

7. Берг О. В. Классификация властных полномочий и оптимизация системы органов власти / О. В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 3. – С. 5-7.
8. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – 3-є вид. / Л. В. Коваль – К. : Вентури, 1998. – 208 с.
9. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 496 с.

УДК 342.9

*Бітов А. І., Одеський апеляційний
адміністративний суд*

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Стаття присвячена аналізу змісту та структури процесуальної форми адміністративного судочинства в Україні. Характеризуються особливості розгляду справ адміністративної юрисдикції та ознаки адміністративно-судових проваджень. Визначається стадійний характер адміністративного судочинства та обов'язкові компоненти стадії як структурного елемента даного виду судочинства.

Статья посвящена анализу содержания и структуры процессуальной формы административного судопроизводства в Украине. Характеризуются особенности рассмотрения дел административной юрисдикции и признаки административно-судебных производств. Определяется стадийный характер административного судопроизводства и обязательные компоненты стадии как структурного элемента данного вида судопроизводства.

The article is devoted the analysis of maintenance and structure of judicial form of the administrative legal proceeding in Ukraine. The features of consideration of matters of administrative jurisdiction and signs of administrative-judicial productions are characterized. Phasic character of the administrative legal proceeding and obligatory komponenty of the stage is determined as a structural element of this type of the legal proceeding.

Адміністративне судочинство є одним з провідних інститутів, що покликаний захищати порушені органами виконавчої влади права і свободи людини і громадянина, при цьому воно нерозривне пов'язане із змістом і принципами сучасної правової державності. Механізм правової держави і його ефективне функціонування може бути забезпечено належним чином організованою судовою владою із власними матеріальними й процесуальними правовими

атрибутами. Найважливішою ознакою правової держави повинне бути наявність спеціалізованого правосуддя (конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного судочинства), за допомогою якого здійснюється у країні судова влада.

Функціонування адміністративних судів в Україні забезпечується процесуальною регламентацією їх діяльності за допомоги норм, які містяться в Кодексі адміністративного судочинства України, прийнятого у 2005 році. Будучи оформленим за допомоги відповідних процесуальних норм, адміністративне судочинство являє собою різновид юридичного процесу, який має певну структуру, що, у свою чергу, робить актуальним питання про елементну наповненість такої структури, виявлення взаємозв'язків між її елементами.

Характеристика відповідних елементів надає чітке уявлення про будь-який вид юридичного процесу, який обов'язково має власну структуру, тобто комплекс складових елементів і їх внутрішню побудову, яка визначає масштаби адміністративно-процесуальної регламентації діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішенню справ адміністративної юрисдикції. Саме тому питання про процесуальну форму адміністративного судочинства є актуальним на етапі розвитку інституту адміністративного судочинства в Україні.

Питання про зміст про характер процесуального оформлення діяльності адміністративних судів в Україні, а також удосконалення правового забезпечення процесу розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції були предметом дослідження у працях окремих вітчизняних учених, серед яких слід відзначити В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, Ю. С. Педька, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко та ін. В той же час дослідження концептуальних засад процесуальної форми діяльності адміністративних судів все ще знаходиться на початковому етапі.

Новизна дослідження полягає у створенні теоретичної конструкції процесуальної форми адміністративного судочинства, що дозволить прояснити процесуальну природу даного різновиду судочинства, визначити його змістовну наповненість, обґрунтувати взаємне співвідношення його структурних елементів.

Задоволення потреби суб'єктів публічно-правових відносин, особливо невідомих, у захисті їх прав, свобод та інтересів здійснюється у певній процесуальній формі. При цьому адміністративно-судова процесуальна форма відображає функціональне переломлення судової влади через призму юрисдикції адміністративного суду.

Виходячи із цієї передумови, адміністративне судочинство отримало процесуальне оформлення, що враховує особливості справ адміністративної юрисдикції, які передбачають необхідність захисту

суб'єктивних прав специфічного публічного характеру, що притаманні суб'єктам публічно-правових, а, відповідно і публічно-владних, правовідносин. Цим визначається своєрідність процесуальної, в тому числі і принципової, моделі розгляду та вирішення публічно-правових спорів у адміністративному судовому процесі порівняно з іншими процесуально-галузевими напрямками функціонування судової влади.

