

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

**У даній статті розглянуто становлення та розвиток адміністративного судочинства в Україні та охарактеризовано особливості адміністративних спорів.**

**Ключові слова:** Адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, принципи адміністративного судочинства, забезпечення прав и свобод людини та громадянина, Кодекс адміністративного судочинства.

**В этой статье рассмотрено становление и развитие административного судопроизводства в Украине и охарактеризованы особенности административных споров.**

**Ключевые слова:** Административное судопроизводство, административная юстиция, принципы административного судопроизводства, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, Кодекс административного судопроизводства.

**In this article, becoming and development of the administrative legal proceeding is considered in Ukraine and the features of administrative disputes are described.**

**Keywords:** administrative law, administrative justice, the principles of administrative justice Installations rights and freedoms of man and citizen, Code of Administrative Procedure.

Основною визначальною ознакою розвитку законодавства у демократичній державі, зокрема адміністративного, є його спрямованість на забезпечення прав та свобод людини й громадянина у відносинах із державою та її органами. Важливу роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відведено адміністративним судам. Саме на них покладається розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні

ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі щодо виконання делегованих повноважень.

За таких обставин питання стосовно здійснення адміністративного судочинства набувають особливої актуальності. Знаковим для вирішення цієї важливої проблеми стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України. У ньому визначено, що основними завданнями 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, посадових та службових осіб, а також інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій згідно з чинним законодавством.

Виконання поставленого завдання великою мірою залежатиме від належної організації адміністративного судочинства.

Наприкінці XIX століття належну організацію адміністративного судочинства було виокремлено як одну з умов забезпечення права й законності у сфері управління. Організація адміністративного судочинства уособлює формальне явище, яке характеризує перерозподіл функціональних завдань між частинами цілого й передбачає послідовну та дійову взаємодію структурних частин між собою і відповідно з цілим. Тобто одним із найважливіших організаційних факторів запровадження адміністративного судочинства є створення самостійної організаційної структури із оптимальною внутрішньою побудовою, яка б дозволяла говорити про ефективний правозахисний апарат держави.

Відомий країнам світу правозахисний інструментарій не буде повним без адміністративного судочинства, який є однією з гарантій, створених історією для забезпечення громадянину його прав і свобод, і однією зі складових механізму держави, що забезпечують панування права. А розвинене теоретичне обґрунтування засад запровадження та

функціонування такого інституту є надбанням держав, які намагалися максимально наблизитися до реалізації принципів правової держави.

Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним та ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Урахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного судочинства, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідним для розробки й удосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

Серед причин, які зумовлюють необхідність існування адміністративного судочинства в Україні, деякі вчені виокремлюють такі, як необхідність приведення національної судової системи у відповідність до міжнародних правових стандартів; створення механізму спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління; розширення переліку й покращення ефективності організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод громадян; створення дієвого організаційно-правового механізму недопущення порушення законності органами державного управління шляхом прийняття протиправних актів або бездіяльності; розширення й ускладнення суспільних відносин у сфері державного управління та виникнення різноманітних адміністративних конфліктів; невідповідність цивільно-процесуальної форми правозахисним потребам громадян немайнового характеру у сфері державного управління і відповідно, відсутність у судів загальної юрисдикції реальних важелів щодо дієвого та всебічного захисту прав і свобод громадян, які є суб'єктами правових відносин, що виникають у сфері державного управління.

До учених, що дотримуються такої думки, можна віднести:

В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, Є.Б. Кубка, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька,

В.Г.Перепелюка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, В.І. Шишкіна.

Проблематика адміністративного судочинства та порядку його реалізації в Україні ще недостатньо досліджена, оскільки у сучасних наукових працях увага приділялася лише питанням необхідності утворення та функціонування адміністративних судів в Україні. Завдання захисту прав особи від порушень з боку публічної адміністрації виконувалося судами й раніше, однак не існувало єдиного порядку розгляду у суді публічно-правових спорів між ними. Новий порядок вирішення спорів, які виникають із публічних правовідносин, передбачає додаткові гарантії захисту та поновлення прав, свобод та інтересів особи: процедури невідкладного розгляду адміністративної справи; орієнтований перелік повноважень адміністративного суду за наслідками розгляду і вирішення адміністративної справи; покладання на суб'єкта владних повноважень-відповідача доказування правомірності своїх рішень, дій та бездіяльності; активна роль суду у збиранні доказів у справі згідно із принципом офіційності адміністративного процесу.

