

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

©Ковалів М. В., 2014

Розглядають основні завдання адміністративного судочинства України. Розкриваються завдання адміністративного судочинства, які скеровані на забезпечення та дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади і місцевого самоврядування з людиною і громадянином. Розглядається перелік питань під час розгляду адміністративних справ, які суди обов'язково повинні з'ясувати, а також відмінність адміністративного судочинства від інших видів судочинства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, завдання, адміністративні суди, права і свободи громадян, учасники процесу.

М. В. Ковалів

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА УКРАИНЫ

Рассматриваются основные задания административного судопроизводства Украины. Раскрываются задачи административного судопроизводства, которые направлены на обеспечение соблюдения принципа верховенства права в отношениях между публичными органами государственной власти и местного самоуправления с человеком и гражданином. Рассматривается перечень вопросов при рассмотрении административных дел, где суды обязательно должны их выяснить, а также отличие административного судопроизводства от других видов судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, задачи, административные суды, права и свободы граждан, участники процесса.

M. V. Kovaliv

THE MAIN TASKS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

The task of the administrative proceedings is to protect the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal persons in public relations from violations of state authorities, local self-government, their officers and employees, other subjects during the exercise of their management functions on the basis of legislation, including delegated responsibilities through fair, impartial and timely consideration of administrative cases.

Key words: administrative proceedings, tasks, administrative courts, the rights and freedoms of citizens, court participants.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має за мету гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи

бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, своєю чергою, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Адміністративне судочинство України необхідно розглядати у структурі адміністративного процесу, як здійснювану відповідно до адміністративно-процесуальних норм та у певній процесуальній формі діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу публічно-правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи.

Стан дослідження. Різні аспекти вивчення питань адміністративного судочинства України стали публікації провідних науковців: В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, В. П. Базова, Н. Ю. Задираки, Р. О. Куйбіди, В. К. Матвійчука, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюк, В. Е. Теліпка, І. О. Хар, В. І. Шишкіна та інших.

Мета роботи – висвітлити основні завдання адміністративного судочинства України.

Виклад основних положень. У системі конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться судовому контролю за публічним управлінням [1, с. 47]. Результатом багаторічної творчої діяльності колективу суддів, вчених-юристів, адвокатів, котрі були членами групи Кабінету Міністрів України з розроблення першого Адміністративно-процесуального кодексу України, став остаточно підготовлений проект закону, який був внесений народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України, за підсумками якого 6 липня 2005 р. його прийнято як Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Основний зміст і завдання адміністративного судочинства – забезпечити дотримання принципу верховенства права у відносинах між публічними органами державної влади та місцевого самоврядування з людиною і громадянином, при цьому враховувати міжнародні зобов'язання України та практику Європейського суду з прав людини.

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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України) [2].

Аналіз цієї норми дає можливість вважати, що на адміністративне судочинство покладено:

- 1) визнання відповідно до законодавства прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;
- 2) встановлення, відповідно до законодавства, обов'язків та їх меж учасників (сторін) адміністративного процесу;
- 3) поновлення порушеного права, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;
- 4) визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують законні права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб [1, с. 59–60].

Захист прав, свобод та інтересів зумовлений тим, що учасники публічно-правових відносин мають, як правило, нерівні можливості. Адже, з одного боку, в зазначених правовідносинах виступає суб'єкт владних повноважень – державний орган чи його посадова/службова особа або інший суб'єкт під час здійснення ним наданих державою владних управлінських функцій. Тобто, як правило, з одного боку, – це фактично держава, а з іншого, – фізична чи юридична особа, права якої порушені або обмежені певним суб'єктом владних повноважень.

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 КАС України).

У зв'язку з цим на адміністративний суд покладений обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті їхніх прав, свобод та інтересів, що проявляється, зокрема, у реалізації частин 3 та 5 ст. 71 КАС України. Водночас необхідно зауважити, що наведене зовсім не означає, що суд в адміністративному процесі виконує роль захисника фізичних чи юридичних осіб і тим самим упереджено ставиться до суб'єкта владних повноважень, чим обмежує його права. Сторони в адміністративному процесі наділені рівними процесуальними правами та обов'язками, суд однаково сприяє і позивачеві, і відповідачеві у забезпеченні можливості виконати покладені на них законом обов'язки, якщо виникають ускладнення під час виконання їх самостійно. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 71 КАС України суд сприяє в реалізації обов'язку надати докази і витребує необхідні докази, якщо особа, яка бере участь у справі (склад осіб, які беруть участь у справі, передбачений ст. 47 КАС України), не може самостійно їх надати, або зазначить суду причини, через які ці докази не можуть бути надані, а також, де та які саме докази знаходяться чи можуть знаходитися.

При розгляді адміністративних справ суди обов'язково повинні з'ясувати певний перелік питань (ч. 3 ст. 2 КАС України):

- 1) на якій підставі, у межах яких повноважень та у який спосіб прийнято рішення суб'єкта владних повноважень, вчинено дію або допущена бездіяльність;
- 2) чи передбачені такі повноваження Конституцією і законами України;
- 3) чи використані ці повноваження з метою, з якою вони надані;
- 4) чи враховані усі обставини, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), – тобто обґрунтованість рішення;
- 5) чи враховані права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 6) чи прийняте рішення протягом розумного терміну;
- 7) чи прийняте рішення неупереджене;
- 8) чи були дії суб'єкта владних повноважень добросовісними та розсудливими;
- 9) чи прийняте рішення, вчинені дії або допущена бездіяльність з дотриманням принципу рівності перед законом;
- 10) чи прийняте рішення, вчинені дії або допущена бездіяльність з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод, інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі та у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи усім формам дискримінації;
- 8) 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);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного терміну (ч. 3 ст. 2 КАС України) [2].

