

УДК 342.922.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.44>

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

Ярема О.Г.,*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права**Львівського державного університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0003-3550-0454>*

Ярема О.Г. Адміністративне судочинство як спосіб забезпечення публічного порядку.

У статті розглянуто з позиції сучасної теорії адміністративного права адміністративне судочинство як спосіб забезпечення публічного порядку. Методологічну основу статті складають системний підхід та системно-функціональний аналіз. Розглянуто категорію «публічний порядок». Акцентується увага на відсутності єдиного теоретичного підходу до визначення поняття «публічний порядок» в адміністративному праві. Розглядаються проблемні аспекти категорії «публічний порядок», досліджується законодавство та судова практика, які дозволяють дійти висновку про відсутність єдиного розуміння та теоретичного підходу до визначення поняття «публічний порядок» в адміністративному праві. Пропонується розуміння публічного порядку як адміністративно-правового інституту, що забезпечує верховенство закону у сфері управління. Публічний порядок є складною конструкцією права, зміст якої важливий, оскільки дозволяє ідентифікувати сферу адміністративної діяльності держави в публічному управлінні, відокремити адміністративну діяльність від судової у контексті адміністративної юстиції. Вказано, що адміністративне судочинство у межах діючої судової системи здійснюється загальними місцевими судами, адміністративними судами та системою господарських судів. За чинним законодавством розгляд спорів, пов'язаних з адміністративною відповідальністю юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, провадиться в господарському судочинстві. Адміністративне судочинство в господарських судах є сферою судової діяльності, яка введена як засіб судового контролю у сфері публічно-правових відносин, але зазначена діяльність повинна проводитися у межах адміністративного судочинства. Проведення у справах про адміністративні правопорушення законодавцем віднесено до компетенції органів виконавчої (публічної) влади, займає своє відокремлене місце у сфері державного управління, не є функцією судочинства з позиції поточного законодавства України та наукових поглядів на

адміністративно-юрисдикційну діяльність, які мають місце в наукових колах країн Європейського Союзу.

Ключові слова: публічний порядок, адміністративний спір, адміністративне правопорушення, господарський процес, адміністративний процес, судочинство.

Yarema O.G. Administrative justice as a way of ensuring public order.

In the article, from the point of view of the modern theory of administrative law, administrative proceedings considered as a way of ensuring public order. The methodological basis of the article consists of a systematic approach and a system-functional analysis. The category «public order» considered. Attention drawn to the lack of a single theoretical approach to defining the concept of «public order» in administrative law. The problematic aspects of the category «public order» are considered, the legislation and judicial practice are examined, which allow us to conclude that there is no unified understanding and theoretical approach to the definition of the concept of “public order” in administrative law. It proposed to understand public order as an administrative-legal institution that ensures the supremacy of the law in the sphere of management. Public order is a complex construction of law, the content of which is important, as it allows identifying the sphere of administrative activity of the state in public management, to separate administrative activity from judicial activity in the context of administrative justice. It indicated that general local and administrative courts and the system of commercial courts carry out administrative proceedings within the current judicial system. According to the current legislation, disputes related to the administrative responsibility of legal entities and individual entrepreneurs handled in the commercial court. Administrative proceedings in commercial courts is a field of judicial activity introduced as a means of judicial control in the field of public legal relations, but the specified activity must be conducted within the scope of administrative proceedings. Proceedings in cases of

administrative offenses are assigned by the legislator to the competence of executive (public) authorities, occupy a separate place in the sphere of public administration, are not a function of the judiciary from the point of view of the current legislation of Ukraine and scientific views on administrative and jurisdictional activity that take place in scientific circles countries of the European Union.

Keywords: public order, administrative dispute, administrative offense, economic process, administrative process, judicial proceedings.