На відміну від давно відомих у нашій державі різновидів судочинства (кримінального і цивільного), адміністративне судочинство є відносно новим процесуальним інструментом вирішення відповідних спорів. Саме тому питання процесуальних ознак адміністративного судочинства не досліджувалося у достатній мірі. Більш того, якщо кримінальне та цивільне судочинство мають кореспондуючі їм норми окремих галузей права (кримінально-процесуального та цивільного процесуального), то адміністративне судочинство залишається різновидом правосуддя без самостійної галузі права, а розглядається здебільшого у межах галузі адміністративного права [1, с. 12] чи галузі адміністративно-процесуального права [2, с. 20].

Так чи інакше необхідно зазначити, що до юридичних процесів по кримінальних та цивільних справах, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України долучився і судовий процес по справах адміністративно-правового характеру. Не акцентуючи увагу на співвідношенні адміністративного судочинства та адміністративного процесу як реально існуючого явища, ми хотіли розглянути риси, які надають адміністративному судочинству «статус» різновиду юридичного процесу, наряду із кримінальним та цивільним процесами.

Тим більше, що на подібність адміністративного процесу в суді з іншими видами процесу указувалося у літературі, при цьому підкреслювалося, що всі три процеси в суді – кримінальний, цивільний і адміністративний – мають єдність, мають одні основи, але завдяки особливостям справ, які розглядаються, відокремлюються один від іншого [3, с. 21].

Процесуальна форма діяльності адміністративних судів являє собою встановлену нормами законодавства про адміністративне судочинство порядок: розгляду адміністративним судом відповідних адміністративних позовів (позовних заяв), порушення провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду, розгляду та вирішення справ з винесенням відповідних процесуальних актів, оскарження і перегляду адміністративно-судових актів.

Законодавство надає особливого значення саме процесуальній формі діяльності представників судової влади, оскільки вона дозволяє

встановити реальну наявність або відсутність прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин та ефективно захистити їх шляхом винесення законних і обґрунтованих процесуальних актів судово-юрисдикційного реагування. Тобто, можна стверджувати, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів виступає в якості інструменту забезпечення законності під час правозастосовної адміністративно-судової діяльності. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України встановлює коло суб'єктів, які мають право звернутися до адміністративного суду за захистом порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів (ст. 2); суддів, які не мають права розглядати конкретну справу за наявності особистої чи іншої зацікавленості в його результаті (ст. 27, 28); які справи підвідомчі адміністративним судам (справ, які підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ст. 17); визначає правила предметної, інстанційної та територіальної підсудності (ст. 18-21); склад осіб, які беруть участь у справі (гл. 5); визначення доказів (ст. 69) тощо.

Значимо, що змістом адміністративно-процесуальних відносин в адміністративному суді безперечно є процесуальна діяльність, представлена адміністративними провадженнями, пов'язаних з відправленням правосуддя, тобто адміністративно-процесуальна діяльність, яка частково базується на адміністративно-правових відносинах, в яких переважним чином і виникають спори, підвідомчі адміністративним судам.

Як і будь-який інший різновид юридичного процесу адміністративне судочинство має ряд загальних ознак, до яких, на нашу думку, можна віднести наступні:

1) це свідома, цілеспрямована діяльність, пов'язана із здійсненням операцій з нормами права у зв'язку із вирішенням певних юридичних справ;

2) воно полягає у реалізації владних повноважень спеціально уповноваженими суб'єктами публічної влади, які взаємодіють із іншими суб'єктами, серед яких і невідомі суб'єкти;

3) воно має на меті досягнення певного юридичного результату, що вимагається зацікавленими суб'єктами та забезпечує реалізацію повноважень суб'єктом, який забезпечує ведення процесу, а саме вирішення індивідуально-конкретної справи (вирішення справи адміністративної юрисдикції);

4) воно оформлюється за допомоги офіційних актів-документів, які закріплюють проміжні та остаточні підсумки процесуальної діяльності адміністративного суду і фіксують волю уповноваженого суб'єкта влади щодо розглянутої юридичної справи;

5) існує систематизована детальна регламентація цієї діяльності юридичними нормами, які і надають процесуальній формі здійсненню адміністративного судочинства.

