**Руденко Артем Валерійович. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006.**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення. – Рукопис.**  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005.  Дисертація присвячена дослідженню проблем запровадження та здійснення адміністративного судочинства в Україні з урахуванням набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України. Наведено авторське поняття адміністративного судочинства, проведено його відмежування від понять „адміністративна юстиція”, „адміністративний процес”, „адміністративна юрисдикція”. Запропонована авторська класифікація принципів адміністративного судочинства, розкрито їх зміст, висвітлені завдання та законодавчі засади адміністративного судочинства. Зроблена спроба розмежування компетенції між адміністративними судами, з одного боку, та загальними і господарськими – з іншого, викладено авторське бачення вирішення деяких процесуальних питань при здійсненні адміністративного судочинства. Визначені гарантії законності в адміністративному судочинстві, розкриті особливості забезпечення доступності фізичних та юридичних осіб до адміністративного судочинства. | |
| |  | | --- | | У результаті дисертаційного дослідження проблем адміністративної юстиції, становлення та розвитку адміністративного судочинства, аналізу чинного законодавства України, практики його застосування вирішене наукове завдання, що полягає у з’ясуванні теоретичних та практичних проблем запровадження адміністративного судочинства в Україні. У роботі сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети – визначення поняття та змісту адміністративного судочинства, його завдань, законодавчих засад здійснення, забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав і інтересів юридичних осіб у адміністративному судочинстві, доступності правосуддя, законності при розгляді адміністративних справ судами. Основні з них такі:  1. Адміністративне судочинство – це форма позовного здійснення правосуддя, яка полягає у всебічному, повному, об’єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб’єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншим суб’єктом владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин.  2. Адміністративне судочинство тісно пов’язано з адміністративною юстицією, оскільки вони мають за мету (своїми завданнями) захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-владних відносин від порушень з боку владних суб’єктів. Разом з тим, адміністративне судочинство свою правозахисну функцію виконує в особливій судово-процесуальній формі, що відрізняє його від інших інститутів адміністративного права. У зв’язку з цим, на думку автора, адміністративне судочинство доцільно виокремити в самостійну галузь процесуального права.  3. В адміністративному законодавстві та Кодексі адміністративного судочинства України не розмежовуються поняття „адміністративний процес” та „адміністративне судочинство”, які не є тотожними. Адміністративне судочинство – це форма здійснення правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами, а процес – сама діяльність суду. Однак для забезпечення єдності форми та змісту не слід протиставляти „адміністративне судочинство” „адміністративному процесу”.  4. Ідея поділу судочинства на форми (гілки) набуває важливого значення з появою адміністративного судочинства по справах, що виникають з адміністративно-правових спорів. До запровадження адміністративних судів, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України під адміністративним судочинством розуміли лише діяльність суду по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення. Це була єдина категорія справ, що розглядалася за процедурою, встановленою Кодексом України про адміністративні правопорушення. З запровадженням адміністративних судів доцільно визначити судову діяльність по розгляду справ про адміністративні правопорушення як адміністративно-деліктне судочинство та віднести його до підсудності загальних судів.  5. У роботі запропонована класифікація принципів адміністративного судочинства – принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів); принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями, такі принципи відображають сам хід судочинства (правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов’язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження). Така класифікація, на нашу думку, дозволяє простежити послідовність реального втілення принципів на різних стадіях адміністративного судочинства. Критерій наведеної класифікації має складну структуру, по-перше, принципи поділяються на загальні та спеціальні, а по-друге, спеціальні принципи розташовуються залежно від стадій процесу, де їх прояв є більш вагомим.  6. Захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є головним, але не єдиним завданням адміністративного судочинства. На адміністративні суди також покладено розгляд спорів між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів. Адміністративний суд своїми рішеннями має привести їх діяльність у відповідність з вимогами законності. Це завдання адміністративного суду не суперечить його правозахисній діяльності, але було б корисним більш чітко відобразити в Кодексі адміністративного судочинства України особливості розгляду таких категорій справ.  7. На думку автора, справи щодо оскарження рішень податкових органів підлягають розгляду в адміністративних, а не в господарських судах, оскільки податкові органи є органами управління, уповноваженими у публічних інтересах виконувати функцію контролю за дотриманням законодавства у сфері оподаткування та ухвалюють правові акти на виконання покладених на них функцій. Таким чином, має місце правовий конфлікт між фізичною чи юридичною особою та податковим органом внаслідок реалізації останнім своїх владних управлінських функцій.  