

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.16>**Олександр Константи́й,**

докт. юрид. наук,

заслужений юрист України, науковий консультант судді
Конституційного Суду України

ДО ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТА, МЕТОДУ І СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У статті розглядаються теоретичні питання права адміністративного судочинства як нової процесуальної галузі права у системі права України. Викладено бачення автора щодо поняття, предмета, методу та системи цієї галузі права. Відзначається, що у статті 4 нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України, що прийнято 3 жовтня 2017 року, правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, слушно позначені терміном «судовий процес». Адміністративне судочинство запропоновано теоретично визначати також поняттями «адміністративний судовий процес» і «правосуддя в адміністративних справах». До предмета правового регулювання права адміністративного судочинства віднесено відносини, пов'язані із завданнями діяльності і компетенцією адміністративних судів, з юрисдикцією і підсудністю адміністративних справ, зі складом, правами й обов'язками учасників адміністративного судочинства, з етапами і стадіями розгляду і вирішення у цьому судочинстві на основі засад диспозитивності і змагальності публічно-правових спорів, а також зі здійсненням судами контролю за виконанням їхніх рішень. Установлено, що метод правового регулювання цієї галузі є комплексним, таким, що передбачає поєднання як імперативних, так і диспозитивних засобів правового упорядкування відносин адміністративного судочинства. У структурі права адміністративного судочинства виділено загальну й особливу частини. До загальної частини віднесено правові інститути, блоки норм, якими врегульовуються загальні питання організації та здійснення адміністративного судочинства, які стосуються усіх його стадій. До Особливої частини права адміністративного судочинства віднесено спеціальні правові інститути, нормами яких врегульовані окремі стадії та форми позовного провадження в адміністративному судочинстві, а також визначаються особливості судового розгляду окремих категорій справ. Право адміністративного судочинства пропонується визначати сукупністю правових норм, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, що врегульовують діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного судового процесу, пов'язану з розглядом і вирішенням справ адміністративної судової юрисдикції.

Ключові слова: право адміністративного судочинства, адміністративний судовий процес, публічно-правові спори, правосуддя в адміністративних справах, публічна адміністрація.

Постановка проблеми. Нині триває не тільки приведення у відповідність до європейських стандартів, *acquis communautaire* національного законодавства у тому числі у сфері організації та функціонування публічної влади в державі, а й осучаснення української правової системи загалом. Це водночас зумовлює потребу подальшого «якісного» реформування діяльності органів виконавчої і судової влади із застосування норм права та запровадження таких, які б відповідали сучасним реаліям, концептуальних підходів до осмислення появи нових, традиційно відомих правопорядку в європейських країнах, галузей, насамперед права адміністративного судочинства, розрахованого на визначення процедур неупередженого судового захисту прав та інтересів приватних осіб, порушених

у відносинах з органами і посадовими особами публічної адміністрації.

Актуальність теми дослідження підтверджується незначною увагою вітчизняних науковців, нерозкритістю і остаточною невирішеністю проблематики поняття і місця права адміністративного судочинства у системі права України, недослідженістю питань його предмета, методу і системи.

Стан дослідження. Варто зазначити, що в сучасній українській юридичній науці і дотепер дискутуються питання місця адміністративного судочинства у системі національного права, його співвідношення з адміністративним правом та можливості розгляду суто його адміністративним процесом. Така дискусія, зокрема, ведеться в роботах В. М. Бевзенка, Т. О. Коломосьця, О. В. Кузьменко,

Р. С. Мельника, Н. Б. Писаренко, О. П. Рябченко та деяких інших науковців. Водночас питання поняття, предмета, методу і системи права адміністративного судочинства України як процесуальної галузі права є практично не дослідженими.

Метою статті є висвітлення авторського підходу до наукового вирішення питань поняття, предмета, методу і системи права адміністративного судочинства як нової, відділеної від адміністративного права, галузі процесуального права в Україні, що вивчається у вітчизняних вищих навчальних закладах відповідно до програм підготовки правників.

