прав і свобод особистості. 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.

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розроблялися в працях таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, О. Гусарева, С. Ківалов, Т. Коломощ, В. Комзюк, Р. Мельник, Ю. Старілов, Н. Хаманьова та ін. Окремі теоретичні та практичні аспекти діяльності адміністративних судів в Україні розглядали С. Бондар, А. Борко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, А. Неугодніков, О. Пасенюк, Ю. Педько, А. Руденко, О. Свида, В. Стефанюк, І. Шруб та ін. Проте, незважаючи на велику увагу дослідників до даної сфери, значна кількість питань залишається ще не достатньо вивченою. Звідси, мета і завдання будь-якого правового інституту, у тому числі і інституту адміністративної юстиції, визначаються, перш за все, його правовим змістом. У зв'язку з цим, перш ніж приступити до розгляду цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства, необхідно визначити найбільш прийнятну модель адміністративної юстиції.

У світовій практиці існують дві основні моделі адміністративної юстиції: континентальна, така, що характеризується спеціалізованими адміністративними судами, що універсально розглядають всі справи, що виникають з публічних прав громадян і не залежними від судів загальної юрисдикції, і англо-американська, яку відрізняє наявність безлічі адміністративних трибуналів – квазісудових органів, що вирішують спори в рамках окремих відомств, але що підкоряються не керівництву відомств, а судам загальної юрисдикції

На підставі аналізу цих двох моделей в сучасному праві існують чотири основні точки зору на подальший розвиток інституту адміністративної юстиції. Це:

1. Подальший розвиток адміністративної юстиції в рамках цивільного процесуального провадження.

2. Створення «квазісудових органів» (адміністративних колегій) в рамках міністерств і відомств, а також спеціалізованої судової присутності по адміністративних справах в судах загальної юрисдикції.

3. Створення адміністративних колегій в рамках судів загальної юрисдикції.

4. Створення спеціалізованих адміністративних судів, відмінних від судів загальної юрисдикції.

В рамках статі проаналізуємо основні точки зору, і аргументи, що висуваються авторами, в їх захист.

Як вже наголошувалося, ряд учених-представників науки адміністративного права, не підтримували ідеї створення спеціального процесуального законодавства адміністративного судочинства.

При цьому вказується на схожість вирішення адміністративних суперечок в суді з цивільним процесом. На цю схожість вказував ще на початку століття професор С.А. Корф: «Немає жодного сумніву, і це визнається як друзями, так і недругами адміністративної юстиції, що джерелом і образом побудов адміністративного процесу послужив процес цивільний, столітні принципи останнього були застосовані до адміністративного

процесу, що знов народився в XIX ст.... Цим пояснюється, що багато принципів обох процесів абсолютно тотожні, інші вельми схожі один на одного» [1, с.187].

На основі підкреслюваної схожості інституту адміністративного судочинства з цивільним процесом, деякі автори висловлюють ідею про створення «єдиного» модельного Кодексу цивільного судочинства, в якому, на їх думку, доцільно включити не лише норми, що регулюють публічно-правові відносини, але і норми, що регламентують особливості виробництва по цивільних і адміністративних справах, пов'язаних з підприємницькою діяльністю. У чинному законодавстві такі норми підпадають в більшості країн СНД під юрисдикцію арбітражних (економічних, господарських) судів.

При цьому Б.Н. Лапін і Н.А. Чечина заперечують необхідність створення окремого адміністративного процесуального законодавства, «оскільки кодекси про адміністративні правопорушення детальним чином регламентують процедурні питання діяльності адміністративної юстиції» [2, с.131–145].

Як справедливо відзначив В.Є. Усанов, право адміністративної юстиції – це самостійна частина адміністративного права, хоча і тісно пов'язана зі всіма його підсистемними утвореннями. Норми права адміністративної юстиції – переважно адміністративно-процесуальні норми, регулюючі конфліктогенні управлінські стосунки. По масштабності вони рівні цивільно-процесуальним, пов'язані з ними по юридичній природі, лише через свою специфіку виділяючись в самостійну групу суспільних стосунків. На відміну від інших норм, регулюючих адміністративні правопорушення, дані норми регламентують правосуддя, яке є судовою, а не старанною гілкою державної влади [3, с.11–18].

На наш погляд, регулювати спори про адміністративне право нормами цивільного законодавства не правомірно, оскільки спори, що виникають між громадянином і органами адміністрації або їх представниками, мають свої особливості.

До основних із них, описаних в різний час в літературі, ми відносимо наступні:

1. У цивільному процесі суб'єктами-сторонами виступають два власники, які представляють самих себе. На відміну від цивільного процесу, одна із сторін адміністративної суперечки – посадова особа (орган управління). При цьому посадова особа виступає не як приватна особа, а як представник апарату, відомства, в якому він працює.

2. Громадянин, що подав до суду скаргу на дії (бездіяльність) уповноважених органів або що представляють цих посадових осіб, виступає не стільки як позивач, скільки як потерпілий і обвинувач.