Постановка проблеми. У юридичній літературі останніх років все частіше досліджуються питання забезпечення публічного порядку, оскільки публічний порядок прямо пов'язаний з реалізацією різних функцій державою щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Реалізація державою правоохоронної функції передбачає встановлення у нормативно-правових актах комплексу правових засобів забезпечення публічного порядку, які повинні мати запобіжний характер. Одним із органів що забезпечує публічний порядок є судова гілка влади. Судова влада в Україні здійснюється за допомогою конституційного, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства. Адміністративне судочинство є важливою формою здійснення судової влади, специфіка якої виражається у здійсненні судового контролю за адміністративною нормативною творчістю та судовим захистом людини та громадянина, юридичних осіб від незаконних дій (бездіяльності) органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти цієї тематики досліджуються в працях вчених-правознавців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрийко, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, ІО.П. Віхрова, П.В. Діхтієвського, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, С.В. Ківалова, А.А. Козловського, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, В.В. Луця, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенка, В.Є. Рубаника, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.І. Харитонові, В.В. Цветкова, Я.М. Шевченко, Ю.С. Шемчушенка та інших. Адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу вимагає дослідження правових засад підвищення публічного порядку за рахунок удосконалення законодавства про адміністративне судочинство.

Метою статті є дослідження адміністративного судочинства як способу забезпечення публічного порядку.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) адміністративне судочинство

покликане бути способом розгляду спорів між фізичними та юридичними особами – позивачами та органами публічної влади – відповідачами з питань діяльності останніх [1]. Проте адміністративне судочинство виявилось ширшим за змістом та передбачає можливість пред'явлення вимоги державним органом, відповідачем при цьому є фізична чи юридична особа.

Можливий третій варіант, за якого в рамках адміністративного судочинства розглядається спір між державними органами про їх повноваження. За допомогою адміністративного судочинства обмежується можливість керуючого впливу державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб на особу та суспільство та можливість обмеження законних прав та інтересів громадян.

Адміністративне судочинство є певною перешкодою для можливого свавілля з боку публічної влади, способом забезпечення публічного порядку та повноцінного судового контролю за діями та рішеннями органів публічного управління та їх посадових осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Правовий інститут публічного порядку, будучи за правовою природою публічно-правовою категорією, не розглядався як такий. Науковий простір дослідження категорії «публічний порядок» вченими школи публічного права не досліджувався, відсутність наукових праць, у яких вивчалася державно-правова природа публічного порядку, призвели до нестачі вивченості цієї проблеми та відсутності належного тлумачення цієї правової категорії.

Аналіз законодавства України та судової практики дозволяє зробити висновок про відсутність єдиного розуміння публічного порядку. Пробілом правового регулювання є відсутність категорії «публічний порядок» у КАС України. Законодавча влада не спромоглася нормативно встановити зміст цього правового поняття.

Незважаючи на науковий вакуум, що утворився в адміністративно-правовому дослідженні даної проблеми, вченими інших галузей права зроблено спробу аналізу публічного порядку в міжнародному праві, міжнародному приватному праві, цивільному та господарському процесах [2].

Однак відсутність чіткого критерію визначення публічного порядку є основною проблемою для нормативного закріплення його змісту. У зміст публічного порядку входять відносини щодо забезпечення належної та ефективної системи управлінських відносин усередині держави, тоді як застереження про публічний порядок є одним із способів забезпечення публічного порядку. Під публічним порядком необхідно розуміти систему публічно-правових відносин щодо реалізації учасниками публічних правових можливостей та публічно-правових обов'язків, дотримання орга-

нами публічної влади законодавства та зміцнення законності у їх діяльності.

Неоднозначні наукові доктрини про вузьке розуміння публічного порядку як інституту міжнародного права, що посилаються на публічно-правове походження, ще раз наголошують на важливості дослідження публічного порядку як державно-владного, адміністративно-правового інституту, що забезпечує законність у сфері державного управління, а адміністративне судочинство – як засіб забезпечення публічного порядку.