На науковому рівні відсутня єдина думка про визначення основних інститутів адміністративного судочинства. На нашу думку, інститут (на латині *institutum* – устрій, організація, установа) адміністративного судочинства є сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм, що регулюють певну сторону однорідних адміністративно-правових відносин та регулюють порядок (процедуру) реалізації матеріальних норм.

Звернемось до визначення категорії «адміністративний суд». Головним у будь-якій теоретичній конструкції є розкриття сутності досліджуваного явища. «Адміністративний суд – спеціальний суд, уповноважений розглядати і вирішувати адміністративно правові спори»[1]; «Адміністративний суд – в Україні спеціалізований суд загальної юрисдикції, до компетенції якого Кодексом адміністративного судочинства України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ» [2].

Найбільш повне трактування адміністративного судочинства було пов'язане зі вказівкою на питання про засоби визначення законності або незаконності діяльності адміністрації, при цьому наголошувалося, що можливість вирішення даного питання може бути надана:

- адміністративним закладам;
- звичайним судовим закладам;
- особливим адміністративним судам, які не залежать ні від адміністрації, ні від звичайних судів [3].

Досить часто в літературі з адміністративного права ми можемо зустріти визначення, що адміністративне судочинство є складовою адміністративної юстиції. Як відомо, до визначення терміна «адміністративна юстиція» на сьогодні немає єдиного підходу. Зазначене словосполучення об'єднує в собі два поняття: *administratio* та *justitia*. У перекладі з латини *administratio* означає «управління», «завідування», «керівництво»; *justitia* – «справедливість», «правосуддя», «судове відомство» [4].

Багатоваріантність перекладу терміна *justitia* породила різні варіанти його тлумачення. Відповідно в юридичній літературі сформувалися три основні тенденції у розумінні адміністративної юстиції:

- особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (відповідно до цього підходу до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами;
- самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління – тобто адміністративне судочинство ;
- не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство.

Зазначені три підходи до тлумачення поняття „адміністративна юстиція" відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

- 1) матеріальному – пов'язаному із природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління);
- 2) організаційному – обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;
- 3) формальному – що відповідає особливому порядку розгляду спорів [5].

Кодексом адміністративного судочинства України (в ст. 3 п. 2 та 3) закріплено, що адміністративний суд – суд загальної юрисдикції, до компетенції якого Кодексом адміністративного судочинства віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, а адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства [6].

В. Кампо вказує, що «адміністративна юстиція – це вид правосуддя, який здійснюється з метою розгляду скарг громадян, їх об'єднань, інших юридичних і фізичних осіб на незаконних діях (бездіяльності) органів виконавчої влади, їх посадових осіб та деяких інших структур публічної влади, що завдають позивачам матеріальних і моральних збитків» [7].

Згідно із Законом України «Про судоустрій України» від 07.02. 02 р., Указами Президента від 01.10.02 та 07.11.02 р., [8] система адміністративних судів в Україні передбачає функціонування адміністративних судів трьох інстанцій : місцеві адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України; апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України; Вищий адміністративний суд України.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства адміністративний суд у процесуальному розумінні є не тільки суд, який має власне назву «адміністративний суд», а й будь-який інший загальний суд, уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи адміністративний суд відповідно до Кодексу про адміністративне судочинство: окружний адміністративний суд; місцевий загальний суд при розгляді і вирішенні ним адміністративних справ; апеляційний адміністративний суд; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України при перегляді судових рішень в адміністративних справах за винятковими обставинами .

В адміністративному судочинстві, як і в інших видах судочинства, більшість адміністративних справ у суді першої інстанції розглядає й вирішує суддя одноособово. Проте для розгляду деяких категорій справ у першій інстанції Кодекс адміністративного судочинства передбачає колегіальний склад суду, що дає можливість посилити гарантії незалежності суду, а також підвищити фаховість у вирішенні справи [9].