3. Сторони, що беруть участь у вирішенні адміністративної суперечки, процесуально не рівні, як це передбачено в цивільному процесі. З одного боку, адміністративний орган (посадова особа) наділений по відношенню до громадянина владними повноваженнями. З іншого боку, з громадянина знімається тягар доведення «адміністративної неправди», яке повністю лягає на орган адміністрації або його представника.

4. На відміну від цивільного судочинства, коли вирішення суду спричиняє за собою цивільно-правові наслідки (відшкодування шкоди, сплата неустойки), адміністративна неправда спричиняє за собою відміну або зміну дій, що оскаржуються, але не покарання.

Таким чином, адміністративне судочинство значно відрізняється від цивільного процесу, а скарга громадянина на дії (бездіяльність) посадової особи – від цивільного позову.

В зв'язку з цим хочеться відзначити, що рядом правознавців вказується на схожість судочинства про адміністративні спори не лише з цивільним, але і з кримінальним процесом.

До загальних меж кримінального процесу і адміністративного судочинства можна віднести:

1. Характер оцінки, ув'язнений, в скарзі зближує скаргу з обвинувальним висновком, а адміністративний процес в суді з кримінальним процесом.

Так, В.С. Усанов пише: «Як обвинувальний висновок в кримінальному процесі завершує попереднє слідство і формулює його підсумки, точно також скарга, як процесуальний документ, завершує допроцесуальну колізійну стадію «адміністративної неправди», в процесі якої ображений суб'єкт обдумував своє положення, зважував аргументи «за і проти», намагався домовитися з посадовою особою і прийняв рішення порушити справу подачею скарги, звинувативши посадову особу в незаконності його дій» [3, с.28].

2. У адміністративно-судовому процесі відповідач – звинувачена сторона, дії якої є предметом судового розгляду. Це віддалено наближає положення відповідача в адміністративному процесі до положення підсудного в кримінальному процесі: і позивач–обвинувач, і прокурор (якщо він бере участь в процесі), і суд мають в своєму розпорядженні право попиту відносно другої сторони.

Проте адміністративний процес так сильно різниться від кримінального, як і від цивільного. Основними з них є:

1. Адміністративний позов (і укладена в нім оцінка), виходить від громадянина, на відміну від обвинувального висновку, який по своїй процесуальній природі є звинувачувальним актом державної влади, а тому містить попередню офіційну оцінку.

2. У адміністративному процесі на відміну від процесу кримінального прокурор не є стороною, що підтримує звинувачення. Тут такою стороною є позивач.

3. Адміністративна неправда не спричиняє за собою кримінального покарання. Вона спричиняє за собою лише відміну або зміну оспарюваних дій.

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративний процес в суді є самостійним методом здійснення правосуддя в області державного управління, як кримінальний процес є метод правосуддя по кримінальних справах, цивільний процес – по цивільних справах. Всі три процеси є способами здійснення єдиного правосуддя в трьох різних сферах правових стосунків, і через це між

ними встановлюється тісний зв'язок. Всі три процеси спираються на єдині основи правосуддя. Але єдність кримінального, цивільного і адміністративного процесів не означає їх тотожності.

Іншої точки зору дотримуються прибічники англо-американській моделі адміністративної юстиції, що виступають за створення «квазісудових органів» за типом адміністративних трибуналів в рамках міністерств і відомств. Слід зазначити, що серед прибічників даної позиції немає єдиної точки зору. Так, деякі з них (наприклад, Н.Г. Саліщева [4]), не заперечують при цьому необхідності створення спеціалізованих колегій (судової присутності) в судах загальної юрисдикції. Інші, наприклад К. Екштайн пропонує в першу чергу прийняти законодавство про адміністративні процедури (за типом що працює в Швейцарії). При цьому створення спеціалізованих адміністративних судів розглядається як доповнення до адміністративного рішення правових суперечок, а органи публічної адміністрації декількох рівнів розглядаються як необхідний елемент первинних інстанцій адміністративного процесу.

При цьому самі автори вказують на те, що в Швейцарії зараз в більшості кантон працюють спеціалізовані адміністративні суди, а у Федеральному Суді Швейцарії діють два спеціалізовані відділи: один – для загальних адміністративних суперечок, а інший – спеціально для розгляду скарг в області державного соціального страхування

Проте, на нашу думку, надання основних повноважень за рішенням адміністративних суперечок безпосередньо органам публічної адміністрації, що їх видали, має істотні недоліки.

По-перше, втрачається принцип гласності і відвертості, властивий в правовій державі для судових засідань.

По-друге, громадянин опиняється в нерівному положенні з органом публічної адміністрації, наділеному по відношенню до нього владними повноваженнями.

По-третє, вирішувати проблеми законності нормативно-правових актів будуть ті ж інсти-

тути, але не юристи, знайомі з основами права. На наш погляд, в умовах законодавства, що реформується, це недопустимо, оскільки необхідність виділення адміністративної юстиції з цивільного процесу на сучасному етапі виникла саме із складності що розглядаються судами загальної юрисдикції справ цієї категорії.

