

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ І АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: СПІВВІДНОШЕННЯ З АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРОЦЕСОМ, ПРОЦЕСУАЛЬНО- ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

В. М. Кравчук

У зв'язку зі створенням адміністративних судів набули актуальності питання, пов'язані з визначенням таких понять, як “адміністративна юстиція”, “адміністративне судочинство”, “адміністративна юрисдикція”, “адміністративний процес”.

В Кодексі адміністративного судочинства України (далі КАС України), так, як і в Законі України “Про судоустрій України”, відсутнє визначення поняття адміністративної юстиції.

Стан і перспективи розвитку адміністративної юстиції розглядалися у роботах Б. Беяневича, А. Євстигнєєва, Н. Кузнецової, І. Коліушка, Р. Куйбіди, Ю. Педька, О. Осадчого, В. Рикова, І. Самсіна, А. Селіванова, В. Стефанюка, Д. Шадури, В. Шишкіна, О. Штогуна, О. Угриновської та ін. (Україна). В. Бойцової, В. Дурнева, А. Гулягіна, О. Кучерени, В. Лук'янова, Н. Саліщевої, С. Соловйова, Ю. Старілова, Д. Чечота та ін. (Росія).

Існує думка, що адміністративна юстиція являє собою судовий контроль за управлінням, управлінським діями органів виконавчої влади, посадових осіб, державних і муніципальних службовців [9, 54]. На думку інших авторів, це “порядок розгляду і вирішення у судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого, здійснюваний юрисдикційними органами” [10, 18].

На думку В. Рикова, адміністративна юстиція являє собою правовий інститут, що характеризується “наявністю спеціальних судів – адміністративних, що відокремлені від загальних судів цивільної і кримінальної юрисдикції” [7, 173].

Ю. Шемшученко вважає, що адміністративна юстиція – це “особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судом та іншими уповноваженими органами” [11, 499]. На думку Ю. Педька, інститут адміністративної юстиції поширює свій вплив на правовідносини правоохоронного плану, але з особливою правозахисною спрямованістю, об'єктом якої виступають суб'єктивні права громадян [5, 73]. Згодом він розширив цю думку і дійшов висновку, що зміст адміністративної юстиції включає такі складові, як адміністративний спір і оскарження громадянином дій або бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; особливий судовий адміністративний процесуальний порядок вирішення спору; наявність спеціалізованих судових органів (адміністративних судів) [6, 10]. Водночас, А. Осадчий ототожнив адміністративну юстицію з правосуддям [3, 10].

Вважаю, що кожне з цих визначень, у принципі, має право на існування, оскільки розкриває певну якісну сторону адміністративної юстиції. Проте окремі думки викликають заперечення. Це передусім стосується включення Ю. Шемшученком до системи адміністративної юстиції не лише судів, але й інших уповноважених на це органів, щодо яких не можна вживати самого терміна “юстиція”. Формулюючи поняття “юстиція”, той же автор ототожнює її з правосуддям і системою судових, саме судових органів [11, 499]. Ототожнення адміністративної юстиції з правосуддям також є спірним через те, що перше з цих понять є значно ширшим за обсягом. Адміністративна юстиція є особливим видом судочинства, але саме судочинство не можна ототожнювати з правосуддям, оскільки, на жаль, в реальному житті не всі судові рішення є правосудними.

Р. Куйбіда на основі аналізу наукових джерел виділив три складові поняття адміністративної юстиції:

“1. Особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами;

2. Самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією);

3. Не лише особливий вид судочинства, але й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство” [4, 26].

Якщо з наведеного тексту вилючити згадку про належність до органів юстиції крім судів також інших державних органів, а слово “правосуддя” замінити на судочинство, то його можна було б покласти в основу визначення адміністративної юстиції.

В такому разі “адміністративне судочинство”, тобто – “діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ” (п. 5 ст. 3 КАС України) можна було б розглядати як форму здійснення адміністративної юстиції [3, 11].

