

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A SPECIAL FORM OF JUSTICE IN UKRAINE

Вовк П.В., суддя, голова

Окружний адміністративний суд міста Києва

У статті проаналізовано сучасні наукові підходи до визначення «адміністративного судочинства» як правової категорії. На основі аналізу сучасних наукових підходів до сутності поняття «адміністративне судочинство» з'ясовано, що адміністративне судочинство є комплексним, складним поняттям, яке необхідно розглядати у трьох аспектах: як спеціальну форму здійснення правосуддя, як елемент правоохоронної системи держави, як галузь права. Встановлено, що адміністративне судочинство як спеціальна форма здійснення правосуддя в Україні є самостійним різновидом правосуддя, яка визначається через природу матеріальних правовідносин і полягає у вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів та інших адміністративних справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів.

Визначено, що не всі адміністративні справи, які віднесено до юрисдикції адміністративних судів, пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень зі сторони суб'єктів владних повноважень. Окрім зазначених справ, згідно з чинною редакцією КАС України адміністративними справами є справи щодо: 1) відновлення втраченого провадження і про встановлення факту без розгляду спору; 2) вирішення спорів між суб'єктами владних повноважень, у яких захист прав і свобод приватних осіб здійснюється досить опосередковано.

Звернуто увагу на те, що взаємозв'язок адміністративного судочинства й адміністративної юстиції зумовлено спільною метою – захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-владних відносин від порушень з боку владних суб'єктів.

Доведено, що не всі сучасні функції адміністративних судів реалізуються у жорсткій процесуальній формі, зокрема процедури врегулювання спорів за участю судді та виконання судових доручень. У зв'язку із цим запропоновано виключити норми, якими врегульовано процедуру врегулювання спору за участю судді, зі змісту КАС України та не розглядати цю процедуру в межах адміністративного судочинства як непов'язану із здійсненням правосуддя. На основі окреслених у статті невідповідностей трактування сутності та змісту адміністративного судочинства як процесуальної форми здійснення правосуддя запропоновано його уточнену дефініцію.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративна юстиція, адміністративні суди, захист прав і свобод приватних осіб, публічно-правові спори, адміністративна справа.

The article analyzes modern scientific approaches to the definition of “administrative proceedings” as a legal category. Based on the analysis of modern scientific approaches to the essence of the concept of “administrative proceedings”, it was found that administrative proceedings are a complex, complicated concept that must be considered in three aspects: as a special form of justice, as an element of law enforcement, as a branch of law. It is established that administrative proceedings as a special form of justice in Ukraine is an independent type of justice, determined by the nature of substantive legal relations, and consists in the resolution of administrative courts of public law disputes and other administrative cases under the jurisdiction of administrative courts.

It is determined that not all administrative cases, which fall under the jurisdiction of administrative courts, are related to the protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities in the field of public relations from violations by public authorities. In addition to these cases, according to the current version of the CAP of Ukraine, administrative cases are cases concerning: 1) resumption of lost proceedings, and the establishment of a fact without consideration of the dispute; 2) settlement of disputes between subjects of power, in which the protection of the rights and freedoms of individuals is carried out rather indirectly.

Attention is paid to the fact that the relationship between administrative proceedings and administrative justice is due to a common goal – to protect the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities in the field of public relations from violations by public authorities.

It is proved that not all modern functions of administrative courts are implemented in a rigid procedural form, in particular, dispute settlement procedures with the participation of a judge and execution of court orders. In this regard, it is proposed to exclude the rules governing the dispute settlement procedure with the participation of a judge from the content of the CAP of Ukraine and not to consider this procedure in administrative proceedings as unrelated to the administration of justice. Based on the inconsistencies outlined in the article on the interpretation of the essence and content of administrative proceedings as a procedural form of judicial proceedings, its revised definition is proposed.

Key words: administrative proceedings, administrative process, administrative justice, administrative courts, protection of rights and freedoms of individuals, public law disputes, administrative case.

Недосконалість функціонування судової гілки влади в Україні є одним із вагомих факторів, що гальмують демократичні перетворення держави і, відповідно, вимагають її системного реформування. Визнаючи необхідність і користь реформ для розвитку вітчизняного правосуддя, варто звернути увагу і на їхні прогалини, недоліки, які часто не знімають напругу у суспільних відносинах, а навпаки детермінують кризи судової системи. Забезпечення сталого розвитку у сфері правосуддя в Україні можливе лише за умови вироблення стратегічного бачення цілі реформування та шляхів її досягнення, а рішення, що приймаються, мають ґрунтуватися на не лише на політичній волі, але й на науково зумовленому базисі. Саме відсутністю оновленого наукового концепту судочинства як форми здійснення правосуддя пояснюється зниження якості законотворення та суперечливість судової практики.