Виклад основного матеріалу. На європейському просторі найбільш придатним для цілей захисту прав особи від актів «уряду» та інших органів публічного управління вважається спеціалізоване адміністративне судочинство. Його, коли воно є дієвим, ефективним, вчені вважають «вінцем» правової держави [1, с. 3]. Тому питання адміністративного судочинства нині виступають центральною темою в європейській догматичній публічного права [2, с. 88, 91].

Законодавчо запровадивши у 2005 році процесуальну основу для спеціалізованого судового контролю актів (рішень, дій, бездіяльності) публічної адміністрації, тобто прийнявши Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС України), Україна формально зробила перший крок на шляху «європеїзації» правової системи. Але у 2006-2015 роках за умов значної фінансової, матеріально-технічної, кадрової та дисциплінарної залежності суддів від суб'єктів політики та урядової адміністрації пріоритетним предметом захисту в адміністративному судочинстві України тривалий час були не порушені у царині публічного управління права особи, а державний або певний «відомчий» інтерес.

На реалізацію прийнятих у червні 2016 року змін до Конституції України, згідно з якими основною засадою правосуддя в державі було визначено не принцип законності, а принцип верховенства права, а також передбачено проходження усіма працюючими суддями кваліфікаційного оцінювання з метою підтвердження здатності фахово і самостійно розглядати судові справи, 3 жовтня 2017 року було прийнято нові осучаснені редакції процесуальних кодексів, у тому числі і КАС України [3].

Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що за своїм змістом, застосованими конструкціями, умовами та строками загальної і спрощеної форм позовного провадження, підставами апеляційного, касаційного

перегляду і перегляду за нововиявленими і виключними обставинами прийнята в 2017 році редакція КАС України, яка набрала чинності з 15 грудня зазначеного року, значною мірою стала відзначитися уніфікованістю (подібністю правового регулювання) з положеннями Цивільного процесуального і Господарського процесуального кодексів України. Тому, урахуовуючи те, що цивільне і господарське процесуальне право вже традиційно розглядаються окремими самостійними процесуальними галузями у системі права України [4, с. 11], на наш погляд, нині є достатні підстави для визнання самостійною процесуальною галуззю права в Україні і права адміністративного судочинства. Разом із тим питання поняття, предмета, методу і системи права адміністративного судочинства є практично не розробленими в юридичній науці України.

Не можна не зазначити, що ще під час дії першочергової редакції КАС України (чинної з певними змінами до 15 грудня 2017 року) адміністративне судочинство новою, відділеною від адміністративного права галуззю національного права почали визначати Т. О. Коломєць, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник [5, с. 304, 305] та деякі інші науковці. Але вчені пропонували назвати цю нову галузь права терміном «адміністративно-процесуальне право» [6, с. 27–34], виходячи з того, що саме і виключно адміністративне судочинство вважали адміністративним процесом. Однак такий підхід був не зовсім точним, оскільки неповною мірою узгоджувався з реалізованою у КАС України «змішаною» (франко-німецькою) моделлю правосуддя в адміністративних справах, належністю до компетенції адміністративних судів в Україні, на відміну від ФРН, й певних категорій спорів конституційно-правового характеру (з виборчих правовідносин і з відносин референдуму, щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, про встановлення обмежень чи усунення перешкод у реалізації права на свободу мирних зібрань, з приводу відповідності Конституції України нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо).

З метою усунення вищенаведеної термінологічної неточності під час прийняття 3 жовтня 2017 року нової редакції КАС України законодавець (у його статті 4 «Визначення термінів») цілком слушно, на наш погляд, позначив «правовідносини, що складаються

під час здійснення адміністративного судочинства» для потреб застосування в тексті цього Кодексу вже терміном «судовий процес» (на відміну від попередньо вживаного «адміністративний процес»). Однак, з позиції теорії права, більш точно природу адміністративного судочинства в Україні, його тісний взаємозв'язок із матеріальними нормами адміністративного права, які (і не лише вони) отримують у ньому практично примусову охорону (забезпечення), позначає, на нашу думку, поняття «адміністративний судовий процес».

