

Über die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte

Ivan Soloviov

Doktorand am Lehrstuhl für gerichtliche und rechtswahrende Organe

Nationale juristische Universität Jaroslaw Mudrij

Ukraine

In diesem Artikel werden Fragen der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte behandelt. Hervorzuheben sind die charakteristischen Besonderheiten solcher Tätigkeit, zu der die thematische und subjektive Gemeinschaft von Verwaltungsrichtern und Verwaltungsgerichten zu zählen sind. Hierbei bedeutet thematische Gemeinschaft die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, die sich auf die Rechtsverhältnisse erstreckt, die im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse bei der Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung entstehen, aber auch im Zusammenhang mit der öffentlichen Bildung von Subjekten der hoheitlichen Befugnisse durch Wahlen oder Referenden. Der Inhalt der subjektiven Gemeinschaft besteht darin, dass solche Tätigkeit von Verwaltungsrichtern ausgeübt wird (der Verwaltungsgerichte erster Instanz, der Berufungsinstanz und des Obersten Verwaltungsgerichts der Ukraine) und anderen Richtern, die in den Fällen, die das geltende Recht vorsieht, in verwaltungsrechtlichen Sachen Recht sprechen.

Wenn man die führende Rolle der Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkennt, zeigt sich, dass deren Umsetzung nicht möglich ist ohne die Schaffung ausreichender Bedingungen (materielle, prozessuale, organisatorische) oder die Beseitigung der möglichen Hindernisse ihrer Ausübung.

In der Struktur der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte nimmt der Autor drei Unterteilungen vor: der eigentliche Verwaltungsrichter, der die prozessuale Grund- (Hilfs-) Tätigkeiten ausübt und die Grundtätigkeiten, die keine schwierigen prozessualen Formen aufweisen. Diese ersten beiden Arten der Tätigkeit üben ausschließlich Richter aus, die, gemäß genauer gesetzlichen Regelungen der prozessualen Formen durch gerichtliche Entscheidungen (Urteile, Beschlüsse) entscheiden. Die dritte Art der Tätigkeit hat keine strengen prozessualen Formen, verfügt praktisch nicht über staatliche Zwangsgewalt, und erfordert keine gerichtliche Entscheidung und kann nicht nur von Richtern sondern auch von Mitarbeitern des Gerichts ausgeübt werden.

Щодо діяльності адміністративного суду

Соловійов Іван Миколайович

здобувач кафедри судових і правоохоронних органів

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Постановка проблеми

У ст. 6 Конституції України передбачається поділ державної влади України на три окремі гілки – законодавчу, виконавчу та судову, що відповідає принципам демократичної держави й забезпечує незалежність і самостійність кожної з гілок влади у здійсненні їх повноважень. Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, і делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами, не допускаються. Зміна пріоритетів у розвитку держави і їх спрямування на захист та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, призвели до зростання уваги суспільства до інститутів і механізмів правосуддя. При цьому, змінюється і сама роль суду як органу судової влади, що, здійснюючи судочинство на засадах законності, об'єктивності та неупередженості, вирішує конфліктні ситуації у всіх сферах правових відносин, включаючи визначення міри

відповідальності держави та її органів перед людиною і громадянином, особи перед особою та особи перед державою. Дійсно, сьогодні правосуддя набуло поширення на всі правовідносини в державі, і особливої уваги заслуговують публічно-правові конфлікти, які виникають у сфері державного управління та вимагають справедливого розгляду та вирішення. Особливої актуальності, як з теоретичної так і практичної точки зору, набувають питання прикладного характеру, пов'язані із забезпеченням ефективної діяльності адміністративних судів. В першу чергу, уточнення та удосконалення потребує визначення структурних елементів діяльності адміністративного суду. Різне змістовне навантаження терміну «діяльність суду» породжує невизначеність та призводить до неоднозначного розуміння ролі та місця адміністративного суду, питань ефективності його діяльності.

Стан дослідження

Питання діяльності адміністративних судів так чи інакше порушувалися у наукових працях таких учених та юристів-практиків, як В. Д. Бринцев, Ю. М. Грошевий, С. В. Ківалов, М. І. Клеандров, Р. О. Куйбіда, І. Є Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров, О. В. Овсяннікова, В. В. Онопенко, В. В. Ярков та ін. Але вивчення різних проявів такої діяльності, у розрізі питань підвищення ефективності діяльності адміністративних судів в юридичній науці не досліджувалися.

Мета статті полягає в аналізі наукової літератури та нормативно-правових актів щодо характеристики діяльності адміністративних судів. Відповідно до означеної мети досліджуються змістовне наповнення та структурні елементи такої діяльності.

