

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність запровадження незалежної адміністративної юстиції в Україні. Автор стверджує, що тільки незалежні адміністративні суди можуть відіграти особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, яка керується конституційними принципами, а утвердження забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Слід відзначити, що одним з основних критеріїв оцінки ефективності організації й функціонування державної влади, окремих її гілок є не кількість ухвалених юридичних рішень, законів, а насамперед ступінь задоволення суспільних потреб та інтересів реально існуючих людей.

Чинна Конституція України, опрацьована на основі вчень про природне право (СТ. 3,21), змушує зовсім по-іншому осмислювати феномен держави.

Невід'ємною ознакою держави постає взаємність владних стосунків. Головна ідея полягає в тому, що держава створюється для захисту природних прав людей.

Владарювання не є однобічними стосунками, за якими покора забезпечується виключно силовою перевагою влади, держава й громадяни мають права й обов'язки, тобто пов'язані стосунками взаємності.

Переосмислені владні стосунки мають скласти сьогодні теоретичне підґрунтя для нової, поєвропейськи зорієнтованої концепції адміністративного права в Україні.

Найголовнішою ознакою демократичного суспільства і правової держави є вільне та ефективне користування належними людині правами й свободами. Це твердження є аксіомою сучасного цивілізаційного процесу. Отже, в системному реформуванні українського суспільства права людини мають стати не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити відносини між державою й людиною.

В основу реформування українського адміністративного права має бути покладено передбачений Конституцією (ч. 1 СТ. 8) принцип верховенства права, що означає підпорядкування діяльності державних інституцій потребам реалізації та захисту прав людини, пріоритетність останніх перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [1].

Як і конституційне право, адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади в державі. Адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм і багато в чому конкретизує їх дію. На цій підставі можна стверджувати, що існування адміністративного права - це необхідна умова й засіб реалізації Конституції в найважливішій сфері функціонування публічної влади.

Концептуальна перевага запровадження в адміністративне праворозуміння принципу верховенства права полягає в тому, що згідно з цим принципом ключовими характеристиками адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, а дві нові: правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка полягає в захисті порушених прав). Отже, навіть у загальному розумінні адміністративне право має визначатися не як «управлінське» чи «каральне», а як право забезпечення й захисту прав людини.

Конституційне визнання природного права першопочатком і основою української правової системи (СТ. 3,21 Конституції України) створює сьогодні сприятливі можливості й для плідного опрацювання проблеми різноджерельного права.

Згідно із СТ. 69 чинної Конституції України «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Що це за «інші форми»? Зі змісту різноджерельного права стає очевидним, що ці «інші форми» безпосередньої демократії і є нормами звичаєвого, договірного, доктринального, судового права.

У європейському розумінні, принцип правової держави належить до найважливіших цінностей, бо означає захист громадянина від сваволі з боку держави.

Перша Конференція голів та суддів Вищих адміністративних судів «Можливість та масштаби

судового контролю адміністративних рішень у державах-членах Ради Європи», яка була проведена у Страсбурзі 7-8 жовтня 2002 р., відзначила, що судовий перегляд адміністративної діяльності є невід'ємною частиною верховенства права та прав людини, що становить основоположні концепції правових законів держав - членів Ради Європи [2].

Усі адміністративні дії мають бути предметом судового контролю. Стосовно адміністративної бездіяльності не може бути ніяких винятків.

Незалежно від організаційних відмінностей, судовий контроль адміністративних дій має дотримуватися загальноприйнятих стандартів, які існують у правових системах усіх держав-членів, а також процедурних гарантій, які безпосередньо впливають із ЄКПЛ, а саме, зі СТ. 6 та СТ. 13.

Судовий контроль адміністративних дій має бути доступним фізичним та юридичним особам, що вимагає, зокрема, встановлення плати на такому рівні, який би не перекривав надходження заяв. При необхідності має бути розроблена належна система правової та фінансової допомоги.

Суду, який здійснює судовий контроль над адміністративними діями, має бути гарантовано незалежність та неупередженість. Незалежність має гарантуватися шляхом забезпечення відповідної кількості суддів, безпеки перебування на посаді, належного навчання, відповідного штату працівників та обладнання. Належний статус та оплата, співмірна з гідністю професії й навантаженням, мають також зміцнювати суддівський авторитет та престиж, надаючи тим самим підтримку виконанню судових рішень з боку адміністративних органів.