«Адміністративним судовим процесом» є система врегульованих нормами КАС України процесуальних дій, які вчиняються адміністративним судом, учасниками справи та іншими учасниками судового провадження з метою справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення у змагальній процесуальній формі публічно-правових спорів (справ адміністративної юрисдикції).

Оскільки предметом вирішення за поданими за правилами КАС України позовами є публічно-правові спори, адміністративне судочинство можна ще називати правосуддям [7, с. 164-169] в адміністративних справах, а адміністративні суди – органами правосуддя в адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції).

В юридичній науці поняття «галузь права» традиційно інтерпретується як найбільш велика, відособлена сукупність юридичних норм, що регулюють якісно однорідні групи суспільних відносин, яка має власний предмет і метод правового регулювання. Тобто в основі поділу системи права на галузі насамперед лежать такі категорії, як предмет і метод правового регулювання. Предмет правового регулювання відповідає на питання: що регулює галузь права, а метод – яким чином здійснюється процес такого регулювання [8, с. 143].

Як зазначалося вище, нині розглядати самостійною процесуальною галуззю права в Україні можна і право адміністративного судочинства, оскільки за чинного правового регулювання до його характерних ознак, які дозволяють розглядати сукупність визначених КАС України норм самостійною галуззю процесуального права України, належать, зокрема, такі.

По-перше, право адміністративного судочинства має свій власний предмет (сукупність однорідних суспільних відносин, які визначають компетенцію та порядок вирішення адміністративними судами справ адміністративної юрисдикції (публічно-правових спорів)) і метод (сукупність прийомів та способів визначення умов і порядку реалі-

зації своїх прав та обов'язків суб'єктами правосуддя в адміністративних справах) правового регулювання.

По-друге, право адміністративного судочинства є складовим (процесуально-правовим за природою) елементом, частиною публічного права України. Воно визначає процесуальний механізм неупередженого владного (забезпеченого засобами примусового виконання судових рішень) застосування адміністративними судами до конкретних спірних правовідносин відповідних загальних і спеціальних норм матеріального адміністративного, податкового, фінансового, соціального, муніципального та деяких інших галузей публічного права (наприклад, виборчого права як елемента структури конституційного права тощо) у разі їх порушення чи виходу за межі їх приписів суб'єктами публічної адміністрації. Тим самим право адміністративного судочинства фактично визначає процедури (порядок) «судового контролю» дотримання правомірності (конституційності, законності й обґрунтованості) здійснення публічною адміністрацією, її посадовими чи службовими особами належних їм за законодавством «втручальних», «розпорядчих», «сприяючих», «забезпечувальних» та «сервісних» публічно-владних повноважень, забезпечує «управлінську відповідальність» суб'єктів неналежного публічного адміністрування.

По-третє, право адміністративного судочинства відрізняється застосуванням тільки у ньому йому ідеологічно притаманного, на відміну від інших побудованих на позовній формі провадження судових процесів (господарського, цивільного), принципу офіційності (офіційного з'ясування обставин у справі), згідно з яким суд має вживати визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів протиправності оскарженого рішення, дії, бездіяльності суб'єкта влади з власної ініціативи (наприклад, коли відповідач – орган влади – не надає громадянину або юридичній особі необхідних документів, матеріалів, що підтверджують їхні позовні вимоги, вказують на протиправність рішень, дій, бездіяльності такого суб'єкта).

По-четверте, право адміністративного судочинства має власне завдання правового регулювання, яке полягає у визначенні спеціалізованого судового процесуального механізму неупередженого та ефективного захисту порушених у відносинах із суб'єктами владних повноважень прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Тобто ця процесуальна галузь права відзначається яскраво вираженим правозахисним призна-

ченням, функціональною спрямованістю на усунення негативних для приватної особи наслідків від неправомірного («неякісного») публічного адміністрування.