Виклад основного матеріалу

На сьогодні можна стверджувати, що інститут адміністративної юстиції в Україні вже сформований, тому є можливість, і навіть необхідність, підвести певні підсумки, а саме, оцінити ефективність діяльності адміністративних судів. Для правильного визначення ефективності діяльності адміністративних судів, необхідно окреслити межі такої

діяльності та визначити основні її складові елементи.

Під будь-якою діяльністю розуміється «застосування своєї праці до чого-небудь; функціонування, діяння органів живого організму; виявлення сили, енергії чого-небудь»¹. Конкретні види діяльності можна розрізняти між собою за будь-якою ознакою: формою, способами здійснення, емоційною напруженістю, часовою і просторовою характеристикою, фізіологічними механізмам і т.д. Однак, головне, що вирізняє один вид діяльності від іншого, полягає у відмінності їх суб'єктів або предметів.

Так, характерними рисами діяльності адміністративних судів слід визначити суб'єктну та предметну спільність. Суб'єктна спільність означає, що така діяльність здійснюється адміністративними судами – судами загальної юрисдикції, до компетенції яких Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ (п. 2, ч. 1 ст. 3 КАС України²). Згідно положень КАС України справи адміністративної юрисдикції розглядаються місцевими загальними

¹ Словник української мови: в 11 томах. – Том 2, 1971. – Стор. 492. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/p/2/492/1>.

² Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.05 р. № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35-36, 37 / . – Ст. 446.

судами, окружными та апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, Верховним судом України. Предметна спільність обумовлюється тим, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ст. 17 КАС України).

Чинне законодавство України не дає визначення ні судової діяльності, ні діяльності суду. У положеннях окремих нормативних актів, що регламентують ті чи інші аспекти діяльності суду, а також у спеціальній юридичній літературі термін «судова діяльність» використовується як однопорядковий з такими правовими категоріями, як «правосуддя» або «правоохоронна діяльність суду», «судочинство».

Між тим, відмінність тут не тільки очевидна, але й об'єктивно обумовлена, оскільки правильне розуміння сутності і змісту кожного з видів названої діяльності дозволить, з одного боку, глибше і краще зрозуміти специфіку та механізми реалізації саме судової влади як виключної конституційної правомочності суду, з іншого – правильно визначити критерії

ефективності діяльності адміністративних судів.

У навчальній і науковій літературі, присвяченій проблемам судової влади, виділяється кілька різних форм її здійснення, зокрема такі, як: 1) правосуддя; 2) конституційний контроль; 3) судовий контроль за законністю та обґрунтованістю рішень і дій органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; 4) забезпечення виконання судових рішень; 5) роз'яснення чинного законодавства з питань судової практики; 6) участь у формуванні суддівського корпусу і сприяння органам судового співтовариства³. Окремі науковці до форм здійснення судової влади відносять правосуддя, нагляд за судовою діяльністю нижчих за організаційним рівнем судів з боку вищих, судове управління, судовий контроль у сфері виконавчої влади і судовий конституційний контроль⁴.

Під час пошуку єдиного поняття діяльності адміністративного суду неможливо ігнорувати принципове положення, встановлене ст. 3 Закону

³ Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. Издание 5-е, перераб. и доп. / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – С. 45.

⁴ Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова. – М.: Юрист, 1998. – С. 96.

України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) щодо здійснення правосуддя в Україні виключно судом, а також неможливості делегування та привласнення функцій судів іншими органами чи посадовими особами⁵. Однак, поняття самого «правосуддя» не розкривається, а, з урахуванням структурного розміщення такого положення, можливо припустити, що йдеться про функції, а не про діяльність. Так, В. В. Скитовіч розглядає правосуддя, юрисдикційний контроль, формування суддівського корпусу та керівництво судовою практикою не як форми здійснення, а як функції судової влади⁶. Інші автори вивчають в якості основних функцій судової влади тільки правосуддя і судовий контроль⁷.

Ряд авторів цілком справедливо піддали сумніву такий підхід і обґрунтували висновок про те, що судова влада може здійснюватися за допомогою єдино можливої форми – правосуддя⁸.

⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.10 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41, / № 41-42; № 43; № 44-45 / . – Ст. 529.

⁶ Скитович В.В. Судебная власть как системное образование / В. В. Скитович // Правоведение. – 1997. – №1. – С. 150.

⁷ Абросимова Е. Б. Судебная власть: Конституционно-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Е. Б. Абросимова. – М., 1991. – С. 9.

⁸ Лазарева В. А. Судебная власть. Судебная защита. Судебный контроль: понятие и соотношение. Лекции-очерки /В. А. Лазарева. – Самара, 1999. – 64 с.; Правоохранительные органы

Також, в літературі зустрічається визначення правосуддя як справедливості у дії⁹. Слід згадати і Рішення Конституційного суду України, в якому зазначено, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах¹⁰. Якщо припустити, що правосуддя та діяльність адміністративного суду є синонімами, то яким чином слід кваліфікувати дії адміністративного суду, який розглядав справу в якості суду першої інстанції і допустив помилку в судовому акті. Чи можна говорити, що в даному випадку суд першої інстанції не здійснював правосуддя? На нашу думку, в контексті розгляду правосуддя як одного з видів діяльності адміністративного суду, правосуддя слід розуміти у вузькому сенсі, обмежуючись тільки діяльністю судових

Российской Федерации / Под ред. В. П. Божьева. – М.: Спарк, 1996. – С. 42.

⁹ Самсін І. Л. Правосуддя – це справедливості у дії / І. Л. Самсін // Урядовий кур'єр. – 2011. – №234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/print/ua/about/zmi-pro-komisiu/igor-samsin-pravosuddya-tse-spravedlivist-u-dii>.

¹⁰ У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора): Рішення Конституційного Суду України від 30.01.03 р. № 3-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 245.

органів, при цьому обов'язково розмежовуючи такі поняття, як правосуддя та діяльність адміністративного суду. Так, Д. Притика зазначає, що здійснення правосуддя є основною функцією будь-якого суду, і тому всі інші функції, які він виконує, є похідними від неї ¹¹. Підтримуючи таку позицію і враховуючи характер співвідношення розглянутих понять, можна дійти висновку, що правосуддя виступає основною функцією, яка характерна лише для судових органів держави, та полягає у розгляді і вирішенні судом справ, віднесених до їх компетенції.

Основними ознаками правосуддя в адміністративних справах слід виділити наступні: 1) цей вид державної діяльності здійснюється тільки судом; 2) законом передбачено особливий процесуальний порядок здійснення цієї діяльності; 3) спосіб здійснення цього виду державної діяльності суворо визначений законом; 4) цей вид державної діяльності завершується прийняттям особливого судового рішення – акту правосуддя, якому, в свою чергу, притаманна ознака загальнообов'язковості.

Аналіз діяльності адміністративного суду по відправленню правосуддя в адміністративних справах, а також усієї сукупності норм, що

регламентують цю діяльність, свідчить про те, що, однозначно, правосуддя, не вичерпує собою всього змісту судової діяльності. Визнаючи провідну, визначальну роль правосуддя, треба все ж визнати, що в ряді випадків його реалізація неможлива без певної діяльності адміністративного суду по створенню для цього необхідних (матеріальних, процесуальних, організаційних) умов, або усунення можливих перешкод для її здійснення. Будучи об'єктивно необхідною умовою (передумовою) ефективного здійснення правосуддя або судового контролю, подібна діяльність нерідко включає суттєві елементи організаційно-розпорядчих чи інших управлінських (по суті) дій та рішень суду.

У літературі такі форми судової діяльності отримали назву забезпечувальних (допоміжних). Так, в рамках адміністративного судочинства, відправлення правосуддя, приміром, об'єктивно неможливо без такої форми діяльності суду, як підготовчого провадження, порядок якого детально врегульовано законодавцем у главі 2 розділу III КАС України. З метою всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи протягом розумного строку, адміністративний суд може: 1) прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести

¹¹ Притика Д. М. Правові засади організації та діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення: монографія / Д. М. Притика. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 192.

необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача; 2) прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; 3) викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; 4) прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання.

Разом з тим, для правильного розуміння характеру названої діяльності, слід враховувати і ту обставину, що її практичне здійснення віднесено до компетенції адміністративного суду, її зміст і процедури суворо врегульовані нормами адміністративного процесуального законодавства, а цілі і завдання зумовлені цілями і завданнями правосуддя в адміністративних справах, ефективного здійснення якого вона і покликана забезпечити. Все це дає нам підставу вважати даний напрямок діяльності суду не тільки організаційно-розпорядчим, але і процесуальним, а, отже, і відносно самостійним видом судової діяльності, не зважаючи на її допоміжний (забезпечувальний) характер.

Заслугує на окрему увагу і

діяльність адміністративного суду щодо виконання рішення у справі. В літературі до останнього часу цей напрямок діяльності не відносили до правосуддя. Реальним виконанням (реалізацією) судових рішень займаються органи виконавчої влади – Державна виконавча служба України, Державна казначейська служба України, Державна пенітенціарна служба України та інші органи. Разом з тим, законне, обґрунтоване і своєчасне звернення до виконання судових рішень – це, безсумнівно, сфера діяльності суду, достатньо врегульована адміністративним законодавством (ст.ст. 254-267 КАС України). Ефективне здійснення правосуддя, реалізація його цілей і завдань багато в чому зумовлені саме тим, як реалізуються судові рішення. Конституцією України визначено, що судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України (ст. 124). Аналогічне положення закріплено й в КАС України (ст. 255). На сьогодні, згідно з практикою Європейського суду з прав людини щодо застосування ст. 6 Конвенції, яка гарантує право на справедливий суд, виконання рішення є завершальною стадією судового провадження. Слід зауважити, як влучно зазначає Європейський суд з прав людини, що від особи, яка домоглася винесення остаточного судового рішення проти

держави, не можна вимагати ініціювання окремого провадження з його примусового виконання. У таких справах відповідний державний орган, який було належним чином поінформований про таке судові рішення, повинен вжити всіх необхідних заходів для його дотримання або передати його іншому компетентному органу для виконання.

Вважаємо, що рішення в адміністративних справах повинні виконуватися добровільно, і застосування примусових заходів щодо його виконання має бути виключною мірою, а не нормою життя, оскільки в більшості випадків вважається, що рішення має виконуватися лише спеціально уповноваженим на те державним органом. Особливо це стосується примусового виконання рішення у справах про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, позаяк останній підкоряється лише закону та діє в межах закону (ст. 19 Конституції України).

Саме на забезпечення виконання судового рішення спрямовані повноваження адміністративного суду, передбачені ст. 267 КАС України. Так, суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений

судом строк звіт про виконання судового рішення. При цьому, за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат. Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати постанову суду і подати звіт про її виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою накладення штрафу, розмір якого збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою. Закріплення таких повноважень суду спрямоване на ефективне здійснення адміністративного судочинства, реалізація його цілей і завдань (захист прав, свобод, інтересів фізичних осіб та прав, законних інтересів юридичних осіб) багато в чому зумовлені саме тим, як реалізуються судові рішення в адміністративних справах.

Таким чином, така діяльність суду в кінцевому підсумку спрямована на ефективне досягнення цілей і завдань правосуддя, законності і правопорядку в країні. Заперечувати її судовий характер навряд чи можливо.

Безперечно, ще однією з форм

діяльності суду слід вважати й прийом громадян, кодифікаційно-довідкову роботу, узагальнення судової практики, складання статистичної звітності, діловодство і т.д. Позбавлені строгої процесуальної форми, здійснювані не тільки суддями, але і працівниками апарату адміністративного суду, практично не забезпечені державним примусом і такі, що не потребують обов'язкового винесення судового рішення. Названі напрями діяльності, на наш погляд, також повинні асоціюватися з категорією «діяльність суду». Причому суду як структурного органу структурної одиниці в механізмі державної влади, що здійснює не тільки судову владу, але й інші напрями діяльності організаційного, управлінського і тому подібного характеру. Така діяльність забезпечує як нормальне функціонування суду, так і функціонування інших органів і гілок державної влади, об'єктивно включених в загальний механізм державного і суспільного життя та, безперечно, спрямована в кінцевому результаті на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що є головним обов'язком держави. Виконуючи свої професійні обов'язки, персонал суду має, в межах своєї компетенції, задовольнити потреби суспільства, а не тільки виконувати відомчі інструкції та настанови;

підтримувати законність і, таким чином, у межах своїх повноважень, уміти відстоювати інтереси права й конкретних вимог закону, в тому числі, протистояти неправомірним інтересам окремих осіб, деяких відомств, організацій або підприємств будь-якої форми власності.

Таким чином, у структурі діяльності адміністративних судів можна виділити: власне правосуддя в адміністративних справах, забезпечувальну (допоміжну) процесуальну діяльність та забезпечувальну діяльність, що позбавлена строгої процесуальної форми. При чому перші два види діяльності здійснюються виключно суддями, в строго врегульованій законодавцем процесуальній формі, шляхом прийняття судових рішень (постанов, ухвал). Третій вид діяльності позбавлений строгої процесуальної форми, практично не забезпечений державним примусом, може здійснюватися не тільки суддями, але й працівниками апарату суду та не потребує обов'язкового винесення судового рішення.

Висновки

Діяльність адміністративного суду полягає у розгляді та розв'язанні спірних питань із захисту права, відновлення порушеного права, припинення порушення права, застосування заходів правового

впливу, в тому числі санкцій, шляхом підготовки справи до розгляду, безпосереднього розгляду адміністративних справ, виконання судових рішень, а також аналізу судової статистики й узагальнення судової практики. Основним завданням адміністративних судів слід визнати справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд публічно-правових спорів, а метою їх діяльності – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При цьому, досягнення такої мети не обов'язково повинно бути пов'язано з відправленням правосуддя в адміністративних справах.

Все вищезазначене підтверджує, що діяльність адміністративного суду за змістом є поняттям значно ширшим, ніж відправлення правосуддя в адміністративних справах. Діяльність суду реалізується у діях суду, які не пов'язані з розглядом справ. Насамперед, це організаційні та інформаційно-аналітичні дії (узагальнення судової практики, аналіз судової статистики, направлення окремих ухвал у державні органи, установи, організації про усунення порушень закону, вирішення скарг позивачів, відповідачів, обвинувачених, адвокатів, тощо).