

**УДК 342.56**

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК ПРОВІДНОЇ ФОРМИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН**

***Романюк Л. В., Пасечник О. С.***

***Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна***

Статтю присвячено питанню становлення та функціонування системи адміністративних судів в Україні. Аналізується практика утворення та діяльності адміністративних судів в Україні та інших державах, проводиться аналіз понять «адміністративна юстиція» і «адміністративне судочинство», розкривається сутність адміністративного судочинства в Україні та його роль як самостійної форми правосуддя.

***Ключові слова:*** адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, судовий захист.

На початку розгляду даної проблеми слід зазначити, що після розпаду СРСР почався в цілому новий період в історії розвитку інституту адміністративного права України. Практично, починаючи з років незалежності української держави ми можемо говорити про створення та розвиток нової доктрини адміністративного права, що було зумовлено корінними змінами у тогочасному українському суспільстві.

Водночас із прийняттям Конституції України 1996 року виникла потреба у реформуванні адміністративної системи та у формуванні принципово нового погляду на роль та зміст адміністративного права у демократичному суспільстві [1, с. 201]. Саме прийняття Конституції зумовило перегляд основних принципів та пріоритетів державної політики в різних сферах. Передусім це стосується сфери, яка охоплює відносини типу «державна – суспільство», «державна – громадянин» [2, с. 253].

Головним пріоритетом державної політики загалом, найвищою соціальною цінністю було визнано людину, а її права і свободи та їх гарантії стали визначальними для змістової характеристики діяльності держави. В Україні у зв'язку з намаганням належним чином забезпечити державними гарантіями визначені в Конституції пріоритети і досягти рівня правової держави було запроваджено систему адміністративної юстиції, метою якої є забезпечення повноцінного судового захисту прав і свобод громадян.

Слід зазначити, що першим кроком щодо здійснення реформування інституту адміністративного права України стало запровадження адміністративної реформи, яку вчені-фахівці у галузі адміністративного права визначили як цілісний комплекс узгоджених заходів, спрямованих на радикальну перебудову органів виконавчої влади і запровадження більш ефективних форм і методів їхньої діяльності [3, с. 25-26]. Можна стверджувати, що проведення адміністративної реформи дійсно стало проривом у формуванні демократичного українського державного апарату, дерегуляції та удосконаленні системи управлінських послуг, забезпеченні розвитку адміністративної юстиції. Однак, разом з тим, українська адміністративна реформа, хоч і просувається вперед, але явно незадовільними темпами. Створення адміністратив-

них судів в Україні та прийняття Кодексу про адміністративне судочинство України вирішило питання запровадження адміністративної юстиції в цілому, однак практична діяльність адміністративних судів та здійснення судьями своїх повноважень показують, що перед українським суспільством та юридичною наукою стоїть ще дуже багато питань, пов'язаних з проблемами здійснення адміністративного судочинства. Тому питання дослідження проблем розвитку та становлення адміністративного судочинства в Україні є одним з актуальних завдань української юридичної науки та завдань, які постали перед нашою державою у зв'язку з обранням напряму до європейської інтеграції і гармонізації чинного українського законодавства із законодавством Європейського Союзу.

До того ж, сучасний стан законодавчого регулювання зазначених нами питань обумовлює необхідність проведення досліджень з даної тематики з метою формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства та практики судів у даній сфері державної діяльності.

Слід зазначити, що проблемам організації і функціонування адміністративного судочинства в Україні приділяється достатня увага вчених. Окремі аспекти даного питання розкриті у роботах Авер'янова В. Б., Андрійко О. Ф., Битяка Ю. П., Біли Л. Р., Голосніченко І. П., Ківалова С. В., Коліушко І. Б. та інших вчених-фахівців у галузі адміністративного права. Однак, як показує практика реалізації адміністративними судами своїх повноважень, проблематика функціонування інституту адміністративної юстиції вимагає проведення подальших досліджень зазначеного питання з метою удосконалення процесу діяльності адміністративних судів в Україні. Тому метою даної статті є проведення екскурсу щодо історії та проблем становлення інституту адміністративної юстиції у сучасній українській правовій державі.