Р.В. Герасимчук зазначає, що публічний порядок як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це врегульовані нормами чинного адміністративного законодавства суспільні правовідносини, які виникають щодо створення такого суспільного ладу, за якого законні права, інтереси та свободи людини і громадянина не можуть бути порушені іншими особами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які мають дотримуватися загальноприйнятих норм [3, с. 118-119].

Беручи до уваги, що публічний порядок забезпечується правовими нормами та правилами, що встановлюють організацію та діяльність держави, порядок діяльності органів державної влади, здійснення законності у діяльності державних (публічних) органів, необхідно розглянути організацію та діяльність судів, які здійснюють адміністративне судочинство, та виявити проблеми правового регулювання.

За чинним законодавством розгляд адміністративних справ віднесено до ведення загальних місцевих та адміністративних судів відповідно до підвідомчості, а також до юрисдикції господарських судів. Господарські суди розглядають справи про оскарження рішень та дій (бездіяльності) органів, які здійснюють публічні повноваження, та посадових осіб у сфері підприємницької та економічної діяльності.

Усі інші адміністративні справи про захист порушених чи оспорюваних прав, свобод і законних інтересів громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, адміністративні справи, що виникають з адміністративних правовідносин і пов'язані із здійсненням судового контролю за законністю та обґрунтованістю здійснення публічних повноважень, перебувають у компетенції загальних місцевих та адміністративних судів як судів першої інстанції [4, с. 159].

Однією з проблем здійснення адміністративного правосуддя є те, що адміністративну юстицію можна назвати міжгалузевим інститутом права, оскільки елементи адміністративного судочинства містяться у системі адміністративного та господарського процесуального права.

Судова влада з розгляду економічних спорів здійснюється у вигляді двох видів судочинства – господарського та адміністративного. Така

двоїстість у процесуальному праві не відповідає ефективному здійсненню судової влади та викликає нові питання та дискусії, оскільки ці два самостійні види судочинства реалізуються в різних судових органах та у різних процесуальних формах.

Специфіка підприємницької діяльності та спорів, що вимагає особливого порядку вирішення, який відрізняється від судочинства у загальних місцевих судах, як для адміністративно-правових спорів, що виникають з публічних правовідносин, адміністративно-процесуальним законодавством встановлено особливий порядок вирішення.

Проте норми Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), що регулюють порядок вирішення адміністративних справ, вказують на те, що цей порядок містить особливості, які дозволяють стверджувати, що порядок розгляду господарськими судами справ, що виникають з адміністративних правовідносин, є одним із видів процесуальних проваджень у господарському судочинстві, що знаходить підтвердження у різній науковій літературі [5].

Адміністративно-процесуальна форма здійснення правосуддя в господарських судах є господарським судочинством, чого в принципі не може бути, оскільки форма в процесуальному праві – це те, на чому будується судова система, а різноманітність судових справ передбачає різноманітність процесуальних форм їх розгляду.

Відповідно, адміністративно-правові спори, що виникають із публічних правовідносин, не повинні розглядатися в порядку господарського судочинства попри суб'єктний склад та економічний характер. Деякі автори вважають, що адміністративні позови мають здебільшого розглядатися не господарськими, а загальними місцевими судами, оскільки адміністративно-правові відносини порушують правові засади господарського судового розгляду.

У зв'язку з цим закріплені у ГПК України справи про оскарження нормативно-правових актів органів публічної влади, оскарження актів органів публічної влади, які містять роз'яснення законодавства та мають нормативні властивості, про оскарження прав і законних інтересів заявника у сфері підприємницької діяльності не нормативно-правових актів, рішень та дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, органів публічної влади, наділених законом окремими публічними повноваженнями, посадових осіб та інші справи, що виникають з адміністративних правовідносин, повинні розглядатися не за правилами господарського судочинства, відповідно, не господарськими судами, а за правилами та у порядку, встановленим законодавством про адміністративне судочинство.

З погляду законодавця «адміністративним судочинством» є одночасно два види судової діяльності: адміністративне судочинство у господар-

ському процесі, пов'язане із забезпеченням законності у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб; адміністративно-юрисдикційне провадження, в якому розглядаються справи про адміністративні правопорушення, справи про стягнення з фізичних і юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, обов'язкових платежів та санкцій.

