

РОЗДІЛ 5

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922

АКТИ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК РІЗНОВИД АКТИВ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Губанов О.О.,
здобувач

Запорізький національний університет

У статті досліджуються питання про можливість визнання актів органів судової влади як актів застосування адміністративного законодавства, а самих судових органів – як суб'єктів застосування адміністративного законодавства. На підставі аналізу визначень понять «застосування», «застосування норм адміністративного права», «застосування адміністративного законодавства», «суб'єкти застосування», «акти застосування», «акти застосування адміністративного законодавства» та аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України робиться висновок про можливість визнання органів судової влади суб'єктами застосування адміністративного законодавства, а рішення, що приймаються адміністративними судами, – актами застосування адміністративного законодавства.

Ключові слова: судові органи, адміністративний суд, органи застосування, застосування норм адміністративного права, застосування адміністративного законодавства, суб'єкти застосування, акти застосування, акти застосування адміністративного законодавства, постанова адміністративного суду, ухвала адміністративного суду.

Gubanov O.A. / АКТЫ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АКТОВ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуются вопросы о возможности признания актов органов судебной власти как актов применения административного законодательства, а самих судебных органов – как субъектов применения административного законодательства. На основании анализа определенных понятий «применение», «применение норм административного права», применение административного законодательства», «субъекты применения», «акты применения», «акты применения административного законодательства» и анализа норм Кодекса административного судопроизводства Украины делается вывод о возможности признания органов судебной власти субъектами применения административного законодательства, а решений, принимаемых административными судами, – актами применения административного законодательства.

Ключевые слова: судебные органы, административный суд, применение, применение норм административного права, применение административного законодательства, субъекты применения, акты применения, акты применения административного законодательства, постановление административного суда, определение административного суда.

Gubanov O.O. / JUDICIARY ACTS AS A KIND OF ACTS OF ADMINISTRATIVE LAW APPLICATION / Zaporizhzhya National University, Ukraine

The article investigates the questions about the possibility of recognition of judiciary acts as acts of administrative law application, and judicial authorities themselves – as subjects of administrative law application. It is noticed that in academic and scientific sources on the theory of law and administrative law the courts are most often named as an exception rather than a rule among the subjects of (administrative) law application. The possibility of these bodies to be subjects of enforcement is due to «cases provided for by law». Analysis of the definitions of «application», «application of administrative law rules», the use of administrative law allow to highlight their features such as basing on the requirements of substantive and procedural rules; competent authorities and officials as subjects of application; its implementation with respect to an individual (specific) question; adoption of enforcement act as a result of law enforcement; it is the basis of origin, modification or termination of administrative relations. Analysis of the definitions of such concepts as «subjects of application», «application acts», «acts of administrative law» and the analysis of the norms of the Code of Administrative Court Procedure of Ukraine in regard to the application of substantive and procedural law by the Administrative Court; in regard to the administrative courts; in respect of the «application of administrative law rules» with respect to an individual (specific) question; on the result of the activities of the administrative court, as is the adoption of the enforcement act, and in the recognition of such a result as a basis of origin, modification or termination of administrative relations, gives rise to the possibility of recognition of judiciary as entities implementing administrative law, and decisions made by administrative courts, – as acts implementing administrative law. At the same time, they act as such entities not like an exception to the general rule, but as a full-fledged subject of relations connected with the protection of rights and interests of persons arising from the administrative law rules.

Key words: judiciary, the Administrative Court, application, application of administrative law rules, application of administrative law, subjects of application, application acts, acts of administrative law, decision of the Administrative Court, determination of the Administrative Court.

Практична спрямованість теорії правозастосування зумовлюється її безпосередньо прикладним характером, адже «майже всі службові обов'язки професійних юристів зосереджуються ... на застосуванні юридичних норм або ж на його забезпеченні» [1, с. 132]. У зв'язку з цим важливим є вирішення питання щодо суб'єктів застосування адміністративного законодавства. В адміністративно-правових джерелах відсутній єдиний підхід до визначення як самого базового поняття – «застосування адміністратив-

ного законодавства», так і, відповідно, до суб'єктів такого застосування, що створює негативні тенденції у розумінні цих понять та їх складових.