8. На думку автора, необхідно уточнити ч. 1 ст. 38 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій міститься перелік виняткових засобів судового виклику або судового повідомлення, але не зазначається процедура такого виклику. Звертає на себе увагу виклик через друковані засоби масової інформації. З одного боку, виклик через ЗМІ веде до порушення суб’єктивних прав людини, якщо особа не бажає (наприклад позивач) розголошення змісту її позовної заяви, та з інших причин. З іншого — сумнівним є те, що особа є читачем саме того друкованого засобу масової інформації, в якому вміщено повідомлення про виклик.  9. Кодексом адміністративного судочинства України не врегульовано питання щодо вручення повісток засобами телефонного зв’язку. Не визначено чітко, за яких обставин повістка вважатиметься доставленою належним чином, а особа – повідомленою про дату, час і місце судового засідання. Незважаючи на позитивні моменти — швидкість, економія часу і коштів, зручність — виклик чи повідомлення особи телефоном мають бути використані лише у виняткових випадках (адміністративні справи зі скороченими строками розгляду). Автор пропонує у разі застосування зазначеного способу виклику чи повідомлення здійснювати його обов’язкову фіксацію. Це може бути, наприклад, довідка, складена секретарем судового засідання.  10. Дисертант поглиблює обґрунтування важливості норми, згідно з якою стадія підготовчого провадження може стати останньою стадією адміністративного судочинства через відмову позивача від адміністративного позову, визнання відповідачем адміністративного позову, роз’яснення можливості примирення, що дозволить не лише економити час, матеріальні ресурси, але й зменшити навантаження на суддів.  11. Обґрунтованою, на думку автора, є і положення про право адміністративного суду прийняти рішення, яке відрізняється від позовних вимог (наприклад, можливість повного скасування рішення, що прийняте некомпетентним органом, у разі його часткового оскарження), оскільки суд має забезпечити захист не лише конкретного позивача, але й суспільних інтересів. Крім того, для суду має бути важливим фактичний та повний захист прав осіб, особливо у випадку, коли вимоги адміністративного позову викладені у формі, що не приведе до ефективного захисту.  12. На думку дисертанта, рішення адміністративних судів прямо та опосередковано впливають на управлінський процес, оскільки можуть скасовувати повністю або частково нормативно-правові акти. Але рішення суду в таких випадках не створюють і не повинні створювати нових норм права, тобто суди не займаються правотворчою діяльністю – це акти правозастосування.  13. Одним із важливих елементів ефективності адміністративного судочинства є забезпечення в процесі верховенства права та законності. Гарантії законності в адміністративному судочинстві визначаються відповідно до принципу законності, який закріплено у ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України. Вони розглядаються дисертантом як спеціальні і до них належать:  а) гарантії, що забезпечують право на судовий захист (доступність адміністративного судочинства; право на звернення до суду з адміністративним позовом);  б) гарантії, що забезпечують справедливий та своєчасний розгляд адміністративної справи:  – гарантії, що забезпечують реалізацію прав осіб, які беруть участь в адміністративному судочинстві (знайомитись з матеріалами справи; подавати докази та брати участь в їх дослідженні; заявляти відводи та клопотання тощо);  – інші гарантії (рівність сторін перед законом та судом; гласність та фіксація судового засідання технічними засобами; активна роль суду; правова допомога; процесуальний примус);  в) гарантії ухвалення законного та обґрунтованого рішення в адміністративній справі (нарадча кімната; оскарження судового рішення).  Ряд гарантій законності адміністративного судочинства є одночасно принципами, вихідними ідеями, оскільки лише завдяки дотриманню принципів адміністративного судочинства, процедури розгляду справи буде досягнута головна мета – забезпечений надійний захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб та прав і інтересів юридичних осіб.  14. Доступність до правосуддя складається з багатьох елементів, що в своїй сукупності становлять важливий принцип адміністративного судочинства, а його реалізація має питому вагу серед гарантій забезпечення законності в адміністративному судочинстві. Запропоновані в роботі напрямки забезпечення доступності правосуддя з адміністративних справ можуть суттєво покращити рівень захисту прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, деякі з яких, зокрема, закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України.  15. Передбачена в Україні система адміністративних судів, як здається, не є досконалою, оскільки не реалізована ідея створення адміністративних судів в округах, як територіальних одиницях, які б не збігалися з адміністративно-територіальним поділом України. Завдяки цьому адміністративні суди могли б стати більш захищеними від втручання в їх діяльність. Створення окружних адміністративних судів у межах областей також не сприяє забезпеченню доступності для населення. Така система адміністративних судів нині має об’єктивні підстави, наприклад, брак коштів, приміщень та ін. Тому систему адміністративних судів, що створюється, доцільно вважати перехідною на шляху створення дійсно незалежного та доступного адміністративного судочинства. | |