Суперечним є факт, що під адміністративним судочинством розуміють діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності, але правосуддя в Україні, згідно Конституції України, здійснюється лише судом та жодні інші органи, і особи не мають права приймати на себе здійснення правосуддя [6].

Більшість справ про адміністративні правопорушення перебувають у підвідомчості виконавчих органів та їх посадових осіб та вирішуються в адміністративному порядку в межах управлінських повноважень посадових осіб даних органів [7, с. 509]. Провадження у справах про адміністративні правопорушення не може бути адміністративним правосуддям, оскільки завдання, принципи та порядок такої діяльності суттєво відрізняються від адміністративного правосуддя.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення виступає одним із видів управлінських процедур, що здійснюються численними виконавчими органами. Навряд чи таку діяльність можна називати судочинством, незважаючи на те, що деякі справи віднесені до компетенції судів, оскільки, здійснюючи адміністративно-юрисдикційне провадження, судді розглядають справи про адміністративні правопорушення та адміністративні покарання за їх вчинення, не можуть бути призначені посадовими особами виконавчих органів щодо законодавчого закріплення таких повноважень за суддями відповідно про Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [8].

Розглядаючи провадження у справах про адміністративні правопорушення як адміністративне провадження (процедуру), а саме адміністративно-деліктне (юрисдикційне) провадження, адміністративним судочинством повинна вважатися судова діяльність тільки щодо здійснення нормативного контролю та розгляду адміністративно-правових спорів.

Доказ цієї точки зору можна знайти в ряді робіт відомих вчених. В.Б. Авер'янов зазначав, що адміністративна юрисдикція не є правосуддям [9, с. 430]. Під адміністративною юрисдикцією вчений розуміє юрисдикційну діяльність адміністративних органів з урахуванням адміністративно-процесуальних норм.

Судді повинні займатися судовим контролем, кваліфікацією діянь, їх оцінкою та винесенням відповідних рішень, а завданням виконавчих органів державної влади є виявлення адміністративних правопорушень та прийняття рішень щодо при-

тягнення до адміністративної відповідальності, що прямо впливає на стан публічного порядку.

Законодавець у Конституції України не встановив правову основу для здійснення судами правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, у Кодексі України про адміністративні правопорушення не назвав провадження у справах про адміністративні правопорушення адміністративним судочинством, у Кодексі адміністративного судочинства України не відніс процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення до адміністративного судочинства поставивши крапку в обговоренні цього питання [10].

Висновки. Адміністративне судочинство як спосіб забезпечення публічного порядку полягає у єдності трьох аспектів: організаційного, матеріального та процесуального з урахуванням співвідношення понять «адміністративні правопорушення» та «адміністративне судочинство». Система адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення публічного управління складається з двох головних елементів: підсистеми органів публічної влади – суб'єктів реалізації завдань адміністративно-правового регулювання та системи адміністративного судочинства. Правовий механізм забезпечення публічного порядку у контексті діяльності адміністративного судочинства та публічного управління використовуються в процесі вирішення адміністративних спорів та реалізації відповідних державно-правових інститутів охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, суспільства та держави. Адміністративне судочинство – здійснюваний судами у спеціальній процесуальній формі розгляд індивідуальних адміністративних спорів, що забезпечує судовий контроль у сфері реалізації публічної влади, націлений на захист прав громадян, які звернулися до суду, та на відновлення публічного порядку у сфері державного управління, у тому числі при розгляді спірних ситуацій, що виникають із справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
2. Бігняк О.В. Владишевська В.В. Застереження про публічний порядок в міжнародному приватному праві України та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 438–442.
3. Герасимчук Р.В. Поняття публічного порядку як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 3 (98). С. 115–120.

4. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2020. № 27. С. 155–160.
5. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
8. Про судочинство і статус суддів Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19>.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.