Напевно, єдиною беззаперечною цінністю в сучасній юриспруденції залишаються права і свободи людини,

і саме навколо неї має формуватися новітнє мобільне й мінливе правове середовище. Адміністративне судочинство залишається універсальним і надійним інститутом захисту законодавчо закріплених і природних прав, законних інтересів приватних осіб, але поступово втрачає провідну роль, стає «одним із...» способів досягнення мети забезпечення верховенства права в публічно-правій сфері. Паралельно відбуваються і процеси внутрішньої трансформації адміністративного судочинства, а саме: наділення адміністративних судів додатковими функціями, розширення їхньої предметної юрисдикції, урізноманітнення форм розгляду і вирішення адміністративних справ. Таким чином, назріла потреба проаналізувати всі фактори впливу на адміністративне судочинство, з'ясувати нові якості та переглянути бачення його сучасного призначення та правової природи, розпочавши таким чином модернізацію концепту адміністративного судочинства як форми судової діяльності.

На наукову проблему сутності адміністративного судочинства звертали свою увагу вітчизняні вчені-адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Бачеріков, В. Бевзенко, В. Галуцько, Л. Глуценко, О. Дубенко, А. Іванишук, В. Кравчук, С. Ківалов, О. Кузьменко, А. Осадчий, Ю. Педько, Н. Писаренко, С. Потапенко, А. Руденко, М. Сорока, С. Стеценко, О. Умнова, Е. Швед, Н. Шевцова, О. Япун та ін. Проте нові виклики, що стоять перед демократичними правовими державами, вимагають подальшого категорійного аналізу інституту адміністративного судочинства як особливої форми здійснення правосуддя.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства та позицій вчених-адміністративістів здійснити подальший науковий розвиток категорії «адміністративне судочинство» як особливої процесуальної форми здійснення правосуддя.

Виклад основних положень. Адміністративне судочинство як явище правової дійсності досліджувалося у вітчизняній літературі з різних аспектів. Кожен із наявних підходів у своїй основі має положення законодавства, яким надано визначення поняття адміністративного судочинства. Так, згідно із п. 5 ч. 1 ст. 4 КАС України адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [1]. Тобто законодавством адміністративне судочинство визначається як певна діяльність уповноважених органів – судів.

Одним із поширених підходів є розгляд адміністративного судочинства як елементу правової системи. Зокрема, О. Константиї розглядає самостійною процесуальною галуззю права в Україні право адміністративного судочинства, оскільки за чинного правового регулювання до його характерних ознак, які дозволяють розглядати сукупність визначених КАС України норм самостійною галуззю процесуального права України, належать, зокрема, такі.

По-перше, право адміністративного судочинства має свій власний предмет (сукупність однорідних суспільних відносин, які визначають компетенцію та порядок вирішення адміністративними судами справ адміністративної юрисдикції (публічно-правових спорів) і метод (сукупність прийомів і способів визначення умов і порядку реалізації своїх прав та обов'язків суб'єктами правосуддя в адміністративних справах) правового регулювання.

По-друге, право адміністративного судочинства є складовим (процесуально-правовим за природою) елементом, частиною публічного права України. Воно визначає процесуальний механізм неупередженого владного (забезпеченого засобами примусового виконання судових рішень) застосування адміністративними судами до конкретних спірних правовідносин відповідних загальних і спеціальних норм матеріального адміністративного, податкового, фінансового, соціального, муніципального та деяких інших галузей публічного права (наприклад, виборчого права як елемента структури конституційного права тощо) у разі їх порушення чи виходу за межі їх приписів суб'єктами публічної адміністрації. Тим самим право адміністративного судочинства фактично визначає процедури (порядок) «судового контролю» дотримання правомірності (конституційності, законності й обґрунтованості) здійснення публічною адміністрацією, її посадовими чи службовими особами належних їм за законодавством «втручальних», «розпорядчих», «сприяючих», «забезпечувальних» і «сервісних» публічно-владних повноважень, забезпечує «управлінську відповідальність» суб'єктів неналежного публічного адміністрування.

По-третє, право адміністративного судочинства відрізняється застосуванням тільки у ньому йому ідеологічно притаманного, на відміну від інших побудованих на позовній формі провадження судових процесів (гос-

подарського, цивільного), принципу офіційності (офіційного з'ясування обставин у справі), згідно з яким суд має вживати визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів протиправності оскарженого рішення, дії, бездіяльності суб'єкта влади з власної ініціативи (наприклад, коли відповідач – орган влади не надає громадянину або юридичній особі необхідних документів, матеріалів, що підтверджують їхні позовні вимоги, вказують на протиправність рішень, дій, бездіяльності такого суб'єкта).

