

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

ЛИТВИН Наталія Анатоліївна - доктор юридичних наук, доцент, с.н.с., професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

ЯРОШ Анна Олександрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

DOI:10.32782/NP.2020.1.4

Стаття присвячена дослідженню спірних питань адміністративного судочинства, що стосуються захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Зроблено висновок, що на основі аналізу принципів та процесуальної форми з урахуванням сучасних наукових підходів, адміністративне судочинство можна вважати основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Саме тому перспективи вдосконалення адміністративного судочинства в Україні тісно пов'язані з перспективами вдосконалення його принципів та процесуальної форми, що буде сприяти: впровадженню додаткових гарантій фізичних і юридичних осіб на справедливий суд; подоланню роз'єднаності судової влади; забезпеченню оптимізації та уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами на всіх його стадіях та в усіх інстанціях згідно з європейськими стандартами.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий захист прав, публічно-правові відносини, правосуддя, рішення у справі.

Постановка проблеми

В умовах євроінтеграційних процесів та судової реформи, що відбуваються в Україні, адміністративне судочинство, без перебільшення, можна вважати основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Цей захист повинен відбуватися

«... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ» [1; 2, с. 60] (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, надалі – КАС України). Крім того, забезпечення кожному громадянину права на справедливий судовий розгляд визначено однією з головних цілей судової реформи в Україні (п. 3 р. 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020») [3].

Доцільно зазначити, що на сьогодні у державі існують проблемні питання щодо реалізації громадянами своїх прав на захист в адміністративних судах, серед яких можна виокремити відсутність належної єдності у судових процедурах, що, у свою чергу, викликано неузгодженістю між понятійно-категоріальними апаратами, які застосовуються в адміністративному судочинстві України. З цього приводу ми погоджуємося з В. Онопенком, який зазначив, що для завершення судової реформи в Україні необхідно «... подолати роз'єднаність судової влади, а також уніфікувати процедури здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами» [4]. Саме єдність судової практики і єдині засади організації та діяльності судів, що включають принципи верховенства права, юридичної визначеності та право на справедливий суд, визнаються одними з основних засобів забезпечення єдності усієї системи судів загальної юрисдикції України (ч. 4 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [5]. У свою чергу, недостатній рівень єдності та послідовності судової практики трактується як перешкода для забезпечення права на справедли-

вий суд, у цілях усунення якої пропонується виправити недоліки процесуального законодавства [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Відзначимо, що питання формування та удосконалення адміністративного судочинства у різні часи досліджували у своїх працях такі вчені-адміністративісти, як: Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Бевзенко В.М., Бринцев В.Д., Демченко В.К., Кобилянський М.Г., Колпаков В.К., Коліушко І.Б., Комзюк А.Т., Кузьменко О.В., Куйбіда Р.О., Матвійчук В.К., Миколенко О.І., Пасенюк О.М., Педько Ю.С., Руденко А.В., Селіванов А.О., Тищенко М.М та ін.

Мета статті

Розглянути і проаналізувати адміністративне судочинство як основний засіб захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин з урахуванням сучасних наукових підходів з метою подолання роз'єднаності судової влади, а також забезпечення уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами згідно з європейськими стандартами.

Виклад основного матеріалу

Аналіз поняття «адміністративне судочинство» дає підстави стверджувати, що серед науковців не має єдиної думки щодо змісту даної правової категорії. Окремі науковці розглядають адміністративне судочинство як систему принципів та норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів (А.О. Селіванова) [7]. Також існує думка розглядати адміністративне судочинство як процесуальний порядок (форма) розгляду спорів судом, які виникають в управлінській сфері (М.Г. Кобилянський, В.К. Демченко [8, с. 65], А.В. Руденко [9, с. 14], В.К. Матвійчук [10, с. 50]). Більшість учених розглядає адміністративне судочинство як діяльність судових органів щодо відправлення правосуддя у сфері управлінської діяльності (А.Т. Комзюк, Ю.С. Педько, Д.В. Роженько) [11, с. 49], [12, с. 45], [13, с. 834]. До речі, чинний КАС України аналогічним чином трактує дане поняття, розмежовуючи його з поняттям «адміністративний процес», який визначають

як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Конституційний Суд України також включає до поняття «судочинство» процесуальні дії як суду, так і учасників процесу, а також правові відносини між ними. Так, у його правових позиціях вказано, що «... види судочинства є процесуальними формами правосуддя та охоплюють порядок звернення до суду, процедуру розгляду судом справи та ухвалення судового рішення» [14].