Відповідно до чинного законодавства під час розгляду та вирішення справи у суді однієї інстанції склад суду має залишатися незмінним, у випадку залучення нового судді під час судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку. Згідно зі ст. 24 Кодексу адміністративного судочинства України [10], окружний адміністративний суд колегією у складі трьох суддів розглядає та вирішує адміністративні справи:

- предметом оскарження в яких є дія чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії;
- за клопотанням однієї зі сторін про колегіальний розгляд справи або з ініціативи судді в разі їх особливої складності.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі також трьох суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше п'яти суддів. Також колегія у складі не менше п'яти суддів розглядає та вирішує адміністративні справи, що підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції.

У Верховному Суді України перегляд судових рішень в адміністративних справах, за винятковими обставинами, здійснюється колегією у складі суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менше двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів) або колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України за участі не менше двох третин чисельності кожної палати.

Ураховуючи те, що в Україні відбувається процес формування системи місцевих адміністративних судів, законодавець передбачив: до початку діяльності окружних та апеляційних окружних судів підсудні їм справи вирішується у першій та апеляційній інстанції відповідними місцевими та апеляційними загальними судами за правилами Кодексу адміністративного судочинства. У зв'язку з цим у місцевих та апеляційних загальних судах запроваджується спеціалізація суддів із розгляду адміністративних справ; до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів адміністративні справи, підвідомчі господарським судам відповідно до Господарсько процесуального кодексу України, вирішуються у першій та апеляційній інстанції відповідними місцевими та апеляційними господарськими судами.

На законодавчому рівні визначено порядок початку діяльності апеляційного та окружного адміністративного судів та офіційного повідомлення про таку діяльність. Зокрема, окружний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу



не менше трьох суддів і за наявності облаштованого приміщення; апеляційний суд – після призначення (обрання) до його складу не менше семи суддів і за наявності облаштованого приміщення. Державна судова адміністрація України повідомляє про початок діяльності кожного окружного та апеляційного адміністративного суду через загальнодержавні та відповідні місцеві друковані видання.

Із викладених вище позицій зазначимо, що саме за суб'єктною особливістю адміністративне судочинство якісно відрізняється від цивільного процесу, що диктується також особливостями адміністративних спорів. Особливості адміністративного судочинства зумовлюють характерну специфіку статусу його суб'єктів та підходів до вирішення питання про їх участь у розгляді адміністративних справ. Під адміністративним судочинством, слід розуміти врегульований спеціальними нормами адміністративно-процесуального характеру порядок діяльності адміністративних судів щодо послідовного розгляду та вирішення адміністративних спорів певної категорії.

#### **Бібліографічні посилання:**

1. Великий енциклопедичний юридичний словник/За ред. акад. НАН України Ю.С.Шемшученка.- К.: «Юридична думка», 2007.–[С.21].
2. Закон України «Про судоустрій України» від 07.02.02 р.//Відом. ВРУ.-2002.-№27-28.- Ст.180; Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 року//Офіційний вісник України.-2002.-№40.-Ст.1856; Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 року//Офіційний вісник України.-2002.-№45.–[Ст.2067].
3. Звягин Ю.Г. Обсуждение проблемы административной юстиции// Журн. рос. права. – 2002.- №2. – [С.165-166].
4. Энциклопедический юридический словарь. – М., 1998. – [С.13]
5. Кампо В.М., Рижков Г.В. Адміністративні суди: важка дорога до інституціоналізації// Правова держава. – К., 1998. – Вип.9 – [С.167-172].
6. Кампо В.М. Становлення демократичної судової влади: суспільно-політичні аспекти// Становлення владних структур в Україні (1991-1996) / Ред. О. Гарань. – [К., 1997. – С.149].
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року– К.: Юрінком Інтер, 2005.–[с.137].
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права/ Навч. посібник/ За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І.–К.: Старий світ, 2006.– [С272].
9. Юридична енциклопедія: У 6 т/ Редкол. : Ю.С.Шемшученко (відп.ред) та ін.- К.: Укр.енцикл., 1998.- Т.1 –[С.53].