Безумовно, належний судовий контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечити саме органи судової влади. Право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною [4, с. 112].

Слід зазначити, що складність процесу захисту прав громадян, їх об'єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин є безспірною. Це насамперед обумовлено їхньою підлеглистю у цих відносинах органам та посадовим особам, які здійснюють управлінську функцію і мають право приймати обов'язкові для них рішення. А тому, надійність такого захисту необхідно пов'язувати із розглядом адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – адміністративним судом, перед яким громадянин і адміністрація є рівними.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади вперше було задекларовано у Концепції судово-правової реформи в Україні [5]. Прийнятий у 2002 році Закон України «Про судоустрій України» на реалізацію цих положень передбачив запровадити у системі судів загальної юрисдикції протягом трьох років систему адміністративних судів [6].

Слід відмітити, що утворення у судовій системі України адміністративних судів повністю відповідає моделі адміністративної юстиції, яка властива більшості розвинутих країн континентально-європейської системи права і полягає в існуванні у межах судової влади окремої ланки адміністративних судів (Франція, Німеччина, Італія, Туреччина) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі судів (Іспанія, Нідерланди). У державах англосаксонської правової системи повноваження щодо розгляду позовів проти адміністрації належать загальним судам. Даний підхід дозволяє уникнути труднощів, які інколи виникають у країнах, що дотримуються попередньої моделі, при обранні громадянином компетентного суду у зв'язку з множинністю різних судів. Однак досвід все ж таки показує, що контроль над адміністрацією з боку загальних судів не є неодмінно кращою гарантією для захисту прав громадянина [7, с. 358].

Слід зазначити, що за останні роки думка про створення спеціалізованих судів з розгляду скарг на акти (дії) адміністративних органів стала дуже популярною у багатьох країнах Східної Європи. Так, великим досягненням у Польщі стало прийняття закону «Про Верховний адміністративний суд», згідно з яким у Варшаві було утворено Верховний адміністративний суд, що має осередки також у воєводствах. Серед його завдань законодавець виділив визначення міри справедливості шляхом судового контролю за державним управлінням [8, с. 112]. Достатньо нещодавно була створена також система адміністративних судів і в Естонії. Так, згідно з Адміністративно-процесуальним кодексом Естонії адміністративним судом слід вважати окремо утворені адміністративні суди, а також судові колегії з адміністративних справ окружних судів і Державний суд під час розгляду адміністративних справ [9, с. 203].

Якщо звернутися до сучасного стану справ в Україні, то можна повністю погодитись з вітчизняними вченими, які стверджують, що адміністративні суди посідають особливе місце у системі адміністративно-юрисдикційних органів. При цьому, підкреслюють вони, слід мати на увазі, що адміністративне судочинство виступає як різновид звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності, оскільки суд не є органом управління [10, с. 195].

Однак, конституційне виділення адміністративного судочинства як самостійної форми правосуддя дозволяє констатувати необхідність законодавчого розвитку такого найважливішого процесуального інституту [11, с. 162].

Поняття адміністративного судочинства визначено законодавством України, а саме КАСУ, й під ним насамперед слід розуміти діяльність адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [12, с. 325].

Слід зазначити, що дане визначення дає лише загальне уявлення про адміністративне судочинство. Також, у науці адміністративного права і процесу зустрічаються й інші визначення даного явища. Так, наприклад, Миколаєва Л. О. і Солов'єва Г. К. визначають адміністративне судочинство як форму судового (примусового) поновлення суб'єктивних публічних прав громадян і організацій, гарантію судового захисту прав і свобод людини і громадянина [13, с. 36]. В свою чергу,

Стефанюк В. С., використовуючи термін «судовий адміністративний процес», визначає адміністративне судочинство як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами систему взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя по адміністративним справам [14, с. 39]. Деякі вчені, визначають адміністративний судовий процес як порядок застосування норм відповідних галузей матеріального публічного права адміністративними судами України в результаті вирішення індивідуальних справ та спорів між суб'єктами правовідносин [15, с. 104].