Отже, можна зробити висновок, що основою поняття «адміністративне судочинство» є процесуальна діяльність суду щодо розгляду і вирішення адміністративної справи. У свою чергу, смисловим вираженням поняття «адміністративний процес» є правовідносини, що виникають між усіма учасниками процесу під час здійснення цієї судової діяльності.

Розглядати правозахисну природу адміністративного судочинства неможливо без виокремлення його принципів, які становлять врегульований спеціальними адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності адміністративних судів щодо послідовного розгляду та вирішення адміністративних спорів певної категорії. Принципи адміністративного судочинства – це базисні, первісні засади його існування, які опосередковують закономірність такого існування і взаємний зв'язок цього явища з іншими правозахисними явищами [15]. Саме принципи адміністративного судочинства виступають основою захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. До загальних принципів адміністративного судочинства, закріплених Конституцією України, належать: 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 2) забезпечення доведеності вини; 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; 5) забезпечення обвинуваченому права на захист; 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 7) розумні строки розгляду справи судом; 8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження

судового рішення; 9) обов'язковість судового рішення [16]. Вказані конституційні принципи знайшли своє відображення і в КАС України. Так, у Конституції зазначено, що інші засади судочинства можуть бути визначені у відповідних законах (залежно від судової спеціалізації). Відповідно, щодо адміністративного судочинства, то у статті 7 КАС України закріплено основні принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах, якими є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування усіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень [1]. Крім того, деякі науковці виокремлюють і інші принципи адміністративного судочинства, які прямо не зазначені в КАС, але впливають зі змісту його норм. До таких принципів віднесено принцип процесуальної економії, добросовісності, розумних строків, пропорційності [17, с. 240].

Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, оскільки предметом розгляду в адміністративних судах часто є правові акти, які прийняли органи влади стосовно громадян. Принцип законності покладає на суд обов'язок розглянути і вирішувати справи на підставі закону з урахуванням його цілей і у встановленому порядку. Принцип законності закріплений у частині другій статті 19 Конституції України та частині першої статті 9 КАС України, відповідно до якого "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи і службові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". У контексті адміністративного судочинства законність одночасно є: 1) вимогою до суду здійснювати усі процесуальні дії, а також ухвалювати рішення у справі відповідно до закону (у широкому розумінні цього слова); 2) критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [18]. Відповідно до статті 10 КАС України у процесі адміністративного судочинства всі учасники є рівними перед законом і судом.

Не можна надавати будь-яких привілеїв чи обмежувати права учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Учасники адміністративного судочинства, у межах свого статусу, наділені рівними правами й обов'язками. Суд не може змінювати обсяг процесуальних прав чи обов'язків інакше, ніж визначено у законі. Сторони адміністративного процесу мають рівні можливості брати участь в адміністративному процесі особисто або діяти через своїх представників. Принцип змагальності застосовується там, де є рівноправні сторони. На відміну від адміністративно-юрисдикційного процесу, якому принципове положення диспозитивності не притаманне внаслідок відносин влади-підпорядкування, які супроводжують адміністративну юрисдикцію, ініціювання процедури розгляду справ у адміністративному суді є не волевиявленням владного органу, а правом громадянина, яке він може використовувати чи не використовувати [19].

І в цивільному, і в адміністративному судочинстві елементом змагальності є соціально-правова активність суду, яка спрямована на: а) роз'яснення особам, які беруть участь у справі, їхніх прав і обов'язків зі збирання і надання доказів; б) надання допомоги у збиранні доказів; в) контроль суду за використанням сторонами своїх правомочностей і виконанням покладених законодавством або судом обов'язків [20]. Особливість адміністративного судочинства щодо забезпечення змагальності полягає в активнішій ролі суду. На суд покладено обов'язок вживати передбачені законом заходи, необхідні для всебічного і повного з'ясування обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (частина четверта статті 11 КАС України). По-перше, це дає змогу врівноважити можливості людини, яка зазвичай не обізнана з тонкощами юриспруденції, та суб'єкта владних повноважень, а по-друге, предмет публічно-правового спору найчастіше стосується публічних інтересів – тобто інтересів широкого кола осіб. Суд повинен дослідити, як судові рішення може вплинути на ці інтереси, а не тільки на інтереси осіб, які беруть участь у справі [17].

У свою чергу, принцип диспозитивності у класичному своєму вигляді наголошує на обов'язку суду розглядати безпосередньо ті питання, для вирішення яких звернулись учасники правовідносин.