По-четверте, норми цього закону про адміністративні процедури навряд чи ефективно захищатимуть права громадян в умовах розвиненої в органах влади корупції.

Проти створення спеціалізованих колегій по адміністративних спорах на базі судів загальної юрисдикції, пропонуваного Ю.О. Тихоміровим [5], можна висунути декілька аргументів.

По-перше, адміністративна юстиція – це самостійна гілка правосуддя, відмінна від цивільного і кримінального судочинства.

По-друге, як відзначає ряд авторів, суди загальної юрисдикції з властивим їм територіальним діленням унаслідок недоліку фінансування частенько отримують від місцевої адміністрації істотну допомогу (забезпечення матеріально-технічної бази, ремонт приміщень і так далі). Тому залишитися незалежними їм достатньо складно.

Ми дотримуємося, точки зору тих авторів, які розглядають інститут адміністративної юстиції в першу чергу як систему спеціалізованих адміністративних судів, відмінних від судів загальної юрисдикції (В.В. Бойцова, Н.Ю. Хаманева, Ю.Н. Старілов).

Необхідність розвитку адміністративного судочинства визнається багатьма вченими-адміністративістами. При цьому в її захист висувається декілька аргументів.

Так, Ю.О. Тихоміров вказує, що розвиток судового розгляду справ по адміністративно-правовим спорам обумовлено двома підставами:

- конституційним (Конституційні норми передбачають адміністративне судочинство);
- законодавчим (законодавцем допускається установа спеціалізованих судів по розгляду адміністративних справ).

Слід зазначити, що якнайповніше і аргументовано необхідність створення адмініст-

ративних судів на сучасному етапі досліджена Ю.М. Старіловим. Автор вважає, що одними з головних передумов створення системи адміністративних судів є необхідність реформування державної влади в країні; зміцнення судової влади і додання їй більшій оперативності і ефективності; вдосконалення правового механізму забезпечення прав і свобод як фізичних, так і юридичних осіб [6, с.87].

До основних причин створення адміністративного судочинства він відносить:

1. Закріплення в Конституції норм-принципів, направлених на забезпечення відповідності судової системи стандартам правової держави.

2. Необхідність приведення судової системи у відповідність з міжнародними правовими стандартами.

3. Необхідність вдосконалення судової системи; виділення суддівської спеціалізації по адміністративних справах.

4. Розширення правових гарантій особи; забезпечення прав і свобод громадян.

5. Необхідність розробки законодавства про управлінський процес, про адміністративні процедури.

6. Зростання складності і динамізму суспільного і державного життя, реформування державного і муніципального управління.

7. Збільшення числа розглянутих судами адміністративних суперечок між громадянами і органами виконавчої влади, посадовими особами.

8. Зацікавленість суддів у введенні в судову систему адміністративного судочинства.

9. Посилення боротьби з корупцією в системі державної і муніципальної служби.

10. Відсутність в адміністративній суперечці стосунків майнового вмісту.

У Ю.М. Старілова ми зустрічаємо, 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, викликані незаконними діями і вирішеннями органів управління і посадових осіб, можуть

стосуватися і інших суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб» [6, с.54].

Доповнюючи Ю.М. Старілова, додамо, що, на нашу думку, основною метою створення адміністративних судів в Україні було створення ефективного судового контролю за діями і рішеннями виконавчої влади, покликаного забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

Таким чином, зважаючи на специфіку що розглядаються адміністративними судами справ, на нашу думку, одним з принципів адміністративного судочинства має бути принцип захисту довіри до влади. Тобто незаконне рішення (дія) наділеного повноваженнями органу не повинне ототожнюватися з самим органом (посадовою особою) і нести для них дискредитуючі наслідки, якщо не буде доведено законним шляхом фактів зловживання владними повноваженнями. В останньому випадку суд має право, як винести окреме визначення з розпорядженнями до вищестоящої інстанції про вживання дисциплінарних заходів, або порушення кримінальної справи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 2 / С. А. Корф. – СПб., 1910. – С. 395.
2. Лапин Б. Н. О проблемах реформирования гражданского судопроизводства в странах Содружества Независимых Государств / Б. Н. Лапин, Н. А. Чечина // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 131–145.
3. Усанов В. Е. Институт административной юстиции в системе административного права : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / Усанов В. Е. – М., 1999. – 35 с.
4. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СРСР / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с
5. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 2 изд. – М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
6. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. – 197 с.

Біличенко Т. М. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства / Т. М. Біличенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 91–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12btmrac.pdf>

Визначено сутність, цілі, завдання адміністративного судочинства. Запропоновано доповнити принципи адміністративного судочинства з урахуванням вимог до правової держави.

Билыченко Т.М. О целях, заданиях и принципах административного судопроизводства

Определены сущность, цели, задания административного судопроизводства. Предложено дополнить принципы административного судопроизводства с учетом требований к правовому государству.

Bilichenko T.M. About the Purposes, Jobs and Principles of Administrative Legal Proceedings

Certainly essence, aims, tasks of the administrative legal proceeding. It is suggested to complement principles of the administrative legal proceeding taking into account requirements to the legal state.