Як в Україні вирішується порушене питання?

На жаль, у нашій країні існує певна упередженість щодо адміністративної юстиції. Подолання такого ставлення - складний і повільний процес. Питання не в тому, що в суспільстві немає потреби в діяльності адміністративних судів, а в тому, що не вистачає теоретичних і прикладних розробок щодо механізму дії адміністративної юстиції в українських умовах. Не приділяється достатньої уваги проблемі підготовки кадрів для спеціалізованих адміністративних судів, організації полісистемного судового механізму, в якому адміністративна юстиція повинна посісти відповідне місце. Створення останнього, безумовно, потребує певного часу, ретельного розроблення питань про підстави, межі, процедуру судового контролю за адміністративною діяльністю, компетенцію та склад суду.

Запровадження адміністративного судочинства в Україні є необхідним з таких правових підстав:

1) у демократичній, правовій державі воно є механізмом судового захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у разі їх порушення рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніми посадовими чи службовими особами (ч. 2 СТ. 55 Конституції України);

2) СТ. 126, 127 Конституції України передбачено створення спеціалізованих адміністративних судів;

3) Закон України «Про звернення громадян» та деякі глави Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють окреме провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатніми для належного вирішення цього завдання, а також містять норми, які впливають з адміністративно-правових відносин і регламентують вирішення спорів публічно-правового характеру. Судочинство щодо публічно-правових відносин має порівняно з цивільним процесом певні особливості, які потребують окремого правового регулювання. Крім того, специфіка розгляду справ, що виникають з публічно-правових відносин, зумовлює потребу в нових організаційно-правових формах і в особливій суддівській кваліфікації у цій сфері.

Звичайно ж, завдання полягає не в тому, щоб просто дати нове наукове тлумачення поняттю адміністративного права, а в тому, щоб це тлумачення було реалізоване у нових підходах до аналізу та висвітлення його інститутів і, головне, - до їх відображення у чинному адміністративному законодавстві. Одним з пріоритетів адміністративної реформи й реформування адміністративного права є прийняття Адміністративного процесуального кодексу.

Проект цього Кодексу підготовлено робочою групою у складі представників Верховної Ради України, Верховного й Конституційного судів України, Міністерства юстиції України, Центральної виборчої комісії, а також вищих навчальних закладів та наукових установ. При його розробленні враховувалися: положення Конституції України щодо судового захисту прав людини й громадянина у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами щодо створення спеціалізованих судів; досвід діяльності адміністративних судів інших країн, зокрема Німеччини, Франції, Іспанії, Естонії, Австралії, Польщі, Росії; пропозиції та зауваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, окремих науковців та ін. Проект також пройшов правову експертизу в місії ОБСЄ в Україні в рамках проекту «Створення модельних адміністратив-

них судів» та Київському регіональному центрі Академії правових наук України і був опублікований у додатку до Вісника Верховного Суду № 5 2001 р., у додатку до газети «Юридичний вісник» та виданий Харківським видавництвом «Консум» у 2002 р.

Проект складається з тридцяти семи глав, об'єднаних у дев'ять розділів [3]. У ньому визначено компетенцію адміністративного суду, порядок і форми звернення до нього, а також порядок здійснення адміністративного судочинства.

З урахуванням виняткової ролі адміністративної юстиції у житті громадянського суспільства у проекті передбачено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій усіх форм власності у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими й службовими особами.

Предметом оскарження в адміністративний суд можуть бути нормативно-правові акти і рішення, в тому числі нормативні акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також дії або бездіяльність цих органів, які, на думку фізичних осіб чи інших суб'єктів адміністративно-правових відносин, порушують або обмежують права і свободи людини й громадянина. Поновлення прав цих суб'єктів повинно стати основним видом провадження в адміністративних судах.

Передбачається, що в адміністративній справі, яка розглядається суддею, має вирішуватися конфлікт між державою та фізичною особою. При цьому судді повинні поважати як право держави, так і право громадян, яке в цих відносинах є пріоритетним. Якщо немає впевненості в неупередженому розгляді справи суддею, при якому пересічна людина може, зрештою, виграти справу, скажімо, проти прем'єр-міністра, міністрів чи інших представників держави, то навіть найкраща, найрозвиненіша правова система не дасть позитивних результатів. Довіра до суду не виникає сама по собі, її не можна прищепити за короткий проміжок часу, запровадити актами парламенту чи інших органів державної влади. Вона формується поступово, і роль самих суддів у цьому процесі є надзвичайно важливою.