Як ми бачимо, в науці адміністративного права існує велика кількість поглядів на визначення самого поняття адміністративного судочинства. Й насамперед, для чіткого уявлення самої суті адміністративного судочинства необхідно розглянути такі поняття як «адміністративна юстиція» та «адміністративна юрисдикція». Слід сказати, що на думку деяких вчених поняття «адміністративна юстиція» є достатньо суперечним, так як об'єднує в собі два терміни [13, с. 16]. Адміністрація (від лат. *administratio*) – соціальне явище, яке отримало своє визначення ще у Стародавньому Римі, та під яким прийнято розуміти керівництво, управління [16, с. 3]. Дане управління в адміністративному праві здійснюється органами державного управління та посадовими особами шляхом видання розпоряджень та наказів. Юстиція розглядається як система судових установ, а також сфера їхньої діяльності [17, с. 903].

Поєднання в одному понятті двох таких суперечних термінів призвело до того, що в юридичній літературі існує велика кількість визначень адміністративної юстиції.

Слід зазначити, що дуже просте та логічне визначення адміністративної юстиції, на наш погляд, дає російський вчений-юрист Бахрах Д. М., який стверджує, що адміністративна юстиція, яку він також називає правосуддям по адміністративним справам, являє собою розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб та органів публічної виконавчої влади [18, с. 81-82]. Хотілося б також навести погляд Козлова Ю. М. на сутність адміністративної юстиції, на думку якого, вона виражається в утворенні спеціалізованих адміністративних судів для вирішення адміністративно-правових спорів між громадянами та виконавчими органами (посадовими особами) [19, с. 220]. В свою чергу, Битяк Ю. П. пропонує розуміти під адміністративною юстицією встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами та юридичними особами з одного боку та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування – з іншого, здійснюваний загальними, або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами [20, с. 218].

Слід сказати, що кожне з представлених нами визначень сутності адміністративної юстиції має свій особливий зміст та може вважатися правильним. Що ж стосується такої їх великої кількості, то це, на нашу думку, зумовлено особливостями, властивими саме даній правовій категорії. Однак, більш повне та розгорнуте поняття адміністративної юстиції, на нашу думку, було розроблено українським вченим – юристом Миколенко О. І., який стверджує, що під адміністративною юстицією слід розуміти систему адміністративних судів, в компетенцію яких входить розгляд та

вирішення адміністративних публічних спорів у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [21, с. 242]. Дане визначення, на думку вченого, яку ми підтримуємо, вказує на те, що розгляд та вирішення адміністративного публічного спору є важливою, однак не основною ознакою, що характеризує адміністративну юстицію, так як згідно із Законом України «Про звернення громадян», адміністративні публічні спори можуть розглядатися і в «адміністративному порядку», тобто органами виконавчої влади [7].

Якщо говорити про адміністративну юрисдикцію, то слід відмітити, що дане поняття є більш широким, таким, що охоплює не тільки розгляд та вирішення адміністративних публічних спорів, але й, наприклад, вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Виходячи з вищевказаного, можливо зробити висновок, що адміністративна юстиція в Україні – це, саме і є адміністративне судочинство, яке, в свою чергу є одним із багатьох видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Як вже було сказано раніше, адміністративне судочинство являє собою діяльність компетентних органів щодо розгляду та вирішення адміністративних публічних спорів. До того ж, як особливість адміністративного судочинства, ми можемо виділити те, що воно складається з певної кількості стадій, які, поряд із загальними завданнями та метою провадження, мають свої власні.

Безумовно, це не всі ознаки, якими можливо характеризувати сутність такого явища як адміністративне судочинство. Дане поняття, в силу своєї новизни та актуальності потребує подальшого проведення аналізу та вивчення.

Однак, вказані нами ознаки, на нашу думку, є основними, і саме вони визначають сутність даного адміністративного провадження.

Виходячи з вищевказаного, не можемо не погодитись з Миколенко О. І., який, визначаючи сутність адміністративного судочинства, стверджує, що під ним слід розуміти один з видів адміністративних юрисдикційних проваджень, який являє собою низку послідовних процесуальних дій, що здійснюються адміністративними судами, по розгляду і вирішенню адміністративних публічних спорів у встановленому законом порядку [21, с. 249].