По-четверте, право адміністративного судочинства має власне завдання правового регулювання, яке полягає у визначенні спеціалізованого судового процесуального механізму неупередженого й ефективного захисту порушених у відносинах із суб'єктами владних повноважень прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Тобто ця процесуальна галузь права відзначається яскраво вираженим правозахисним призначенням, функціональною спрямованістю на усунення негативних для приватної особи наслідків від неправомірного («неякісного») публічного адміністрування [2, с. 86–90].

Слід зауважити, що в такому контексті адміністративне судочинство розглядається переважно у навчальній літературі та при висвітленні динаміки розвитку правової системи України. Цей підхід до визначення адміністративного судочинства найбільш активно дискутувався на початку 2000-х рр. і став основою для формування концептуальних засад судового захисту прав приватних осіб у публічно-правовій сфері.

Цікавим, але мало дослідженим аспектом адміністративного судочинства слід визнати його розгляд як специфічного напрямку правоохоронної діяльності, яку підкреслено відмежовано від діяльності правозахисної. Зокрема, він висвітлений у працях С. Ківалова, який відзначав, що основними функціями адміністративного судочинства є правоохоронна та гарантуюча як основні напрями діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції [3, с. 12]. Функціональне навантаження адміністративного судочинства полягає у встановленні належного механізму охорони права у сфері забезпечення виконання законодавчих положень щодо дотримання органами публічної влади під час реалізації ними владних управлінських функцій прав, свобод і законних інтересів громадян і гарантуванні належної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного адміністрування [3, с. 17].

Окремий напрям у формуванні сучасного концепту адміністративного судочинства становить сукупність підходів до визначення адміністративного судочинства через процесуальну форму. Слід відзначити, що саме цей напрям становить особливий інтерес для цього дослідження, тому він буде охарактеризований більш детально. Передусім варто наголосити на тому, що в межах визначеного аспекту розкриття сутності адміністративного судочинства існує значне розмаїття думок. Так, М. Бурбик визначає адміністративне судочинство як процес, як установлений законом порядок діяльності в процесуальній формі адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень зі сторони суб'єктів владних повноважень [4, с. 58]. Схожу думку висловлював і О. Сеньків, який розглядав адміністративне судочинство як встановлений КАС України порядок розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ, що охоплює систему пов'язаних з ним процесуальних дій і правовідносин (прав і обов'язків) суду й учасників процесу. Запропоноване формулювання поняття адміністративного судочинства, на думку вченого, повною мірою відповідає

актуальним для сучасної парадигми адміністративного права завданням щодо уніфікації процедури здійснення правосуддя загальними і спеціалізованими судами, усунення на засадах юридичної визначеності невідповідності між понятійно-категоріальними апаратами, що застосовуються в адміністративному судочинстві та в інших видах судочинства України, а також подолання роз'єднаності судової влади [5, с. 27–31].

Такий підхід із окремими уточненнями чи доповненнями можна визнати базовим, адже він і досі сприймається як домінуючий у більшості наукових розвідок. Водночас з урахуванням змін суспільних відносин, що виникають при функціонуванні адміністративних судів, він потребує коригування у ключових аспектах. Так, по-перше, не всі адміністративні справи, віднесені до юрисдикції адміністративних судів, пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень зі сторони суб'єктів владних повноважень. Адміністративними справами згідно з чинною редакцією КАС України є і справи про відновлення втраченого провадження, і про встановлення факту без розгляду спору, і про вирішення спорів між суб'єктам владних повноважень, у яких захист прав і свобод приватних осіб здійснюється досить опосередковано. По-друге, не всі сучасні функції адміністративних судів реалізуються у жорсткій процесуальній формі. Яскравим свідченням цього є наявність процедур врегулювання спорів за участю судді та виконання судових доручень.

На думку А. Руденка, адміністративне судочинство – це форма позовного здійснення правосуддя, яка полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами у стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншим суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) – з іншого, з метою захисту прав і свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [6, с. 170–180]. Стосовно наведеного підходу, окрім наведених вище зауважень, слід також підкреслити ту обставину, що де-факто адміністративне судочинство здійснюється у формі несповних проваджень, незважаючи на те, що пряме трактування ст. 12 КАС України це заперечує. Йдеться про розгляд справ за зверненням податкових і митних органів, інакше чим можна пояснити можливість повторного звернення того самого суб'єкта з тими самими вимогами у разі пропуску строку або відмови у відкритті провадження за заявою в загальному порядку із розглядом справи в загальному порядку.

Консолідована позиція представників одеської правової школи виходить із визначення адміністративного судочинства як процесуальної форми реалізації адміністративних процесуальних відносин, що складаються в ході розгляду і вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. За такого підходу увага акцентується на декількох аспектах адміністративного судочинства: по-перше, його обмеження виключно діяльністю адміністративних судів; по-друге, діалектичної єдності зі змістом такої діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів; по-третє, фіксації на суворому дотриманні порядку здійснення процесуальної діяльності судами.

