

---

**А. В. Руденко**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових та кримінально-правових дисциплін Кримського юридичного інституту Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Завдання адміністративного судочинства**

---

У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень створення належних умов для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав є актуальною теоретичною і практичною проблемою. Зрозуміло, що остання потребує відповідних науково-теоретичних досліджень, у центрі яких повинен бути комплекс взаємопов'язаних соціальних та юридичних чинників.

«Сам факт створення та існування адміністративних судів, безумовно, можна привітати як одне з провідних досягнень держави, заснованої на верховенстві права, — зокрема, з огляду на те, що ці суди здобули юрисдикцію розглядати акти адміністративних органів не без відповідної боротьби»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кресс проти Франції» від 7 червня 2001 року (Judgment of The European Court of Human Rights: Kress v. France, 7 June 2001. Published in Reports of Judgments and Decisions 2001-VI).

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі Кодекс), який набрав чинності 1 вересня 2005 р.<sup>1</sup>, завершився етап легального оформлення національної системи адміністративної юстиції. Відтепер ефективність практичного функціонування адміністративної юстиції величезною мірою залежатиме від ступеня досконалості унормованого згаданим Кодексом порядку судового розгляду справ, підвідомчих адміністративним судам<sup>2</sup>.

На законодавчому рівні завдання адміністративного судочинства закріплені в ст. 2 Кодексу. Таким завданням 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, які здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

З'ясування питання про цілі та завдання адміністративного судочинства дозволяє охарактеризувати його не лише як самостійне правове явище, але і як складну структуровану конструкцію, оскільки багатоплановість його цілей та завдань є одним з факторів, які сприяють визначенню його структури<sup>3</sup>.

Серед науковців, які займалися цим питанням, слід відзначити Ю. П. Битяка, Р. О. Куйбіду, Ю. С. Педька, Н. Б. Писаренко, Н. Г. Салищеву, В. С. Стефанюка, Н. М. Тищенко.

Аналіз тексту ст. 2 та інших статей Кодексу дозволяє зробити висновок, що наведені в ньому завдання адміністративного судочинства можна розглядати як такі, що визначені у вузькому розумінні. В юридичній літературі висловлюється думка щодо більш широкого розуміння змісту та завдань цього виду судочинства. Так, Ю. М. Старілов визначає завдання адміністративного судочинства як діяльність суду щодо захисту порушених прав

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06. 07. 05 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

<sup>2</sup> Див.: *Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю.* Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // *Право України.* – 2006. – № 3. – С. 7–11.

<sup>3</sup> Див.: *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 287 с.

громадян, забезпечення загального порядку та правопорядку, ефективності та законності діяльності державної і муніципальної адміністрації<sup>1</sup>. На нашу думку, таке визначення завдань адміністративного судочинства є більш широким, оскільки не обмежує завдання адміністративного судочинства лише захистом прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб. Забезпечення правопорядку, законності діяльності державної влади та місцевого самоврядування є не менш важливим завданням адміністративного судочинства.

Ю. С. Педько, визнаючи мету захисту прав та свобод громадян від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб як стратегічну, поряд з нею виділяє й ряд таких, що мають непрямий характер:

– розмежування структур судової влади між судами, що обслуговують так звані традиційні процеси (кримінальний та цивільний), і судами, що застосовують нетрадиційні для української правової системи процеси (конституційний, адміністративний) та мають різнопланові завдання;

– демократизація та гуманізація правосвідомості судового корпусу, державних та муніципальних службовців;

– забезпечення дотримання законності та дисципліни під час здійснення владних повноважень відповідними суб'єктами;

– створення сприятливого управлінського клімату, усунення суперечок між учасниками управлінського процесу<sup>2</sup>.

Про те, що завдання адміністративного судочинства не обмежуються лише захистом прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб, свідчить і ст. 17 Кодексу, в якій визначається компетенція адміністративних судів. Зі змісту цієї статті випливає, що адміністративний суд розглядає також спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, правові конфлікти, які виникають з приводу укладання та виконання

<sup>1</sup> *Старілов Ю. Н.* К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. – 2000. – №2. – С. 101–114.

<sup>2</sup> *Педько Ю. С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія / НАН України. Ін-т держави і права. – К.: Ін-т держави і права, 2003. – 208 с.

адміністративних договорів, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у передбачених законом випадках, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки. Крім цього, згідно зі ст. 4 Кодексу, адміністративний суд розглядає публічно-правові спори, які не віднесені законом до юрисдикції інших судів.

Таким чином, захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є головним, але не єдиним завданням адміністративного судочинства. При розгляді спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, суд своїми рішеннями має привести їх діяльність у відповідність з вимогами законності.

На нашу думку, аналіз чинного законодавства та Кодексу зокрема дає можливість визначити певні завдання адміністративного суду.

1. Базисним завданням 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 та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства або на виконання делегованих повноважень. Це завдання пронизує все судочинство, має своє вираження в основних законодавчих актах України, що регулюють судочинство (Конституція України, Закон України «Про судоустрій України»), вказує, що головним захисником прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб повинен в Україні стати адміністративний суд.

2. Судовий контроль за дотриманням законності органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, які здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства або на виконання делегованих повноважень (контроль легальності). Дане положення повністю відповідає світовій практиці та погляду юристів-теоретиків з питань судового оскарження дій адміністрації. Такий судовий контроль має подвійну мету: з одного боку, захищає

фізичних та юридичних осіб від зловживань владою з боку органів управління, а з іншого — сприяє поліпшенню діяльності органів управління в інтересах суспільства в цілому<sup>1</sup>.