А. Руденком запропоновано авторське визначення адміністративного судочинства, яке, на його думку, є ширшим, порівняно з поняттям, наведеним в КАС України. Воно, на думку цього автора, є “формою позовного здійснення судочинства і полягає у всебічному, повному, об’єктивному розгляді і вирішенні адміністративним судом у стадійному порядку, визначеному нормами КАС України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і суб’єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав і свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин” [8, 4].

Надмірна громідність цього визначення полягає у тому, що, по-перше, у ньому містяться положення, що стосуються діяльності не лише адміністративних, але й інших судів і судочинства взагалі (щодо стадійності розгляду, його повноти й об’єктивності тощо) і, по-друге, без потреби розкривається зміст визначень інших правових понять, зокрема, ознак суб’єктів владних повноважень.

Поняття “адміністративна юрисдикція”, яке уже не ототожнюють, як це було до створення адміністративних судів, з розглядом справ про адміністративні правопорушення, оскільки зараз – це юрисдикція (судова компетенція) загальних судів, а справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи) (п. 6 ст. 3 КАС України) нерозривно пов’язані лише з діяльністю адміністративних судів і не стосуються ніяких інших органів.

“Адміністративний процес” у п. 5 ст. 3 КАС України розглядається як “правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства”.

Наукова коректність цього формулювання викликає сумніви.

Передусім, правовідносини не складаються (самі по собі), а виникають внаслідок вольових юридичних рішень і дій (в окремих випадках усвідомленої бездіяльності) учасників процесу.

Сам процес, виходячи з його назви, являє собою триваючу діяльність, пов’язану з розглядом справи, у якій беруть участь суд і учасники процесу, а характер правовідносин у ході процесу може мінятися.

Тому, на мою думку, прийнятнішим було б таке визначення цього терміна:

“адміністративний процес – це розгляд судом адміністративної справи при здійсненні судочинства”.

Не слід забувати і про те, що в поняття “процес” юридична доктрина вкладає також сукупність нормативних актів, правову регламентацію судочинства і, крім того, назву галузі права, галузі законодавства, наукової дисципліни і навіть наукової спеціальності.

В широкому розумінні “адміністративний процес” пов’язаний не лише з судами, але й, висловлюючись мовою юристів Заходу, з “адміністрацією”, тобто з сукупністю державних органів, які переважно відносяться до виконавчої влади.

Його розглядають як порядок прийняття адміністративно-правових актів і розгляду індивідуальних управлінських спорів органами виконавчої влади, а в передбачених законом випадках – і іншими уповноваженими на те органами [1, 241] і включає у себе: “а) адміністративно-управлінську діяльність, б) адміністративну правотворчість; в) адміністративне судочинство” [2, 7]. Використання терміна “адміністративний процес” стосовно адміністративного судочинства містить у собі певну долю умовності. Для усунення такої умовності доцільно використовувати інший термін – “адміністративно-судовий процес”.

Адміністративний процес присвячений розгляду справ адміністративної юрисдикції (адміністративних справ) – переданих на вирішення суду публічно-правових спорів, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, або інший суб’єкт, який має владні управлінські функції, в тому числі на виконання повноважень, делегованих Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Таким чином, функціонування адміністративної юстиції в Україні залишається однією з найбільш проблем, оскільки пересічним громадянам сьогодні складно добитися справедливості, оскаржуючи неправомірні дії органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх службових і посадових осіб. Відповідно до національного законодавства публічно-правові спори з цього приводу уповноважені розглядати адміністративні суди, які в майбутньому повинні посісти провідне місце в системі судочинства та забезпечувати

підтримання в Україні демократії та верховенства права, а захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин, нарешті, стане реальним, а не декларативним.

Література

1. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра., 2003. – 892 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2005. – № 4. – С. 3 – 9.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 19 с.
4. Основи адміністративного судочинства і адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція // Право Україна. – 2001. – № 10. – С. 72 – 75.
6. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.
7. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171 – 175.
8. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення і здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 19 с.
9. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
10. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). – Л.: Изд-во ЛГУ. – 1973. – 328 с.
11. Шемшученко Ю. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 47 – 48.