Окремих досліджень, присвячених дослідженню суб'єктного складу і, зокрема, судових органів як одного із суб'єктів застосування адміністративного законодавства, на жаль, немає. Вказане питання розглядається більшістю провідних учених-адміністративістів у межах загально-го поняття «реалізація адміністративно-правових норм»,

«застосування адміністративного законодавства». Серед учених-адміністративістів, які у загальних рисах у своїх наукових працях приділяли увагу тим чи іншим аспектам застосування норм адміністративного законодавства, слід назвати В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, А. П. Коренєва, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастуха, Ю. Н. Старилова, С. Г. Стеценка та деяких інших. Проте майже жоден з цих учених детально не досліджував питання ролі суду у застосуванні адміністративного законодавства.

Метою статті є дослідження ролі суду у процесі застосування адміністративного законодавства та визначення можливості визнання його одним із суб'єктів застосування адміністративного законодавства, а його актів – актами застосування адміністративного законодавства.

Акти застосування норм адміністративного права є функціонально складовою механізмом адміністративно-правового регулювання.

У визначеннях поняття «акт застосування» (акт правозастосування, акт індивідуальної дії, правозастосовний акт, індивідуально-правовий акт) інколи зустрічаються такі, в яких вказується на судові органи як можливих суб'єктів застосування адміністративного законодавства. Але частіше визнання судових органів суб'єктами застосування здійснюється у визначеннях поняття «застосування (адміністративного) законодавства». Так, наприклад, у навчальному посібнику за ред. О. І. Остапенка, З. Р. Кісіля, М. В. Коваліва, Р. В. Кісіля з адміністративного права «застосування» визначається як видання уповноваженим суб'єктом (офіційні представники держави у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності, тобто органи виконавчої влади та їх посадові особи, а в деяких випадках, спеціально передбачених законодавством, – судові органи) індивідуальних юридичних актів з конкретних справ чи питань, що виникають у зв'язку зі здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності [2, с. 37];

Згадуючи в окремих джерелах про судові органи як суб'єкти застосування, їх автори обумовлюють таку можливість:

1) «окремими адміністративно-правовими нормами» [3, с. 62];

2) «випадками, спеціально передбаченими законодавством» [2, с. 37-38];

3) «передбаченими випадками» [4, с. 39].

Отже, на думку вчених-адміністративістів, судові органи як суб'єкти застосування є, скоріш, винятком, ніж загальним правилом. Хоча в окремих дослідженнях питань «застосування» наголошується на тому, що саме судові рішення є найпоширенішими засобами індивідуального регулювання, а від діяльності суду в найбільшій мірі залежить розв'язання питань забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина [5].

Інколи у доктринальних джерелах на судові органи як окремий суб'єкт не вказується, але вказівка у визначенні на орган, актом якого може встановлюватись міра юридичної відповідальності конкретних осіб, опосередковано дає можливість визнати одним з таких органів суд. Подібні визначення зустрічаються як у джерелах з теорії права (правовий акт компетентного органу або посадової особи, виданий на підставі юридичних фактів і норм права, що визначає права, обов'язки або міру юридичної відповідальності конкретних осіб [6, с. 116]; прийняте в установленому правовими нормами порядку творче, юридично владне, формально-закріплене індивідуальне рішення уповноваженого суб'єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), яке приймається в результаті розгляду конкретної справи і встановлює, змінює чи припиняє права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або визначає міру відповідальності осіб за вчинене ними правопорушення [5]), так і у джерелах з адміністративного права (індивідуальний правовий акт-

волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), що встановлює (змінює, припиняє) на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення [7].

В адміністративно-правовій літературі «застосування адміністративно-правових норм» визнається специфічна форма реалізації адміністративно-правових норм, ознаками якої є: 1) ґрунтування на вимогах матеріальних і процесуальних норм; 2) уповноважені органи і посадові особи як суб'єкти застосування; 3) здійснення щодо індивідуального (конкретного) питання; 4) прийняття правозастосовного акта як результату застосування; 5) є підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. Розглянемо ці ознаки стосовно рішень адміністративного суду [8, с. 142].

Про те, що суд першої та апеляційної інстанцій застосує норми як матеріального, так і процесуального права, йдеться у чч. 1 та 2 ст. 220, ч. 1 ст. 224, ч. 1 ст. 227, ст. 229 КАС України. Про те, що Вищий адміністративний суд України «працює» із нормами матеріального та процесуального права опосередковано йдеться у ч. 3 ст. 237, ч. 2 ст. 239 КАС України, а ч. 2 ст. 159 КАС України безпосередньо закріплює, що законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Таким чином бачимо, що діяльність адміністративного суду щодо застосування норм матеріального права і дотримання норм процесуального права при вирішенні справ відповідає першій ознаці, виділеній у адміністративно-правових джерелах як ознаки застосування норм адміністративного права.

