

Розділ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ: СУЧАСНИЙ ВИМІР

Підрозділ 1.1

СУЧАСНА ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

КІВАЛОВ С. В.

президент Національного університету «Одеська юридична академія»,
професор кафедри адміністративного та фінансового права,
доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Одним із найбільш негативних чинників, що зумовлюють низький стан оперативності та якості розгляду спорів в адміністративних судах, а також недостатньо ефективний судовий захист прав і свобод громадян, є розмитість термінологічного апарату Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України), що, у свою чергу, ускладнює правозастосовчу діяльність адміністративного суду. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених проблематиці діяльності адміністративних судів, подальше оформлення базових процесуальних інститутів, окремі питання щодо особливостей організації та функціонування судів потребують подальшого критичного наукового аналізу, у тому числі й деяких доопрацювань. Крім того, недостатня розробленість теоретичного підґрунтя здійснення провадження в адміністративному суді, організації адміністративного судочинства, недосконалість правового регулювання цієї сфери обумовлюють актуальність та важливість глибокого і всебічного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами організації та функціонування системи адміністративних судів.

У зв'язку з вищенаведеним, особливого значення набуває необхідність систематизації основних недоліків теоретико-правового забезпечення діяльності адміністративних судів та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення.

Першочерговим завданням у цьому напрямку є конкретизація права на судовий захист прав, свобод та інтересів осіб в адміністративному судочинстві та правового регулювання гарантій їх забезпечення при здійсненні судочинства. У широкому розумінні право на судовий захист являє собою конституційне право, що визначає та фіксує ступінь свободи правомірної поведінки і полягає у можливості носія такого права самостійно вчиняти юридично значущі активні дії з метою охорони або захисту своїх прав, свобод та законних інтересів виключно за встановленою процесуальним законодавством процедурою. Нечіткість і неконкретність визначення сутності й обсягу права на судовий захист в адміністративному суді, відсутність єдиних підходів щодо розуміння передумов та умов реалізації цього права є суттєвим фактором, який зумовлює низку недоліків процесуального порядку здійснення адміністративного судочинства, зокрема, спірність норм, що визначають окремі процесуальні строки, необґрунтоване повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмова у відкритті провадження у справі тощо.

Можливість реалізації особою права на судовий захист нерозривно пов'язане з досконалістю процесуального порядку, передбаченого для вирішення правових спорів. Отже, адміністративне судочинство як судовий порядок вирішення спорів у публічно-правовій сфері здійснюється у чіткій відповідності до цілої системи принципів шляхом реалізації відповідних судових процедур. Принципи адміністративного судочинства сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризують суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність. Визначення сутності принципів адміністративного судочинства є проблемою багатоплановою, а тому її аналіз має здійснюватися за різними напрямками.

Питання формування основоположних засад адміністративного судочинства перебуває у безпосередньому зв'язку з проблемою сутності й змісту публічно-правового спору, що розглядається і вирішується в адміністративних судах. Щодо публічно-правового спору слід зазначити, що він є основною правовою категорією, що характеризує предмет судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства та

визначає межі юрисдикції адміністративного суду. Опрацювання поняття «публічно-правовий спір» на теоретичному рівні, у тому числі через його співвідношення із такими категоріями, як «юридичний конфлікт», «приватно-правовий спір» має створити умови для вироблення ефективних критеріїв способів і форм його вирішення, розмежування судових юрисдикцій. Неоднозначність розуміння і тлумачення поняття «публічно-правовий спір» ускладнює практичну діяльність щодо захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин, спричиняє значне й необґрунтоване звуження сфери прав, свобод та інтересів, що можуть захищатися адміністративними судами.

Чіткий розподіл компетенції між судами адміністративної та інших юрисдикцій на законодавчому рівні визначений лише частково, оскільки наявні критерії такого розмежування частіше за все мають формальний характер. Зокрема, під критеріями розмежування судових юрисдикцій розуміються, по-перше, законодавчо закріплені ознаки, за якими визначається компетенція адміністративних судів щодо розгляду справ; по-друге, законодавчо визначені категорії справ, що належать до однієї юрисдикції. При цьому, до загальних критеріїв, які частіше за все оцінюються при визначенні належності справи до юрисдикції адміністративного суду, слід віднести: наявність у спорі суб'єкта владних повноважень; предмет спору, який впливає в результаті реалізації цим суб'єктом своїх функцій та повноважень; характер спірних правовідносин, які повинні бути публічними. Водночас, кожен із критеріїв потребує уточнення: 1) визначення суб'єкта владних повноважень хоча і міститься у КАС України, проте не закріплює «закритого переліку», оскільки містить формулювання «...інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій»; 2) предмет спору конкретизовано лише щодо окремих категорій справ адміністративної юрисдикції; 3) публічний характер спірних правовідносин є складним для визначення, оскільки в основі більшості публічних правовідносин лежать порушені приватні інтереси особи.

Ефективність виконання адміністративними судами завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів людини у публічно-правових відносинах напряму залежить від досконалості процесуальних норм, у тому числі й тих, що визначають правила підсудності справ. Саме правила підсудності справ адміністративним судам створюють умови для об'єктивного, повного, швидкого вирішення публічно-правового спору, і, відповідно, для реалізації людиною права на судовий захист. Незважаючи на те, що інститут підсудності є невід'ємною частиною кожної процесуальної галузі, залишається багато прогалин у визначенні поняття і змісту підсудності, її видів, вимог до формування правил

підсудності, особливостей реалізації правил підсудності щодо окремих категорій спорів.

Серед напрямків удосконалення правового регулювання правил підсудності в адміністративному судочинстві можна визначити скорочення практики поєднання подвійних повноважень апеляційних адміністративних судів: перегляд справ в апеляційному порядку та розгляд справ по першій інстанції. Право особи на оскарження судового рішення визнається й гарантується Конституцією України, і можливість його реалізації вимагає створення належних умов в організації здійснення судочинства. Основні аргументи такої позиції закріплено у п. 3 розділу 3 Концепції удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, де зазначено, що кожен суд має виконувати функції лише однієї інстанції. Проте, в адміністративному судочинстві суд кожної ланки все ще може виконувати у певних випадках функції суду першої інстанції. Якщо доцільність віднесення оскарження рішень найвищих органів державної влади або рішень щодо встановлення Центральної виборчої комісії України результатів виборів та референдуму не викликає заперечень, то наявність повноважень щодо розгляду справи по першій інстанції апеляційними судами не знаходить аргументів на підтримку. Щодо виборчих спорів, які розглядаються Київським апеляційним судом, варто врахувати наявність у системі адміністративних судів суду, наділеного виключними повноваженнями щодо розгляду окремих категорій справ, у тому числі і виборчих спорів — окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюється на м. Київ. Щодо справ, пов'язаних із примусовим відчуженням земельної ділянки, слід урахувати, що ці справи не мають масового характеру, окружні адміністративні суди мають достатні можливості для їхнього якісного розгляду й вирішення.

Важливими питаннями адміністративного судочинства є систематизація і нормативне закріплення умов набуття приватною особою правосуб'єктності відповідача, до яких варто зарахувати: перебування цих суб'єктів у публічно-правових відносинах або здійснення публічних повноважень, які призводять до виникнення юридичних фактів; зіткнення правових інтересів суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями, та інших учасників публічно-правових відносин; існування законодавства, яке врегульовує перебування суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями, у публічно-правових відносинах і передбачає можливість здійснення цими суб'єктами публічних повноважень; подання позивачем адміністративного позову, його прийняття уповноваженим судом та відкриття провадження у справі.