Звичайно, що разом із виокремленням загальних процесуальних ознак адміністративного судочинства, слід указати і на специфічні ознаки даного різновиду юридичного процесу.

Зокрема, на відміну від кримінального процесу, який в цілому не обмежується діяльністю суду, а включає і діяльність представників інших гілок влади (наприклад, органів виконавчої влади), процес в адміністративному суді являє собою частину діяльності адміністративного суду, яка пов'язана із розглядом та вирішенням справ адміністративної юрисдикції та урегульована нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Адміністративне судочинство як різновид юридичного процесу – це до того ж нормативно закріплена форма прийняття правових актів-документів (актів адміністративного судочинства), які розкривають особливості механізму адміністративно-судового захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Адміністративне судочинство як упорядкована діяльність адміністративних судів найтіснішим образом пов'язане з матеріальними та процесуальними нормами адміністративного права. В даному випадку мова йде про те, що адміністративне судочинство дозволяє реалізувати зацікавленим суб'єктам низку норм адміністративного права охоронного характеру, а точніше тих норм, які передбачають можливість звернення до адміністративного суду задля захисту прав, свобод і законних інтересів.

При цьому слід зазначити, що даний різновид судочинства являє собою нормативно урегульовану діяльність (або порядок діяльності), у ході здійснення якої виникають відносини, урегульовані нормами права адміністративно-процесуального характеру, що надає таким відносинам адміністративно-процесуальні ознаки та визначає їх юридичну природу.

На нашу думку, можна констатувати, що адміністративне судочинство, без адміністративного права є безпредметним, а адміністративне право без наявності адміністративного судочинства залишається без адекватного юрисдикційного механізму забезпечення виконання частини його норм, гарантуючих судовий захист від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх

посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Безумовно, необхідно зазначити, що на відміну від інших видів юридичного процесу, які пов'язані із розглядом і вирішенням ідентичних за їх назвою та природою юридичних справ (наприклад, цивільний процес пов'язаний із розглядом і вирішенням справ, що виникають суто із цивільних правовідносин) адміністративне судочинство не обмежується розглядом і вирішенням справ адміністративно-правового характеру, але й обслуговує деякі інші галузеві правовідносини, ліквідовуючи у них конфлікти. Зокрема, адміністративне судочинство обслуговує правовідносини фінансового, земельного і іншого характеру, але за обов'язкової умови – присутності у них суб'єкта владних повноважень, який здійснює у них свої владні управлінські функції.

До того ж важливість адміністративного судочинства як різновиду юридичного процесу полягає у тому, що частина справ виникає безпосередньо із відносин урегульованих нормами конституційного права і, зокрема, нормами, які містяться у Конституції України. Так, згідно ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, а до компетенції адміністративних судів включені виборчі та референдні спори.

Можна звернути увагу ще на ряд особливостей адміністративного судочинства, зокрема у цивільному процесі сторонами у спірних правовідносинах є два суб'єкти, яких характеризує не тільки процесуальна рівність, але й тотожність у розподілі обов'язків доказування. В адміністративному судочинстві первинна нерівність (на рівні правовідносин із яких виник конфлікт) сторін детермінує особливості доказування

При розгляді адміністративних справ у зв'язку з оскарженням в адміністративному суді дій (актів) суб'єктів владних повноважень обов'язок доведення законності своїх дій, давати пояснення як в усній, так і в письмовій формі, лежить в основному на відповідному представнику публічної влади (посадовій особі). Отже, «невладний суб'єкт» (громадянин, юридична особа) виступає в такому процесі як сторона, яка дає негативну оцінку діям іншої сторони (відповідача) і вимагає від суду підтвердження цієї оцінки.

