

УДК: 342. 9



*Гутівська Г.Ю.  
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного  
та господарського права  
юридичного факультету ЗНУ*

## АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В СИСТЕМІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ОСНОВНИХ СВОБОД ЛЮДИНИ

Запровадження адміністративного судочинства в Україні, як і поява будь-якого явища правового характеру, детерміновано рядом чинників, причин та передумов політичного, економічного, соціального, і, як наслідок, правового характеру. Визначальною постає орієнтація нашої країни на побудову правової та демократичної держави, розвиненого громадянського суспільства, що зумовлює необхідність забезпечення державою захисту прав та свобод громадян, ефективного функціонування механізмів, спрямованих на реалізацію взаємних прав та обов'язків громадян та держави, неухильне дотримання принципу верховенства права та законності. Судова влада в сучасній державі повинна бути одним із засобів, що гарантує функціонування виконавчої влади в межах закону, обмеження її рамками права. Окрім того, євроінтеграційний стратегічний курс нашої держави актуалізує питання відповідності виваням та прийнятим міжнародно-правовим стандартам, одним із показників яких є наявність особливого адміністративного судочинства.

Створення системи адміністративних судів в нашій країні було визначено як один із напрямків і судово-правової реформи, і адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. Функціонування адміністративного судочинства повністю відповідає

оновленому погляду на сутність адміністративного права не як "карального", "суто управлінського", а спрямованого, передусім, на захист прав та свобод людини, концепції, що склалася в адміністративній науці щодо "публічно-сервісного", "людно-центричного" розуміння адміністративного права, та постає одним із етапів реформування самої системи управління, посилення судового контролю за законністю діяльності адміністративних органів, підвищення ефективності такої діяльності. З 2002 року процес запровадження адміністративного судочинства в Україні активізувався, зокрема було створено Вищий адміністративний суд, пошавилася законопроектна робота щодо Кодексу адміністративного судочинства (який до останнього часу мав назву Адміністративно-процесуальний кодекс, що викликало критичні зауваження з боку наукової спільноти). Нарешті, 06 липня 2005 року Кодекс адміністративного судочинства було прийнято, а з 01 вересня 2005 року він набрав чинності, і хоча процес створення адміністративних судів першої та другої інстанції ще й досі триває, а адміністративні справи за правилами Кодексу адміністративного судочинства розглядаються у загальних та господарських судах вже з повною впевненістю можна вести мову про перші результати впровадження адміністративного судочинства, про певний накопичений практичний

досвід. Як касаційна інстанція повноцінно працює Вищий адміністративний суд України, а 31 Березня 2006 року відбувся перший в історії адміністративного судочинства Пленум ВАСУ, який визнав перші результати діяльності адміністративного судочинства в цілому успішними, визнавши при цьому коло проблем організаційного та законодавчого характеру.

Основною функцією адміністративного судочинства є саме правозахисна функція, оскільки згідно до ст 1 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі - КАСУ), завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку 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.

До сфери адміністративного судочинства належать публічно-правові відносини, отже центральним є розуміння публічності, публічного права. Взагалі сучасна правова доктрина ґрунтується до двох основних критеріїв відмінності публічного права від приватного. Перший - це зміст відносин, регульованих правом: публічне право регламентує організацію і діяльність публічної влади і її відношення з приватними особами, приватне право регулює відносини між приватними особами (і їх об'єднаннями). Наступний критерій - кінцева мета правового регулювання. Так, метою публічного права є задоволення загального інтересу, приватне право орієнтоване на індивідуальні, приватні інтереси. Інші виводяться і деякі інші критерії, але вони, як правило, походять з попередніх (такі, як характер регулювання - в публічному праві найчастіше імперативне, а в приватному - диспозитивне; позиції суб'єктів відносин - суб'єкт публічного права володіє прерогативами публічної влади, суб'єкти ж приватного права знаходяться в рівному положенні).

Відомий представник правової науки Ю. Лисомиров вважає можливим виділити наступні групи понять публічного права: держава; влада (політична влада, основи конституційного ладу, державна влада, види державних органів, владні повноваження, організації, установи, підприємства); статус громадянина (політичні права та свободи громадян); публічний інтерес (державний інтерес,

суспільний інтерес, територіальний інтерес); громадські об'єднання (політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації); економічна система (види власності, бюджет, податки); правова система (закон, підзаконні акти); законність, правопорядок, суспільний обов'язок (правомірна поведінка, правопорушення, відповідальність, процедури розгляду юридичних колізій); міжнародні норми (міждержавні об'єднання).