По-п'яте, право адміністративного судочинства, як і цивільно- й господарсько-процесуальна галузі права, сьогодні має власну більш-менш усталену практику, підходи до застосування його норм судами, єдність яких забезпечується Верховним Судом. Прецеденти тлумачення і застосування процесуальних норм адміністративними, як і господарськими, загальними, судами розміщуються в Єдиному державному реєстрі судових рішень України (<http://www.reyestr.court.gov.ua/>).

Предметом правового регулювання права адміністративного судочинства виступають відносини, пов'язані із завданнями діяльності і компетенцією адміністративних судів, з юрисдикцією і підсудністю цим судам справ, складом, правами і обов'язками учасників адміністративного судочинства, з етапами і стадіями розгляду і вирішення у цьому судочинстві на основі засад диспозитивності і змагальності публічно-правових спорів, а також зі здійсненням адміністративними судами контролю за виконанням їхніх рішень.

Як у самостійної галузі права, у праві адміністративного судочинства виділяються й специфічні способи правового впливу на упорядковані відносини організації і порядку здійснення правосуддя в адміністративних справах, тобто засоби правового регулювання. *Метод правового регулювання цієї галузі* по суті є комплексним. Він передбачає поєднання як імперативних, так і диспозитивних засобів правового упорядкування відносин адміністративного судочинства, іншими словами, є імперативно-диспозитивним.

Із застосуванням правових засобів «влади-підпорядкування» (імперативного методу) у праві адміністративного судочинства, зокрема, врегульовуються відносини щодо: – юрисдикції, підсудності справ, повноважень, складу та інстанцій адміністративних судів, порядку вчинення ними процесуальних дій, прийняття та перегляду судових рішень, судового контролю у процедурах виконання актів правосуддя; – взаємовідносин суду як носія державних владних повноважень на здійснення правосуддя з учасниками адміністративного судового процесу, контролю суду за їхніми процесуальними діями, добросовісності поведінки, застосування засобів процесуального примусу до порушників встановлених в суді правил; – дотримання усіма суб'єктами адміністративного судочинства, в тому числі і судом, законодавчо регламентованого порядку судового розгляду і вирішення адміністративних справ.

Диспозитивні (дозвільні) складники методу цієї процесуальної галузі проявляються у визначенні у нормах права адміністративного судочинства: – рівності усіх учасників справи перед законом і судом, їх рівності у процесуальних правах і обов'язках; – вільного (непримусового) порядку реалізації учасниками справи своїх процесуальних прав, вибору варіантів своєї процесуальної поведінки, дій, тобто їхньої свободи розпоряджатися наданими правами; – можливості сторін досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, якщо ці дії не суперечать закону або не порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси; – свободи сторін у наданні суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, що забезпечує відповідачу і позивачу рівні можливості для захисту своєї позиції у справі тощо.

У структурі (системі) права адміністративного судочинства можна виділяти дві частини – загальну і особливу.

До загальної частини права адміністративного судочинства можна відносити правові інститути, блоки норм, якими врегульовуються загальні питання організації та здійснення адміністративного судочинства (тобто які стосуються усіх його стадій), зокрема такі його інститути: – загальні положення, у тому числі норми щодо завдань, основних засад (принципів) і термінів (понять) адміністративного судочинства; – адміністративна юрисдикція і підсудність; – склад суду, відводи; – учасники адміністративного судового процесу, їхня адміністративна процесуальна правоздатність і дієздатність, права і обов'язки; – докази і доказування; – процесуальні строки; – судові виклики і повідомлення; – судові витрати; – заходи процесуально-примусу; – забезпечення позову.