Для структури адміністративного судочинства характерна наявність поліфункціонального складу процесуальних дій, які при предметному об'єднанні утворюють адміністративно-процесуальні провадження.

В юридичній науковій літературі немає єдності щодо визначення змісту та характерних ознак процесуальних проваджень, що ускладнює і дослідження процесуальної форми діяльності адміністративних судів. Так, В. М. Горшенев відзначає, що провадження це закріплений у законодавстві порядок процесуальних дій, якому властиві ознаки системності й спеціалізації [4, с. 79].

Інші дослідники вказують на те що провадження мають такі характерні ознаки: 1) вони є у правовому змісті динамічним фактичним складом, а також багатосуб'єктним фактичним складом; 2) процесуальні права і обов'язки як джерело провадження повинні мати своїм предметом тільки процесуальні дії; 3) будь-яка дія, що є складовою провадження, має самостійну внутрішньопроцесуальну відносність; 4) істотна особливість структури провадження – нерівноцінність попередніх процесуальних дій у порівнянні з остаточним актом; 5) у порівнянні з остаточним актом підготовчі процесуальні дії є безпредметними [5, с. 26-32].

Крім того, в якості ознак провадження в юридичній науці визначаються: наявність порядку – встановленого законом певної послідовності процесуальних дій по розгляду судом першої інстанції тієї або іншої сукупності справ і наявність відособленої категорії справ [6, с. 88-99]; стадійність і виникнення внаслідок процесуальної ініціативи [7, с. 27, 464] тощо.

Не зважаючи на те, що визначення характерних ознак процесуальних проваджень, в тому числі у структурі судочинства, найчастіше давалося в загальнотеоретичній чи галузевій, наприклад цивільній процесуальній, літературі, дані ознаки можуть бути використані і для характеристики адміністративно-судової процесуальної форми.

Отже, враховуючи аналіз наукових позицій та характер законодавчого регулювання адміністративного судочинства можна охарактеризувати цілісність і специфіку порядку здійснення певної сукупності процесуальних дій адміністративних судів. При цьому в якості ознак, що дозволяють визначити специфіку адміністративно-судового провадження, можна визнати наступні:

- специфічний порядок діяльності адміністративного суду, що забезпечує завершення процесуального циклу розгляду та вирішення певної справи адміністративної юрисдикції;

- наявність певного кола юридично значимих питань, які повинні бути вирішені саме в такому і ніякому іншому порядку;

- особливий склад суб'єктів, які мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність, що не характерний для інших видів проваджень;

– спеціальні процесуальні цілі і завдання, які відрізняються від цілей і завдань, притаманних іншим видам проваджень.

Провадження як структурний елемент процесуальної форми адміністративного судочинства характеризується, насамперед, динамічністю, здатністю забезпечити рух справи адміністративної юрисдикції, спрямованістю на регламентацію процесуальних дій учасників процесу у повному обсязі певного правового положення або компетенції. Провадження, на відміну від інших структурних елементів адміністративного судочинства, таких як: стадії та процесуальні дії, охоплює логічно вивіреним порядком розгляду по певній категорії адміністративних справ (питань).

Такий порядок є специфічним, тобто таким, що якісно та змістовно відрізняється від інших процесуальних чи процедурних порядків захисту прав суб'єктів публічно-правових відносин (наприклад процедури адміністративного оскарження). Формування такого порядку відбувається з урахуванням особливостей правової природи питань адміністративно-судового розгляду, які і визначають характерні ознаки провадження.

Якщо те чи інше провадження в адміністративному судочинстві відображає певний набір (комплекс) урегульованих нормами Кодексу адміністративного судочинства України сукупність певних, взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій адміністративного суду, спрямованих на досягнення юридичного результату, який обумовлюється видовою специфікою справи адміністративної юрисдикції, то стадію у складі окремих адміністративно-судових проваджень можна визначити як відносно відособлену в часі й просторі, логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певних цілей і розв'язання відповідних завдань, що функціонально відповідає їм, що й оформляється відповідними процесуальними актами.