Мабуць, ключовим поняттям публічного права є публічний інтерес. Публічний інтерес часто отожднюється з суспільним інтересом, його визначають як "суспільний інтерес, визнаний державою і врегульований (забезпечений) правом". Або вважається, що з нормативної точки зору "категорія "публічні інтереси" охоплює як суспільні, так і державні потреби". Тому публічний (загальний) інтерес - це "життєво необхідний стан великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому), обов'язок по реалізації (досягненню, збереженню і розвитку) якого лежить на державі". Публічний інтерес має важливу функцію: з одного боку, він покликаний забезпечувати засади суспільства і держави як умову їх існування, з іншого - гарантувати задоволення приватних інтересів в їх одиничному і концентрованому ("усередненому") відображенні.

Адміністративне судочинство - це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, в яких хоча би однією стороною виступає орган державного управління. Такі спори виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження).

Виділення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві пов'язане із сферою юрисдикції адміністративних судів, їх компетенцією. Уперше термін "адміністративна справа" на законодавчому рівні з'явився у Законі

"Про судоустрій України" після малої судової реформи. У новому Законі "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 року такі справи називаються справами адміністративної юрисдикції і визначаються як "адміністративні справи, пов'язані з правосвідомислями у сфері державного управління та місцевого самоврядування". В науковій літературі висловлюються критичні зауваження щодо терміну "справи адміністративної юрисдикції", і з ними варто погодитись, з огляду на те, що під адміністративною юрисдикцією нерідко розуміють "діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення".

В свою чергу, якщо виходити із визначення, наведеного у ст.3 КАСУ, адміністративна справа (або справа адміністративної юрисдикції) - це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таким чином, питання юрисдикції адміністративних судів (адміністративна справа) та питання публічно-правового спору, зокрема і адміністративно-правового, тісно пов'язані між собою.

Аналізуючи основні теоретичні засади розуміння публічно-правового спору, вироблені правовою наукою, слід відзначити в якості його головної особливості те, що він виникає у сфері реалізації публічної влади і обов'язково стороною має бути представник цієї влади. Отже, розмежування публічно-правових спорів та приватноправових повинно здійснюватися на підставі двох критеріїв, взятих у єдності - зміст суспільних відносин та коло суб'єктів. Важливим є те, що поняття публічно-правового спору є родовим по відношенню до поняття адміністративно-правового спору. В свою чергу адміністративно-правовий спір в юридичній науці традиційно розглядають як юридичний конфлікт між державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, з однієї сторони та фізичними і юридичними особами, з іншої сторони, що виникає внаслідок порушення суб'єктивних прав останніх. Предметом адміністративного спору є суб'єктивні права та обов'язки, відносно яких, в зв'язку з прийняттям адміністративним актом, виникли

розбіжності та суперечки, а також питання законності самого акту, або питання про порушення адміністративним актом законних інтересів. Підставами адміністративного спору є фактична сторона конфлікту.

Згідно до ст. 2 КАСУ у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Адміністративно-правовий спір (інді в науковій літературі застосовується термін "управлінський спір") є різновидом публічно-правового спору, тобто поняття публічно-правового спору є більш ширшим ніж адміністративно-правового, оскільки публічно-правовими спорами можна вважати також кримінально-правові спори щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства. Так само юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів обмежується юрисдикцією Конституційного Суду України. Крім того, адміністративні суди не розглядають і не повинні розглядати справи про адміністративні проступки, оскільки в таких випадках вони змушені діяти не як органи, які здійснюють правосуддя, а як адміністративні органи, що порушує конституційний принцип розподілу влади. Адміністративні суди можуть лише розглядати адміністративні позови громадян

на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності. Як бачимо в рамках поняття публічно-правового спору спів-існують різні за своєю спрямованістю відносини: від "держава проти особи" (реалізуються в рамках кримінального судочинства та застосування адміністративних стягнень), до "особа проти держави", що є визначальним для адміністративного судочинства (при цьому слід підкреслити, що мова йде саме про суттєві, основні засади, оскільки в рамках адміністративного судочинства, в передбачених законодавством випадках, з позовом до особи може звертатися і орган державної влади).

Отже, не всі публічно-правові спори підсудні адміністративним судам. Перелік категорій спорів, що відносяться до адміністративних справ і на які поширюється компетенція адміністративного судочинства та на які публічно-правові спори вона не поширюється містяться в ст.17 КАСУ, згідно до якої компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або

виключної компетенції.

Таким чином, адміністративне судочинство переважно має справу з спорами, що виникають у сфері управлінсько-процедурної діяльності органів так званої публічної адміністрації. Подібні спори виникають тоді, коли громадянин (або інший суб'єкт права - фізична або юридична особа) зазнає на собі неправомірну дію з боку публічної влади і її органів і, направляючи в адміністративний суд свою позовну заяву, просить перевірити законність вчинених органами державної влади дій, а також прийнятих адміністративних актів (управлінських рішень) і, у результаті, відновити законність в сфері державного управління і захистити його права і свободи.