Адміністративне судочинство, в свою чергу, має свою внутрішню структуру, яка складається з певних стадій, етапів провадження і окремих процесуальних дій, які визначені Кодексом адміністративного судочинства України. Однією з найважливіших стадій є виконання рішення по адміністративним справам. Слід зазначити, що судова практика дає можливість стверджувати, що на даний час у системі адміністративних судів існує дуже багато невизначеності та прогалин, пов'язаних з процесуальними питаннями виконання рішень в адміністративних справах. Так, деякі вчені стверджують, що, наприклад, непоодинокими у судовій практиці є випадки фактичного невиконання постанови суду, прийнятої на користь особи-позивача. З таких обставин позивачі іноді вдаються до наступного кроку: подають повторний позов до того ж відповідача про визнання протиправними його діянь, що тривають після набрання законної сили першої постанови суду [23, с. 143]. Дані явища ще раз підтверджують необхідність проведення досліджень у сфері вивчення питань функ-

ціонування системи адміністративного судочинства, стадій адміністративного судочинства, проблем виконання рішень адміністративних судів, що на нашу думку, буде сприяти удосконаленню даного процесу.

#### Перелік літератури

1. Авер'янов В. Б. Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права – закономірність українського право творення / В. Б. Авер'янов // *Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. – Вип. 11. – К., 2000. – 209 с.
2. Шайко Н. В. Визначення особливостей завдання адміністративного судочинства / Н. В. Шайко // *Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. – Вип. 25. – К., 2004. – С. 253 – 257.
3. Адміністративне право України: [підручник] / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
4. Коліушко І. Б., Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: [монографія] / І. Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
5. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296 - XII»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Ж. Зіллер / [пер. з фр. В. Ховхуна]. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
8. Про Верховний адміністративний суд: Закон Республіки Польща від 11.05.1995// *Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії*. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 236 с.
9. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практик. исслед. в сфере админ. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: / [ред. Д. Дж. Галлиган и др.] – К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. – 688 с.
10. Адміністративне право України / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
11. Адміністративне право України: [навч. посібник] / [під заг. ред. В. В. Конопльова]. – Х.: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2007. – 268 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. – К.: Вид. Дім «Ін-Юре», 2007. – 472 с.
13. Николаева Н. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции / Николаева Н. А., Соловьева А. К. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 396 с.
14. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: [монографія] / В. С. Стефанюк. – Х.: Консул, 2003. – 234 с.
15. Адміністративне право України: основні поняття: [навчальний посібник]. / [заг. ред. І. П. Голосніченка]. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
16. Административное право Российской Федерации: [учебник] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
17. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: АЗЪ, 1996. – 928 с.
18. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 288 с.
19. Козлов Ю. М. Административное право: [учебник] / Ю. М. Козлов. – М.: Юристъ, 2001. – 320 с.
20. Адміністративне право України: [підручник] / [за ред. Ю. П. Битяка]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
21. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: [учебное пособие] / А. И. Миколенко. – Х.: ООО «Одиссей», 2007. – 360 с.

22. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

23. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю. – 272 с.

**Романюк Л. В., Пасечник О. С. Становление и сущность административного судопроизводства как ведущей формы судебной защиты прав граждан / Л. В. Романюк, О. С. Пасечник // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 209-215.**

Статья посвящена вопросу становления и функционирования системы административных судов в Украине. Автор анализирует практику образования и деятельности административных судов в Украине и в других государствах, проводит анализ понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство», раскрывает сущность административного судопроизводства в Украине и его роль как самостоятельной формы правосудия.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная юстиция, судебная защита.

**Romanuk L., Pasechnik O. The making and essence of judicial proceedings as a leading form of citizens' rights protection / L. Romanuk, O. Pasechnik // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – P. 209-215.**

The article is dedicated to the establishment and functioning of administrative courts in Ukraine. The author analyzes practical examples of foundation and activity of administrative courts in Ukraine and other countries, conducts an analysis of "administrative justice" and "administrative judicial proceedings" concepts, uncovers the essence of administrative judicial proceedings in Ukraine and its role as a self-consistent form of justice.

**Key words:** administrative judicial proceedings, administrative justice, judicial protection.

*Надійшла до редакції 09.11.2009 р.*