Особливим принципом адміністративного судочинства є принцип офіційності. Завдяки даному принципу суд має можливість за допомогою власної ініціативи визначити наявність у нього всіх необхідних фактів, які є важливими для ухвалення об'єктивного рішення у справі.

Прозорість і відкритість в адміністративному судочинстві забезпечує принцип гласності. Зазначений принцип зобов'язує суд надати доступ до матеріалів справи усім особам, зацікавленим у результатах розгляду. У свою чергу, відкритість судового процесу надає особам, які не причетні до судової справи, право бути присутніми на судових засіданнях. Відкритим може бути лише усний судовий розгляд адміністративної справи. Усність судового розгляду означає безпосереднє заслуховування осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів. Усний судовий розгляд не властивий письмовому провадженню, у якому суд вирішує справу без проведення судового засідання на підставі наявних у справі матеріалів [21].

Зазначимо, що принципи адміністративного судочинства є нормативними. Це означає, що їх належить застосовувати, як і будь-яке положення КАС України. Отже, дані принципи є основоположними у процесі захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а їх втілення у адміністративне судочинство підвищує якість правосуддя і навпаки – ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства в разі їх застосування, а також усунення у них прогалин [22]. Керуючись зазначеними принципами, суд як носій публічної влади покликаний забезпечувати справедливість, відстоюючи права і свободи людини і громадянина, дотримуючись балансу приватних та публічних інтересів [23, с. 66].

Не менш важливим у контексті дослідження адміністративного судочинства як основного засобу захисту прав та інтересів фізич-

них і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, на нашу думку, є і порядок здійснення процесуальної діяльності, тобто його процесуальна форма. У юридичній літературі «процесуальна форма» характеризується як одне з основних понять юридичного процесу і визначається наступним чином [24, с. 182-187]: а) процесуальна форма – це чітко регламентований законом порядок здійснення процесуальної діяльності; б) процесуальна форма – це закріплена процесуальним правом структура всього процесу і окремих його стадій, а також встановлені умови, послідовність і порядок здійснення процесуальних дій; в) процесуальна форма – це встановлений законом порядок та умови здійснення окремих процесуальних дій і всієї їх сукупності та офіційне закріплення їх ходу та результатів. На відміну від попереднього, дане визначення акцентує увагу на офіційному закріпленні результатів процесуальних дій; г) процесуальна форма – це процесуальна процедура.

Разом з тим, розвиток адміністративного судочинства вплинув на появу нових наукових думок щодо змісту адміністративно-процесуальної форми. Наприклад, В. Г. Перепелюк визначає три елементи, що характеризують зміст процесуальної форми адміністративного розгляду: 1) порядок його ведення, який дозволяє проводити різницю між процесуальною діяльністю в судах та іншою схожою діяльністю в органах публічної адміністрації (судовий порядок та адміністративний порядок розгляду скарг); 2) методи адміністративного розгляду, що проявляється у способах волевиявлення зацікавлених осіб стосовно змісту рішення, процесуальних дій, спрямованих на досягнення локальної мети і розв'язання більш чи менш виокремленого в рамках адміністративного процесу завдання; 3) форма прояву дій (актів) учасників адміністративного процесу та його організатора. Вимоги до такого прояву полягають у переліку обов'язкових реквізитів письмових актів і в системі умов вчинення усних актів. [25, с. 14-18]. Якщо проаналізувати позицію вченого, то можна зробити висновок, що особливістю адміністративного процесу, як і будь-якого іншого юридичного процесу, є те, що він складається не тільки з дій суб'єктів, які безпосередньо ведуть процес, а й з актів поведінки

інших учасників процесу. Такі дії мають свій зовнішній вираз (форму). На прикладі адміністративного судочинства видно, що зовнішній вираз (форму) має не тільки діяльність суб'єктів адміністративного процесу (форма та вимоги до змісту судового рішення за результатами підготовчого провадження – ст. 183 КАСУ; форма та вимоги до змісту постанови суду – ст.ст. 241, 246 КАСУ тощо), а також акти поведінки інших учасників процесу (форма та зміст адміністративного позову – ст.ст. 160 КАСУ, форма та зміст висновку експерта у галузі права – ст. 112 КАСУ тощо) [26].