Інститут адміністративного судочинства є водночас і складовою судової системи, і важливим напрямком її реформування, що знайшло своє відображення в останніх тенденціях правового регулювання діяльності останньої, а саме схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 року Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (надалі - Концепція), яка була розроблена та представлена з ініціативи Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства наприкінці березня поточного року до публічного обговорення (до речі, низка положень, запропонованих Концепцією викликала досить невдоволену реакцію і активно дискутується серед юридичної спільноти, особливо суддівського корпусу, що знаходить широкое відображення на шпальтах юридичної періодики). Згідно до положень Концепції, адміністративні суди в майбутньому повинні стати однією із трьох (поряд із цивільними та кримінальними) складових системи судів загальної юрисдикції, а першочерговим кроком у сфері розвитку адміністративної юстиції має стати завершення формування системи адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом України, прискорення створення апеляційних адміністративних судів та окружних адміністративних судів, зокрема, забезпечення їх належними приміщеннями, а також призначення та обрання суддів до їхнього складу. З метою забезпечення незалежності суддів адміністративних судів від впливу місцевої влади, Концепція передбачає недоцільність жорсткої прив'язки їх юрисдикції до адміністративно-територіального устрою.

Можна прогнозувати (а може й сподіватися), що із поступовим становленням системи адміністративних судів, формуванням відповідної судової практики, позитивним фактором підвищення ефективності судового захисту прав та свобод людини стане відповідна адміністративна спеціалізація суддів, що дозволить підвищити та поглибити знання суддів норм, що регулюють управлінську діяльність, управлінську практику, знизити індивідуальне навантаження на суддів. Звичайно, правове регулювання багатьох інститутів адміністративного судочинства потребують вдосконалення вже на початковому етапі розвитку, серед них недосконалість понятійного апарату самого КАС, зокрема багатьох односторонніх понять, визначення юрисдикції та розмежування підсудності адміністративних справ, колізії із іншими нормативно-правовими актами і багато інших, зокрема вкрай необхідним є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, нового законодавства в сфері публічної служби тощо.

Разом з тим, розглядаючи адміністративне судочинство в системі судового захисту прав та основних свобод людини, слід звернути увагу і на аспекти психологічного, значною мірою ментального характеру, що, з одного боку, і зумовлюють необхідність існування адміністративного судочинства, а, з іншого, можуть суттєво вплинути

на стан його розвитку. На протязі досить тривалого часу (не тільки за часів радянської влади, а набагато раніше), та, напевне, і дотепер, архетипом для більшості населення є сакральний характер сприймання влади взагалі, більш близький до східного світосприйняття, ніж до західного, який давно сповідує більш прагматичне відношення до влади, яка повинна забезпечувати захист прав та свобод людини. Звідси випливає і традиційна, укорінена в поколіннях недовіра до суду, відсутність звички відстоювати свої права, готовності йти на конфлікт із владою взагалі. Громадяни далеко не завжди поступово звертаються за захистом до суду на дії та рішення органів публічної влади - найчастіше вони звертаються із скаргами до вищих адміністративних інстанцій, вважаючи цей шлях більш зручним. Отже, запровадження адміністративного судочинства, а ще більше ефективна та віддана діяльність суддів адміністративних судів повинна мати певне ідеологічне, навантаження (правовисоке) та сприяти поширенню та закріпленню впевненості у громадян, що людина, яка проживає у вільному суспільстві повинна негайно реагувати на дії та рішення управлінських органів, що порушують її права, розуміння призначення суду не як "каральної" інстанції, а передусім як засіб захисту прав та законних інтересів людини.

\*\*\*

*Дзьаменко С.В.*

*ст. викладач кафедри кримінального права та правосуддя юридичного факультету ЗНУ*

УДК: 343. 341

*Журавльова О.М.*

*студентка IV курсу юридичного факультету ЗНУ*

## ОРГАНІЗОВАНА ЗЛОЧИННІСТЬ В УКРАЇНІ ТА ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ НАПРЯМИ БОРОТЬБИ З ЇЇ ПРОЯВАМИ

Криміногенна ситуація в Україні протягом останніх років залишається складною. Ряд процесів та явищ у економічній, соціальній, політичній, правовій, соціально-психологічній сферах життя суспільства мають криміногенний характер, тобто опосередковано чи прямо сприяють поширенню різних видів та форм злочинної поведінки. Негаразди в економіці негативно впливають на соціальну сферу, зумовлюючи існування таких

соціальних факторів, як: низький рівень матеріального забезпечення більшості людей, поляризація населення за рівнем доходів, зменшення можливостей для легального заробітку, зростання рівня безробіття, маргіналізація частини населення, збільшення числа безпритульних, жебраків, неконтрольована міграція.

Вказані вище чинники залишаються стабільними протягом останніх років і негативно впливають на стан правопорядку в Україні [1].