Традиційно в літературі розглядається два види контролю: безпосередній (при розгляді адміністративних справ за правилами Кодексу) та опосередкований (при розгляді судами цивільних кримінальних, господарських справ та справ про адміністративні правопорушення). Призначенням адміністративного суду як органу адміністративної юстиції є зовнішній контроль за виконавчою владою, тобто судовий контроль за діяльністю органів управління та їх посадових осіб<sup>2</sup>. Адміністративне судочинство спрямовано на досягнення мети, що полягає у реалізації контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, які в таких умовах по-справжньому починають діяти в режимі законності, оскільки існує можливість оскарження адміністративних актів до суду. Таке завдання адміністративного судочинства нині є досить актуальним. Тому завдяки здійсненню адміністративного судочинства забезпечується розв'язання такої проблеми, як попередження порушення прав та інтересів громадян, юридичних осіб незаконними актами, діями чи бездіяльністю різних суб'єктів владних повноважень. Дії будь-якого державного органу можуть бути оскаржені в суді, тобто вся ця діяльність перебуває під судовим контролем<sup>3</sup>. Так, на профілактичний бік діяльності адміністративних судів звертав увагу і В. С. Стефанюк. На його думку, адміністративні органи при виданні акта повинні зважувати на те, чи витримає цей акт перевірку судом згідно із законом і правом<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / РАН. Ин-т государства и права, Акад. прав. ун-т. – М.: ИГПАН, 2001. – 67 с.

<sup>2</sup> Див.: *Битяк Ю. П.* Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 1. – С. 51–60.

<sup>3</sup> Див.: *Яковлев В. Ф.* Об административных судах // Хозяйство и право. – 2003. – № 8. – С. 3–8.

<sup>4</sup> Див.: *Стефанюк В. С.* Запровадження адміністративних судів у контексті судово-правової реформи в Україні // Адміністративне судочинство в Україні. Кн. 1: Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). – Х., 2002. – С. 6–11.

Практика адміністративних судів з часом має змінити діяльність органів публічної адміністрації, посадових чи службових осіб — не лише змусить їх керуватися законом, а й навчить тлумачити закон, виходячи з принципу верховенства права, а не вишукувати букву закону, яка їм вигідна в тій чи іншій ситуації<sup>1</sup>. Підтримуючи важливість профілактичної спрямованості діяльності адміністративних судів, слід все ж підкреслити, що профілактика є не завданням, а результатом реалізації завдання адміністративного судочинства.

«Завдяки становленню інституту адміністративної юстиції Україна може вважатися демократичною державою, адже саме за допомогою адміністративної юстиції в Україні може здійснюватися ефективний судовий контроль за забезпеченням прав і свобод людини в нашій державі»<sup>2</sup>.

3. Об'єктивне дослідження всіх обставин справи — це забезпечення повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин по справі, аналіз фактів, що входять у предмет доказування і необхідні для вирішення справи по суті. Принцип офіційності певною мірою нагадує принцип об'єктивної істини в судовому процесі радянського зразка. Незважаючи на схожість процесуальних механізмів, які впливають з принципів об'єктивної істини та офіційності, необхідно пам'ятати, що вони спрямовані на досягнення різних завдань. У першому випадку — на охорону інтересів держави, у другому — на захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку публічної адміністрації<sup>3</sup>. При реалізації завдання об'єктивного дослідження всіх обставин справи важливе місце займає принцип офіційності, відповідно до якого суддя в адміністративному судочинстві відіграє активну роль у виявленні, витребуванні та дослідженні доказів по справі. Всі фактичні обставини по справі повинні бути з'ясовані та безпосередньо досліджені в ході судового засідання.

<sup>1</sup> Див.: *Коліушко І., Куйбіда Р.* Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // *Право України.* — 2007. — № 3. — С. 3–8.

<sup>2</sup> *Сушко Л.* Сутність судового контролю в Україні // *Право України.* — 2007. — № 5. — С. 128–130.

<sup>3</sup> *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І.* — К.: Старий світ, 2006. — 576 с.

Ще одним, факультативним, завданням можна назвати забезпечення судом порядку у сфері нормотворчої діяльності та застосування закону, тобто узгодження законодавства. Це пов'язано з тим, що зміни в законодавстві в ряді випадків відбуваються непослідовно, неузгоджено, що призводить до наявності норм права, які або виключають, або дублюють одна одну. Адміністративний суд контролюватиме відповідність діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері державного управління вимогам законності і матиме можливість ставити питання про приведення законодавчих актів у відповідність.

Деякі завдання, що мають факультативний характер, проявляються при розгляді окремих категорій справ — між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень. Можна виділити таку спрямованість цих завдань:

- забезпечення законності в процесі децентралізації;
- сприяння ліквідації дублювання в законодавстві — у випадку наявності компетенційних колізій;
- усунення випадків перевищення повноважень окремими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами (забезпечення компетенційної дисципліни);
- сприяння подоланню прогалін у сфері управлінського впливу як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Не всі з перелічених завдань адміністративного судочинства притаманні лише адміністративному судочинству. Деякі з них мають схожі риси з завданнями цивільного, господарського та кримінального судочинства. Але вони дозволяють охарактеризувати адміністративне судочинство, зокрема, більш детально проаналізувати його структурні елементи. Ми вважаємо, що законодавче закріплення в Кодексі зазначених завдань більш повно відобразить сутність адміністративного судочинства, дозволить розкрити його зміст.

<sup>1</sup> Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія.