

УДК 342: 347.91/. (477)

## **СИСТЕМНІСТЬ ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЬОГО ОРГАНУ ДЕРЖАВИ**

Шевченко Е.О., здобувач

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

У статті досліджено особливості закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів. Відмічено, що в цих засадах знаходить своє відображення правовий статус адміністративного суду та його елементи. Зовнішньою формою існування адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів є чинне законодавство.

*Ключові слова:* адміністративні суди, адміністративно-правові засади, статус, правовий статус, суб'єкт права.

Шевченко Е.О. СИСТЕМНОСТЬ ЗАКРЕПЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭТОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВА / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье исследованы особенности закрепления административно-правовых основ деятельности административных судов. Отмечено, что в этих основах находит свое отображение правовой статус административного суда и его элементы. Внешней формой существования административно-правовых основ деятельности административных судов является действующее законодательство.

*Ключевые слова:* административные суды, административно-правовые принципы, статус, правовой статус, субъект права.

Shevchenko E.O. SYSTEMATIC CONSOLIDATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURTS AS A FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF THIS AUTHORITY OF THE STATE / National university of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine

The specific legal framework for consolidation of administrative courts. Basics include the legal status of the administrative court and its elements. External form of the existence of the legal framework for the administrative courts is the current legislation.

*Key words:* administrative courts, administrative and legal frameworks, status, legal status, the subject of law.

Одним з напрямків вдосконалення механізму утвердження прав, свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності судової влади. Щодо адміністративного права, то особливе місце по здійсненню функції захисту прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади належить адміністративним судам. І, враховуючи важливість та значущість діяльності цих судів, держава повинна постійно вживати відповідні заходи по вдосконаленню їхньої діяльності. Одним з аспектів цього є розробка питання правових засад діяльності адміністративних судів, бо саме вони визначають форми та способи здійснення їхньої діяльності. Отже, можна відмітити, що подальше теоретичне дослідження та практичне опрацювання питань адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів, розкриття особливостей їх реалізації сприятиме належному виконанню головного обов'язку держави по утвердженню прав, свобод людини.

У контексті наведеного відмітимо, що дослідженню питання діяльності адміністративних судів, у тому числі і в частині правових засад їх діяльності, було приділено певну увагу (А.Л. Борко, Ю.В. Георгієвський, І.О. Грибок, К.О. Клименко, А.В. Руденко, О.Г. Свіда, В.С. Стефанюк, В.А. Сьоміна, І.В. Шруб). Однак відзначимо, що, як правило, їх аналіз був спрямований у бік встановлення змісту цих засад, без врахування їх системності, що є однією із властивостей права взагалі. Такий підхід дещо позбавляв комплексності отримані результати та не сприяв взаємній узгодженості пропозицій по вдосконаленню правової основи діяльності цих судів. Саме тому метою цієї статті обрано дослідження адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як певної системи, що може бути використана як чинник підвищення ефективності діяльності цього органу держави.

Насамперед відмітимо, що діяльність адміністративного суду як органу правосуддя повинна мати своє правове підґрунтя, яке є основою його діяльності, адже він є представником держави, яка характеризується як правова. Такий тип держави характеризується опосередкуванням правом усіх форм її діяльності, бо правова держава – це правова форма функціонування

публічно-політичної влади, де на належному рівні визнані та забезпечені права людини [1, 82-83]. І це знайшло своє відображення в ст.19 Конституції України, яка визначає, що органи державної влади, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому відмітимо, що діяльність адміністративного суду по реалізації наданих йому повноважень під час здійснення правосуддя шляхом розгляду і вирішення адміністративних справ має відповідні підстави, межі та спосіб їх здійснення, відправною точкою визначення яких є наявність адміністративно-правових засад діяльності цього органу.

Встановлення цих засад є визнанням з боку держави важливості належного правового впорядкування відносин у сфері адміністративного судочинства, у тому числі в частині визначення публічно-владних повноважень адміністративного суду. Щодо останнього моменту, то саме реалізація наданих йому повноважень забезпечує можливість виконання ним функції по захисту прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади. Акцентування уваги на повноваженнях адміністративного суду, які є основою його адміністративно-правового статусу як державного органу [2, 380], вказує на те, що при впорядкуванні правовідносин основну увагу слід приділяти саме суб'єктам відносин та їх взаємозв'язкам. Тобто, говорячи про правові засади діяльності адміністративних судів, слід відзначити, що вони спрямовані на визначення статусу адміністративного суду, який ним реалізується в межах відповідних адміністративно-правових відносин.

Отже, попередньо можна вести мову про те, що адміністративно-правові засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності адміністративного суду, які характеризують його як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових або адміністративно-юрисдикційних відносин. Аналіз цього понятійного рядка показує механізм включення адміністративного суду в адміністративно-правові відносини. Це дозволяє відмітити, що з точки зору участі в них правові засади повинні визначати (характеризувати) адміністративний суд як суб'єкт права, точніше, суб'єкт адміністративного права, який за своєю правовою та організаційною природою є органом державної влади.

Наведене знов-таки звертає увагу на те, що правове регулювання повинно бути спрямоване саме на визначення статусу адміністративного суду. Це пов'язується із розумінням понять «держава», «функції держави», які фактично розкриваються завдяки поняттю «механізм державного управління», невід'ємною складовою якого є органу держави або державного органу. З цього приводу відзначено, що поняття «держава» знаходить свої конкретні контури лише у зв'язку з діяльністю механізму держави – системи державних органів, покликаних здійснювати державну владу, завдання і функції держави [3, 166-167]. Відповідно, щодо функції адміністративного правосуддя, то центральною ланкою її реалізації є адміністративний суд, статус якого повинен базуватися на відповідних засадах, що передбачені Конституцією та законами України.

Тому, на наш погляд, адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів є нічим іншим, як правовою основою визначення та закріплення його статусу як державного органу, який реалізує свої повноваження в сфері, врегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому в адміністративно-правові відносини в якості їх суб'єкта. Зокрема, Л.С. Анохіна вказує, що поняття правового статусу суб'єкта адміністративної юрисдикції слід розкривати через встановлення і юридичне закріплення його ролі у відповідних адміністративних правовідносинах [4, 9]. З цього відмічаємо, що оскільки статус адміністративного суду як явище правової дійсності отримує відповідне юридичне закріплення, то виявлення та дослідження адміністративно-правових засад діяльності цих судів цілком може бути здійснено шляхом аналізу законодавства України, яке регулює їх створення та правовий статус.

Наведений висновок ми пояснюємо тим, що будь-який суб'єкт у праві наділяється певними, притаманними лише йому властивостями, які відрізняють його від інших суб'єктів, зокрема один орган влади від іншого. І ці властивості охоплюються поняттям «правовий статус», а в залежності від включення суб'єкта права у відповідні галузеві відносини – галузевим статусом, наприклад адміністративно-правовим статусом. Тобто, правове регулювання правовідносин спрямоване на визначення суб'єктів взаємодії, їх статусу, а враховуючи його правову форму

існування, таке регулювання об'єктивується у відповідних нормативно-правових актах, які і закріплюють адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду.

З наведеного можна відмітити, що характеристика статусу як «правового» забезпечується завдяки обов'язковому правовому опосередкуванню його елементів (прав, обов'язків) нормами права, що знаходить своє втілення у відповідних адміністративно-правових засадах діяльності адміністративного суду. Тобто кожна складова його статусу отримує власне правове забезпечення. І, як ми вважаємо, між елементами статусу та правовими засадами існує певна залежність, яка проявляється в тому, що включення відповідного елемента до складу правового статусу відбувається завдяки його опосередкуванню правом (правова засада), а зміст правового регулювання (правова засада) визначається об'єктом (елементом статусу), котрий підлягає регулюванню.

Причому, є підстави відмітити, що від значущості елемента або його прояву для статусу адміністративного суду, взагалі його діяльності, йому повинен закріплювати відповідний за значенням нормативно-правовий акт. Так, якщо ми ведемо мову про права або обов'язки адміністративного суду, які є центральними елементами його статусу, то їх закріплення повинно відбуватися в нормативно-правовому акті вищої сили – Законі. З цього ми доходимо висновку, що системі (структурі) статусу адміністративного суду повинна відповідати і система його адміністративно-правових засад. Такий підхід забезпечує не тільки чіткість, однаковість, упорядкованість правового регулювання діяльності адміністративного суду (реалізації його статусу), це також визначає можливість вдосконалення діяльності цього органу за рахунок систематизації та подальшого упорядкування системи нормативно-правових актів, у яких і знаходять своє відображення адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду.

Здавалося б, це доволі простий висновок, але він має важливе методологічне та практичне значення. Так, на наш погляд, методологічне значення полягає в тому, що, знаючи змістовний склад структури правового статусу адміністративного суду, можна, по-перше, шляхом аналізу відповідних нормативно-правових актів дослідити всебічність правового закріплення його елементів, по-друге, аналізуючи правові засади діяльності адміністративних судів, виявити повноту відображення в них статусу та його елементів. Практичне ж значення полягає в тому, що вказана залежність між статусом та його правовим забезпеченням стосується адміністративного суду як державного органу, тобто її можна вважати типовою для взагалі всіх інших державних органів, а тому наведена вище методологія виявлення відповідності юридичного закріплення статусу може бути використана при практичному аналізі стану нормативно-правового забезпечення діяльності будь-яких державних органів.

Обґрунтувавши тезу про те, що адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду є відображенням його правового статусу, слід навести характеристику існування цих засад, адже вони повинні мати певні форми свого існування. Саме вони і утворюють певну систему правового закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів.

Відмітимо, що за своїм змістом правові засади діяльності державних органів представляють собою частину механізму правового регулювання. І хоча цей механізм характеризується як система правових засобів (принципів права, правових норм, нормативно-правових актів, правовідносин, прав і обов'язків, актів тлумачення права та правозастосування тощо), за допомогою якої здійснюється регулювання суспільних відносин, забезпечується їх стабільність, однак більшість вчених окреме значення в його межах надають правовим нормам [2, 498-499]. Визнання особливого значення норм права можна вважати свого роду правовою аксіомою, адже воно починається з правової норми.

Отже, за своєю сутністю адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів втілюються у відповідних правових нормах, які і визначають правовий статус адміністративних судів. І як відомо з положень теорії держави та права, правові норми знаходять своє закріплення в нормативно-правових актах, де співвідношення статті закону і норми є співвідношення форми і змісту, а законодавство – це зовнішня форма життя права, бо воно надає нормам права формальну визначеність (одна з ознак права) [1, 144; 2, 250, 312; 5, 216-217, 245]. У цьому контексті погодимось з думкою, що роль права, правового регулювання

в сучасних умовах обов'язково повинна бути віддзеркаленою в нормативно-правових актах, а діяльність органів державної влади повинна мати суто правовий, законний характер [7, 9].

Таким чином, є всі підстави вести мову про те, що адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів безпосереднє своє вираження та закріплення знаходять у нормативно-правових актах, яким регламентується діяльність цих органів судової влади. Зокрема, А.Л. Борко відмічає, що правове регулювання діяльності адміністративних судів забезпечується законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами [8, 14]. Точка зору щодо того, що саме нормативно-правові акти є основною формою закріплення засад діяльності державних органів, є устояною точкою зору в науковій літературі, і відноситься до різних за своїм статусом та характером діяльності державних органів. Нарешті, щодо адміністративних судів, то, як показує аналіз робіт Ю.В. Георгієвського, І.О. Грибка, К.О. Клименка, Р.О. Куйбіди, А.В. Руденка, І.В. Шруб, правові основи (засади) діяльності адміністративних судів знаходять своє відображення в тій нормативно-правовій базі, яка безпосередньо регулює їх діяльність [9, 12-13; 10, 10; 11, 11-12, 16; 12, 12-13; 13, 7-8; 14, 10].

З наведених прикладів зробимо висновок, що хоча правові засади є за своєю сутністю базовими нормами права, однак своє безпосереднє втілення вони знаходять у відповідних нормативно-правових актах, які визначають як особливості статусу державного органу, так і специфіку його реалізації в межах відповідних правовідносин, зокрема адміністративно-правових.

Щодо нормативно-правових актів, то коли мова йде про їх сукупність, в юридичній науці використовується термін «законодавство», під яким розуміють систему діючих в державі нормативно-правових актів, яка заснована на принципах субординації і координації її структурних компонентів, і якій притаманні єдність і внутрішня узгодженість [1, 143-144]. З цього приводу відмічено, що тлумачення поняття «законодавство» як усіх нормативно-правових актів держави, дає підстави для виділення двох підходів до його розуміння – широкого (всі разом взяті нормативні акти, що і складають систему законодавства), і вузького (система законів держави) [5, 220]. Однак погодимося з О.Ф. Скакун, що включення в обсяг цього поняття всіх нормативно-правових актів держави істотно знижує значимість власне закону, що відбувалося за рахунок «обростання» його підзаконними (відомчими) актами, наслідком чого є те, що значення закону як основи законності і правопорядку в державі нівелювалося [2, 249]. Такий стан обумовлений незавершеністю процесу становлення та реформування законодавства незалежної України, де окремим напрямком його вдосконалення слід визнати підвищення ролі та значення закону.