Про повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ йдеться у ст. 1 КАС України; про повноваження суду при вирішенні справи – у ст. 162 КАС України та й по всьому тексту КАС України стосовно окремих видів справ, а, отже, і друга ознака, якими характеризується «застосування адміністративно-правових норм», є характерною для діяльності адміністративного суду.

Щодо здійснення «застосування норм адміністративного права» стосовно індивідуального (конкретного) питання по відношенню до адміністративного суду слід згадати про справи адміністративної юрисдикції, якими є передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, у яких 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. Захист прав, свобод та інтересів будь-якої особи, яка відповідно до ст. 6 КАС України має право на судовий захист, здійснюється шляхом звернення до адміністративного суду в якості позивача з адміністративним позовом до відповідача про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах. Позивачем є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідачем є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Значення слова «індивідуальний» (конкретний) – той, що стосується конкретних осіб, їх прав і обов'язків, а тому, відповідно, слід визнати, що прийнятий за результатами розгляду адміністративним судом акт є актом застосування норм адміністративного законо-

давства, оскільки відповідає ознаці «вирішення індивідуального (конкретного) питання», стосується «індивідуальних (конкретних) суб'єктів».

Щодо четвертої ознаки, яка характеризує специфіку «застосування норм адміністративного права», – результатом його є прийняття правозастосовного акта, зазначимо, що у процесі адміністративного судочинства, яким є діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України, адміністративні суди виносять два види документів: постанову та ухвалу. Постановою адміністративного суду відповідно до п. 12 ст. 3 КАС України є письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, в якому вирішуються вимоги адміністративного позову. Ухвалою є письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги [9]. Враховуючи визначення «акти застосування норм права» як прояв владного веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов реабілітації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, акти адміністративного суду, безсумнівно, можна визнати актами застосування норм права, адже і сам адміністративний суд належить до третьої (судової) гілки державної влади, і вся його діяльність спрямована саме на забезпечення умов реабілітації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства (відповідно зі ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ).

Також слід зазначити, що однією з ознак правозастосовних актів є державно-владний характер цих актів, що, у тому числі, означає підтримання їх виконання примусовою силою держави. У зв'язку з цим слід вказати, що на рішення адміністративного суду, якими є постанови та ухвали, ця примусова сила держави також поширюється, адже маємо закріплену у ст. 14 КАС України норму про обов'язковість судових рішень. У цій статті, зокрема, закріплюється, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

І щодо останньої ознаки «застосування адміністративно-правових норм» – те, що воно є підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відно-

син, зазначимо, що відповідно до ст. 162 КАС України у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою припинення адміністративно-правових відносин);

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою виникнення відповідних відносин);

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою виникнення відповідних відносин);

4) стягнення з відповідача коштів (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою виникнення відповідних відносин);

5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою припинення адміністративно-правових відносин);

6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою припинення адміністративно-правових відносин);

7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою зміни відповідних відносин);

8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (винесення такого рішення, на наш погляд, є підставою підтвердження існування або відсутності відповідних повноважень).

Таким чином, з урахуванням викладеного, можна констатувати, що адміністративний суд є суб'єктом застосування адміністративного законодавства, і не як винятковий суб'єкт – виняток із загального правила про суб'єктів застосування, а як повноцінний суб'єкт у відносинах, пов'язаних із захистом прав та інтересів осіб, що впливають із норм адміністративного законодавства. Перспективними напрямками подальшого дослідження питання, що аналізувалось, є аналіз тенденцій щодо необхідності виконання обов'язку держави виконувати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України, запровадженого Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] – [вид. 5-те, зі змінами] / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
2. Адміністративне право : [навчальний посібник для вузів] / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
3. Адміністративне право : [учебник] / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юристь, 2000. – 728 с.
4. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Бриль К. І. Правозастосовний акт як особливий вид індивідуальних правових актів : дис... канд. наук : 12.00.01 / К. І. Бриль. – Київський національний університет внутрішніх справ, 2008. – 214 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dissertation.com.ua/node/677807>.
6. Теория государства и права : [учебник для вузов] / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 616 с.
7. Поняття і ознаки акта застосування норм права. Економіко-правова бібліотека Vuzlib [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.org/beta3/html/1/11993/12164/>.
8. Адміністративне право України : словник термінів / [за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова]; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. Нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06 липня 2005 року № 2747-IV (із змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.