Адміністративне судочинство існує в єдиній системі правосуддя України. Звідси впливає, що необхідним є з'ясування питання про відмінність адміністративного судочинства від інших видів судочинства.

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захист прав, свобод та інтересів особи:

- конституційного: контроль за конституційністю актів вищих органів влади;
- кримінального: встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину, захист прав, свобод та інтересів суспільства, держави від злочинних посягань;
- цивільного, господарського: вирішення приватноправових спорів сторін;
- адміністративного: захист свобод, інтересів особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку органів влади.

Безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень [3]. Водночас існують певні складнощі захисту у сфері таких відносин. По-перше, публічні відносини виникають усупереч бажанню іншої сторони, в деяких випадках пов'язані з підпорядкованістю або підлеглистю осіб у цих відносинах і, як наслідок, особі, що потребує захисту, протистоїть потужний управлінський апарат. По-друге, об'єктивно на виконання законів суб'єкти владних повноважень жорстко пов'язані правовими межами, тому не виключено, що вони можуть вчиняти дії, приймати нормативні акти, які суперечать правам і інтересам особи, обґрунтовуючи це державними інтересами. У цьому зв'язку в сторін заздалегідь складаються нерівні можливості як у визначенні поведінки, так і в захисті власних прав та інтересів. Усунути ці нерівності саме й призначене адміністративне судочинство з його особливими критеріями оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, спеціальними заходами забезпечення адміністративного позову, особливими повноваженнями адміністративного суду тощо.

Важливо розрізнити поняття “правовий спір” та “правопорушення”, бо ці поняття мають свій специфічний зміст. Правовий спір завжди є результатом наявності юридичних колізій у правовій системі держави і виникає між суб'єктами права у зв'язку з порушенням суб'єктивних прав фізичних або юридичних осіб. Правопорушення також можна інколи розглядати як результат наявності в системі держави правових колізій. Однак кожне правопорушення – це порушення встановленої законодавством заборони, що не властиве правовому спору, бо при правовому спорі порушуються не правові заборони, а суб'єктивні права особи. До того ж, як правило, правопорушення у чинному законодавстві України наведене у вигляді юридичної конструкції – складу правопорушення, що характеризується наявністю чотирьох елементів: суб'єкта і суб'єктивної сторони правопорушення, об'єкта і об'єктивної сторони правопорушення. Тому, характеризуючи адміністративне судочинство, не потрібно говорити про розгляд і вирішення у межах цього провадження правопорушень. Це провадження пов'язане тільки з розглядом і вирішенням правових спорів. При цьому акцентується увага не на усіх правових спорах, а лише на адміністративних публічних. З цим висновком можна погодитись, адже із запровадженням адміністративних судів вважається доцільним визначити судову діяльність з розгляду справ про адміністративні правопорушення як адміністративно-деліктне судочинство, а розгляд справ, що виникають з адміністративно-правових спорів, – як адміністративне судочинство.

Діяльність адміністративних судів з часом змусить суб'єктів владних повноважень не тільки керуватися законом, а й навчить їх тлумачити закон, а не вишукувати букву закону, яка їм вигідна у даній ситуації. Сферою судового захисту є суспільні відносини, що виникають з метою розгляду адміністративних справ за позовом зацікавленої особи. Тобто сфера судового захисту обмежується позовними вимогами з метою поновлення порушеного права або усунення причин і перешкод, що заважають реалізації прав та інтересів. Об'єктом судового захисту в сфері здійснення адміністративного судочинства виступають правовідносини, що складаються у зв'язку з реалізацією зацікавленими особами права на судовий захист. Предметна сфера адміністративного судового процесу характеризується розглядом в адміністративних справах рішень (актів управління), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тобто обов'язковою стороною у таких спорах має бути представник публічної адміністрації. Зазначені особливості і специфіка

відокремлюють адміністративне судочинство від інших форм правосуддя і водночас зумовлюють необхідність розмежування компетенції судів України.

Питання розмежування предмета адміністративної і конституційної, адміністративної і кримінальної, адміністративної і цивільної чи господарської юрисдикції залишаються складними. Адже предмет перегляду і еталон для їх оцінки в адміністративній та конституційній юрисдикція можуть частково збігатися, особливо щодо визнання підзаконних нормативних актів такими, що не відповідають Конституції України.

Предмет адміністративної і кримінальної юрисдикції щодо розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства та прокуратури теж збігається, однак вирішується судом кримінальної юрисдикції.

Під час відмежування адміністративної юрисдикції від цивільної чи господарської, проблемним, з теоретичної точки зору, є визначення компетентного суду у справах щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Законодавець установлює, що вимоги про відшкодування такої шкоди розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються в порядку цивільного або господарського судочинства (ч. 2 ст. 21 КАС України) [2].

Висновки. Завданням адміністративного судочинства є певний результат, заради досягнення якого й здійснюється адміністративне судочинство. Основним завданням адміністративного судочинства є сприяння правам та законним інтересам осіб, а також захист порушених прав та законних інтересів осіб у сфері публічно-правових управлінських відносин.

Адміністративне судочинство виникло у зв'язку з необхідністю здійснення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій, зокрема й делегованих функцій.

1. Ковалів М. В. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – ЛьвівДУВС., Львів, 2014. – 596 с. 2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 3. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.