І останнє зауваження дійсно має під собою підґрунтя, адже свого часу закони перетворювалися на декларативні положення, а регулювання суспільних відносин відбувалося на підставі регуляторних актів, виданих начебто на деталізацію положень закону, а насправді фактично таких, що замінювали закон. Звісно, що такої ситуації неможна допустити в державі, яка є правовою, бо правова система такою держави заснована на дії принципів верховенства права (ст.8 Конституції України) та пов'язаного із ним принципу законності (ст.19 Конституції України), які є основою правового, насамперед конституційного правопорядку в суспільстві і державі.

Для вирішення питання про склад системи, в якій знаходять своє закріплення адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів, слід встановити обсяг поняття «законодавство». У цьому контексті звернемо увагу на точку зору, яка знайшла своє відображення в рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09.07.1998 року № 12-рп/98. Так, результатом розгляду конституційного звернення став висновок Конституційного Суду України, що термін «законодавство» треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Відповідно, роль інших нормативно-правових актів полягає в конкретизації та деталізації законодавчих розпоряджень, але в жодному разі не «удосконаленні», «зміні» законів [2, 334].

З наведеного відмітимо, що основні правові засади діяльності адміністративних судів повинні бути закріплені лише в законодавстві (Конституція і закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України). Саме в них повинні знайти своє юридичне відображення елементи правового статусу адміністративного суду, які реалізуються в адміністративно-правових відносин під час виконання функції захисту прав, свобод учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади. Підтвердженням цього висновку є зокрема позиція представників цієї судової юрисдикції. Так, на офіційному веб-сайті Вищого адміністративного суду України щодо правових засад вказано, що у своїй діяльності цей суд керується Конституцією України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Кодексом адміністративного судочинства України та іншими нормативними документами [15].

Отже, враховуючи вищенаведене та беручи до уваги точки зору науковців, які досліджували питання діяльності адміністративних судів (А.Л. Борко, Ю.В. Георгієвський, І.О. Грибок, К.О. Клименко, А.В. Руденко, О.Г. Свида, В.С. Стефанюк, В.А. Сьоміна, І.В. Шруб), відмітимо наступні моменти:

- адміністративно-правові засади є засобом включення адміністративного суду до сфери права, умовою легітимізації його діяльності, завдяки закріпленню його характеристики як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових відносин;
- змістом адміністративно-правових засад діяльності адміністративного суду є його правовий статус, який повинен бути закріплений законодавством України;
- статус адміністративного суду представляє собою явище, яке складається з відповідних елементів (прав, обов'язків тощо), де характеристика статусу як «правового» забезпечується завдяки обов'язковому опосередкуванню елементів статусу нормами права, які становлять правові засади діяльності суду;
- елементи статусу та правові засади взаємообумовлені, бо включення певного явища до складу правового статусу відбувається за допомогою опосередкування правом (правових засад), а зміст правового регулювання (правові засади) визначається з урахуванням об'єкта регулювання (елемента статусу);
- системність адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів проявляється у двох аспектах, по-перше, в упорядкованості, комплексності закріплення елементів статусу адміністративного суду у відповідних нормативно-правових актах, що сприяє повноті його правового опосередкування, по-друге, ієрархічністю системи цих нормативно-правових актів (законодавства), що забезпечує правову регламентацію статусу адміністративного суду в напрямку від загального через особливе до окремого, тобто її цілісність та системність.

Вказавши, що адміністративно-правові засади відображують правовий статус адміністративного суду та утворюють систему нормативно-правових актів, слід зауважити, що їх подальша систематизація, упорядкування, усунення колізій та неповноти правового закріплення елементів його статусу сприятимуть підвищенню ефективності діяльності цього суду по виконанню функції захисту прав, свобод учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб / К. Г. Волинка. К.: МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: С. 229-232.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
3. Теория государства и права : учебник / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.

4. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.С. Анохіна. – Х., 2001. – 19 с.
5. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 2000. – 432 с.
6. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 320 с. – Бібліогр.: С. 312.
7. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Лукаш. – Х., 2002. – 19 с.
8. Борко А.Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Андрій Леонідович Борко. – К., 2009. – 20 с.
9. Георгієвський Ю.В. Адміністративна юстиція: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.В. Георгієвський. – Х., 2004. – 19 с.
10. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Грибок. – К., 2006. – 19 с.
11. Клименко К.О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.О. Клименко; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 20 с.
12. Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Р.О. Куйбіда. – К., 2006. – 21 с.
13. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Руденко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
14. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.В. Шруб; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
15. Історія розвитку адміністративного судочинства України // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/ua/history\\_administrative\\_legal.html](http://www.vasu.gov.ua/ua/history_administrative_legal.html)