Таким чином, на основі аналізу принципів та процесуальної форми з урахуванням сучасних наукових підходів, адміністративне судочинство можна вважати основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Саме тому перспективи вдосконалення адміністративного судочинства в Україні тісно пов'язані з перспективами вдосконалення його принципів та процесуальної форми, що буде сприяти: впровадженню додаткових гарантій фізичних і юридичних осіб на справедливий суд; подоланню роз'єднаності судової влади; забезпеченню оптимізації та уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами на всіх його стадіях та в усіх інстанціях згідно з європейськими стандартами.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 17.03.2020)
2. Литвин Н. А., Литвин А. В. Отдельные аспекты совершенствования административного судопроизводства в Украине в контексте интеграции к европейскому союзу. *Право и политика (Научно-методический журнал, Кыргызская Республика)*. 2014. № 1. С. 60-62.
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указом Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 17.03.2020)
4. Онопенко В. Ми повинні подолати роз'єднаність судової влади. *Верховний Суд України* URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs>

.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/081ac57e77f4b4ebc22574e100423d5f?OpenDocument. (дата звернення: 27.03.2020)

5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI (зі змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 18.03.2020)

6. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 18.03.2020)

7. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&>. (дата звернення: 18.03.2020)

8. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України : [підручник] / [О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, Б.В. Авер'янов та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. К. : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

9. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Руденко. Харків, 2006. 20 с.

10. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за загал. ред. В.К. Матвійчука. К. : КНТ, 2007. Т. 1. 2007. 788 с.

11. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб]. / [А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник] К. : Прецедент, 2007. 531 с.

12. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [монографія] / Ю.С. Педько. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.

13. Роженко Д.В. Поняття й ознаки адміністративного судочинства та місце у ньому письмового провадження. *Форум права*. 2013. № 1. С. 831–836. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13rdvnp.pdf>. (дата звернення: 18.03.2020)

14. Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 8-рп/2008 // Офі-

ційний вісник України. – 2008. – № 33. – С. 61. – Ст. 1102.

15. Кодекс адміністративного судочинства України... по правах громадянина. *Урядовий кур'єр*. – 13 липня 2006 р. URL: <https://ukrainer.gov.ua/uk/accounts/login/?next=/uk/archive/> (дата звернення: 18.03.2020)

16. Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.03.2020)

17. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посібник/ За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старий світ, 2006. 576 с.

18. Комзюк А. Т. Деякі проблеми реалізації прав людини і громадянина в 156 державно-службових відносинах (на прикладі органів внутрішніх справ). *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених*. Сімферополь, 2005. Спец. вип.: Ч. 1. URL: <http://univd.edu.ua/uk/dir/401/materialy-naukovo-praktychnykh-konferentsiy-seminariv-toshcho> (дата звернення: 17.03.2020)

19. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К.: Атіка, 2005. 352 с.

20. Основи адміністративного судочинства : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. К.: Конус-Ю, 2006. 256 с.

21. Рижков Г. Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України; [автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. К.: Факт, 2003. 536 с.

22. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. Харків: Консум, 2003. 464 с.

23. Щербанюк О. В. Роль органів правосуддя в забезпеченні балансу приватних та публічних інтересів. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство»*. 2013. Вип. 714. С. 65-69.

24. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права [Текст] : монографія. Х. : Бурун Книга, 2010. 336 с.

25. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина [Текст] : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.

26. Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми

SUMMARY

The article is devoted to the study of controversial issues of administrative court proceedings related to the protection of the rights and interests of individuals and incorporated persons in the field of public legal relations. It is noted that the administrative court proceedings, without exaggeration, can be considered the main means of protecting the rights and interests of individuals and incorporated persons in the field of public legal relations from violations by subjects of state power in the context of integration processes and judicial reform, which taking place in Ukraine.

It is emphasized that the basis of the concept of "administrative court proceedings" is the procedural activity of the court to consider and resolve an administrative case. In turn, the meaning of the concept of "administrative process" is the legal relations that arise between all participants in exercising of these judicial activities.

It is noted that the principle of dispositiveness in its classic form emphasizes on the obligations of the court to consider directly those issues for which the participants of legal relations have applied. A special principle of administrative justice is the principle of formality. Due to this principle, the court is able to determine, by its own motion, all the facts necessary for an objective decision in the case.

It is concluded that the administrative court proceedings can be considered the main means of protecting the rights and interests of individuals and incorporated persons in the field of public legal relations based on the analysis of principles and procedural form, taking into account modern scientific approaches. That is why the prospects for improving administrative justice in Ukraine are closely linked to the prospects for improving its principles and procedural form, which will contribute to: introducing additional guarantees for individuals and incorporated persons in a fair trial; overcoming the disunity of the judicial authority; ensuring the optimization and unification of justice procedures by general and specialized courts at all stages and in all instances in accordance with European standards.

Keywords: administrative justice, judicial protection of rights, public legal relations, justice, decision in the case.

законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50-57.