До Особливої частини права адміністративного судочинства належать спеціальні правові інститути, нормами яких врегульовуються окремі стадії та форми позовного провадження в адміністративному судочинстві, а також визначаються особливості судового розгляду окремих категорій справ, а саме такі: – загальне позовне провадження у суді першої інстанції; – розгляд справ за правилами спрощеного позовного провадження; – особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ (складних, термінових, типових і зразкових); – апеляційне провадження; – касаційне провадження; – перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами; – виконання судових рішень в адміністративних справах; – відновлення втраченого судового провадження.

Висновки

Отже, нині остаточно з'явилось підґрунтя для визнання існування у сучасній системі права України нової, відділеної від адміністративного права, процесуальної галузі права адміністративного судочинства. Під «правом адміністративного судочинства» можна розуміти систему закріплених у КАС України, а також деяких інших законах України правових норм, які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, порядок звернення до цих судів для захисту порушених у публічно-правових відносинах прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, у деяких випадках – публічних інтересів, а також регламентують процесуальні дії суду з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, перегляду та виконання прийнятих судових рішень.

Більш стисло право адміністративного судочинства можна також понятійно визначити як сукупність правових норм, що врегульовують діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного судового процесу, пов'язану з розглядом і вирішенням справ адміністративної судової юрисдикції.

Список використаних джерел:

1. Крефт Герхарт. История административной подсудности в Германии. *Ежегодник публичного*

права. 2015: Административный процесс. Москва: Инфотропик Медиа, 2015. 464 с.

2. Кайзер Мартин. Правовая защита и контроль (часть I). URL: http://dpp.mpil.de/05_2016/05_2016_87_103.pdf.

3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19#n2>.

4. Світличний О. П. Господарський процес: підручник. 2-ге вид, перероб. і доп. Київ: НУБіП України, 2018. 342 с.

5. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): науково-практичний посібник / Томас Манн, Роман Мельник, Володимир Бевзенко, Анатолій Комзюк. Київ: Алерта, 2013. 308 с.

6. Коломієць Т. О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_5.

7. Таликін Є.А. Зміст поняття «правосуддя» у контексті функцій господарського суду. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). 123 с.

8. Гайдамака І.О. Правовий режим як критерій поділу права на галузі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2008. Вип. 16. Харків: Право, 2008.

The article deals with the theoretical law issues of administrative legal proceedings as a new procedural branch of law in Ukraine. It sets out the vision of the author about the concept, subject, method and system of this branch of law. It is noted that when the new version of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine was adopted on October 3, 2017, in its Article 4, the term "judicial process" marked the legal relations developing in the process of administrative legal proceedings. Administrative legal proceedings are also suggested to term "administrative proceedings" and "justice in administrative cases." Relations related to the tasks of the activity and competence of administrative courts, with jurisdiction and jurisdiction of administrative cases, is the subject of legal regulation of the right to administrative legal proceedings. It also includes relations related to the composition, rights and obligations of participants in administrative proceedings, the stages of consideration and resolution of this case on the basis of the discretionary and competitive nature of public legal disputes and control of the courts in the implementation of their decisions. It is established that the method of legal regulation of this branch is complex, such that it includes a combination of both imperative and disposable means of legal regulation of relations of administrative legal proceedings. In the structure of the law of administrative legal proceedings, a general and special part is singled out. The general part includes legal institutes, blocks of norms, which regulate the general issues of organization and implementation of administrative legal proceedings, which apply to all its stages. The special part of the right to administrative legal proceedings includes special legal institutions, the norms of which regulate separate stages and forms of legal proceedings in administrative proceedings, as well as determine the peculiarities of judicial consideration of certain categories of cases. The law of administrative legal proceedings is proposed to be defined by a set of legal norms defined by the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, which regulate the activity of the administrative court and the participants in the administrative judicial process, which is related to the consideration and resolution of cases of administrative judicial jurisdiction.

Key words: law of administrative court proceedings, administrative legal process, public law disputes, justice in administrative cases, public administration.