Іншими словами, стадії адміністративно-судового провадження відображають логічну послідовність здійснення процесуальних дій, передбачених тим чи іншим провадженням для досягнення цілей, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України. До таких цілей відноситься, у першу чергу, розгляд і вирішення справи адміністративної юрисдикції задля захисту 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Отже, окремі адміністративно-судові провадження мають свою стадійність, яка утворює логічну послідовність розвитку того або іншого розгляду і вирішення справи адміністративної юрисдикції. Кількість стадій у тому або іншому адміністративно-судовому провадженні може бути різною, залежно від чисельності процесуальних дій, здійснити які необхідно для досягнення необхідного результату.

Зокрема традиційним можна вважати такий комплекс стадій: 1) порушення адміністративно-судового провадження (звернення з адміністративним позовом); 2) стадія підготовчого слухання справи (так зване підготовче провадження); 3) стадія судового розгляду справи; 4) винесення рішення по справі.

Разом з тим в окремих випадках провадження може завершитися на стадії підготовчого слухання справи, якщо в кінці цієї стадії буде прийняте рішення про закриття провадження у справі внаслідок, наприклад, вирішення конфлікту уже на цій стадії. Тобто, проходження адміністративної справи в адміністративному судочинстві не обов'язково повинно відбуватися у відповідності із передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України стадіями.

Але в будь-якому випадку виникнення потреби адміністративно-судового реагування на виниклий конфлікт між суб'єктами публічно-правових відносин в адміністративному судочинстві стадійність передбачає:

1) аналіз ситуації (перевірка позову; аналіз управлінської документації та відповідного нормативного матеріалу і т. д.), у ході якого збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, про реальні факти, про існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді певних процесуальних документів і кладеться в основу адміністративно-судових актів;

2) ухвалення адміністративно-судового акта (постанови, ухвали), у якому фіксується юрисдикційно-владна воля адміністративного суду. При цьому, судові рішення – це свідоме-вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей застосування судової влади. У ньому міститься імперативна, нова інформація, створена адміністративним судом задля вирішення конфліктних питань, порушених в адміністративному позові.

Аналіз стадій, як складових частин адміністративно-судових проваджень і, отже, адміністративного судочинства в цілому, дозволяє виділити наступні обов'язкові компоненти даного структурного елемента:

а) певне відносно самостійне завдання, на вирішення якої спрямований комплекс процесуальних дій у тій або іншій стадії;

б) специфічна сукупність процесуальних дій, що обов'язково включає встановлення або аналіз фактичних обставин, пошук і реалізацію відповідної правової норми для вирішення питання тощо;

в) юридичні процесуальні акти-документи, у яких відображаються й закріплюються підсумки зроблених у даній стадії процесуальних юридично значимих дій.

Таким чином, під стадією адміністративного судочинства, слід розуміти, спрямовану на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату, динамічну, відносно відособлену сукупність об'єднаних у просторі і часі процесуальних дій, які характеризуються особливими засобами й формами їх здійснення й забезпечують логічну послідовність розвитку адміністративно-судового провадження.

Підсумовуючи зазначимо, що адміністративне судочинство має всі властиві іншим видам юридичного процесу форму, які дозволяють його розглядати як самостійну, зі своїми особливостями різновид процесуально оформленої діяльності відповідних органів судової влади, а саме адміністративних судів, у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, щодо розгляду і вирішенню справ адміністративної юрисдикції.

Література:

1. Адміністративне судочинство: Підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 256 с.
2. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Рязановский, В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский [Вступит. ст. М. К. Треушников]. – М. : Городец, 2005. – 80 с.
4. Теория юридического процесса / [В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др.]; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков : Вища шк.; Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. – 192 с.
5. Сталев Ж. С. Българско гражданско процесуално право / Ж. С. Сталев. – София: Сиела, 1965. – 981с.
6. Носырева Е. И. Виды современного гражданского судопроизводства и их классификация / Е. И. Носырева // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве. – М. : Городец, 2004. – С. 88 – 99.
7. Гражданский процесс: учебник / под ред. проф. Комарова В. В. – Харьков : Одиссей, 2001. – 704 с.