Слід відзначити, що поняття процесуальної форми як такої завжди пов'язується із процесуальною діяльністю або порядком такої діяльності. У цьому зв'язку до представників досліджуваного підходу до визначення адмі-

ністративного судочинства слід зарахувати В. Галуцьку, який вказував, що адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічних правових конфліктів (суперечок), які виникають із приводу порушення органами державної влади прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Функціонування адміністративного судочинства в державі вказує на людиноцентристську концепцію публічного адміністрування, відповідність його основним міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, утвердження принципу законності у сфері реалізації публічної влади [7, с. 363].

Загалом погоджуючись із наведеною позицією, слід все ж таки підкреслити, що адміністративне судочинство суттєво урізноманітнює свій функціонал, забезпечуючи справедливе, неупереджене та своєчасне врегулювання спорів пов'язаних не лише із суб'єктивними публічними інтересами. Саме публічне управління поступово розширює спектр інструментів правозастосочої діяльності, тому надалі кількість таких справ буд лише збільшуватися.

Також через співвідношення форми і змісту, але в іншій конфігурації розглядає адміністративне судочинство О. Андруневич. Так, вчений наголошує, що процес, який здійснюється адміністративним судом, набуває значення адміністративного судочинства. Змістом адміністративного судочинства є втілена у форму правових відносин діяльність суду, а також інших учасників процесу, спрямована на вирішення завдань адміністративного судочинства у галузі публічно-правових відносин, шляхом реалізації наданих прав та обов'язків [8, с. 80–81]. Як уявляється, має місце змішування понять щодо сутнісного і формального навантаження досліджуваних нами правових категорій.

Співвідношення форми і змісту також покладено в основу розуміння адміністративного судочинства у його взаємодії з адміністративною юстицією. Їхній взаємозв'язок обумовлюється спільністю мети – захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-владних відносин від порушень із боку владних суб'єктів. Водночас адміністративне судочинство своєю правозахисною функцією виконує в особливій судово-процесуальній формі [6, с. 170–180]. Одним із перших на цей аспект звернув увагу Ю.С. Педько, який розглядав адміністративне судочинство як процесуальний аспект адміністративної юстиції [9, с. 164]. Незважаючи на те, що цей підхід було сформовано ще до прийняття КАС України, він не втрачає своєї актуальності і знаходить підтримку у новітніх наукових розробках. Так, наприклад, А.Ю. Осадчий погоджується із тим, що адміністративне судочинство виступає як процесуальний складник адміністративної юстиції – форма реалізації цього різновиду правосуддя [10, с. 38]. Надалі у юридичній літературі сформуливалися три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції, яку розглядають як: 1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (згідно з цим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна дійти висновку, що в цьому разі наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «справедливості»). Іншими словами, справедливість під час вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами під час розгляду скарг громадян у сфері адміністративної діяльності); 2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами й органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління, тобто адміністративне судочинство (такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою [11, с. 281]. У такому розумінні наголос зроблено на розумінні

терміна «*justitia*» як «правосуддя», яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами); 3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, що здійснюють адміністративне судочинство (згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції) [12, с. 196–200].

Висновки. На основі аналізу сучасних наукових підходів до сутності поняття «адміністративне судочинство»

можна сформулювати, що ця правова категорія є комплексним, складним поняттям, яке можна розглядати у трьох аспектах: спеціальна форма здійснення правосуддя, елемент правоохоронної системи держави, галузь права. Саме вивчення адміністративного судочинства у розрізі форми здійснення правосуддя дозволяє виокремити напрямки його подальшої трансформації в сучасному правовому просторі. Адміністративне судочинство потребує подальшої диференціації системи проваджень і процесуальних режимів, оскільки не відповідає повною мірою усім категоріям адміністративних справ, віднесеним до юрисдикції адміністративних судів, а саме справ, які не пов'язані з безпосереднім захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
2. Константи́й О. До питання поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86–90.
3. Ківалов С.В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 7–19.
4. Бурбіка М.М. Адміністративний процес України (у схемах) : навчальний посібник. *Сумський державний університет*, 2019. 108 с.
5. Сеньків О.І. Сутність та поняття адміністративного судочинства в рамках сучасної парадигми адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38 (2). С. 27–31.
6. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 209 с.
7. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 231 с.
9. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції України : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.
10. Осадчий А.Ю. Сучасний концепт української адміністративної юстиції. *Юридичний вісник*. 2019. Вип. 1. С. 37–41.
11. Коротких А.Ю. Адміністративна юрисдикція як вид юридичної діяльності: поняття та сутність. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 278–285.
12. Сідей Я.Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196–200.