Специфіка адміністративних справ така, що їх розгляд потребує особливих організаційних форм і особливої суддівської кваліфікації [4]. Органи адміністративної юстиції, на відміну від адміністративних органів, не зв'язані поняттям «честь мундира», а тому є більш незалежними й неупередженими, ніж відомчі інстанції. Від прокурорського загального нагляду адміністративну юстицію ви-

гідно відрізняє процесуальна регламентація відносин між учасниками процесу, об'єднаними взаємними правами та обов'язками, що гарантують їх рівність і змагальність тією мірою, яка необхідна для ефективного вирішення справи.

Адміністративні справи завжди несуть на собі відбиток практики управління. Тому при їх розгляді дуже важливо не тільки знати матеріальне право, а й бути обізнаним з діяльністю адміністративних органів. Крім того, деякі категорії справ вимагають наявності специфічних знань та досвіду, зокрема податкові справи - базових знань із бухгалтерського обліку та економіки. Адміністративні справи охоплюють різні галузі права - від митного або податкового до права соціального забезпечення, еміграційного чи будівельного.

Необхідність певного попереднього досвіду у сфері управління чи знання практики застосування адміністративного законодавства різними установами зумовлює встановлення спеціальних вимог до судді на кшталт вимоги щодо стажу роботи як юриста, що спеціалізується на адміністративному праві, або за будь-якою іншою професією, пов'язаною з цією галуззю права.

Прийняття у 2001 р. пакета законів, що одержали назву «малої» судової реформи, та 7 лютого 2002 р. - нового Закону «Про судоустрій України» докорінно змінило зміст та напрями діяльності судів щодо зміцнення законності в державі, захисту прав і свобод особи в адміністративному, конституційному, господарському, цивільному та кримінальному судочинстві [5]. Розпочалася широкомасштабна реформа судової гілки влади. Україна отримала унікальну можливість створити таку судову систему, яка б, увібравши в себе все позитивне з досвіду роботи судових систем інших держав, якнайкраще змогла б виконати визначену їй роль у суспільстві - стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини.

Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 р. передбачив у системі судів загальної юрисдикції систему спеціалізованих адміністративних судів. У прикінцевих та перехідних положеннях закріплено вимогу здійснити протягом трьох років формування системи адміністративних судів в Україні.

Президент України Указом від 1 жовтня 2002 р. утворив Апеляційний, Касаційний та Вищий адміністративний суди України з місцезнаходженням їх у місті Києві і зобов'язав Уряд разом з Київською міською державною адміністрацією до 1 грудня 2002 р. забезпечити названі суди відповідними службовими приміщеннями. У проекті Державного бюджету на 2003 р. необхідно передбачити кошти на утримання в 2003 р. Апеляційного

суду України в сумі 24,6 млн грн; Касаційного суду України в сумі - 47,6 млн грн; Вишого адміністративного суду України - в сумі 34,4 млн грн.

Указом Президента України від 7 листопада 2002 р. визначено кількість суддів Апеляційного суду України - 50 одиниць, Касаційного суду України — 96 одиниць, Вишого адміністративного суду України - 65 одиниць.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 11 жовтня 2002 р. № 572-р. установив граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вишого адміністративного суду України відповідно у кількості 145, 277 і 225 одиниць.

КМ зобов'язав Мінфін передбачати в проєкті Державного бюджету України починаючи з 2003 р. бюджетні призначення з урахуванням встановленої граничної чисельності працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вишого адміністративного суду України.

У Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про судоустрій України» передбачено, що судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України формується в межах його штатної чисельності після утворення Вишого адміністративного суду України.

До утворення системи адміністративних судів відповідно до цього Закону розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вишого адміністративного суду України, - відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України в порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону. Формування системи адміністративних судів здійснюється протягом трьох років.

Таким чином, незалежні адміністративні суди можуть відіграти особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами, а утвердження забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Саме це і зумовлює необхідність якнайшвидшого їх створення та прийняття Адміністративного процесуального кодексу України.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради.- 1966.
2. Закон України «Про судоустрій України».- К. АТІКА.- 2002.- 80 с.
3. Стефанюк В. С. Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) //Х.: Консум.- 2002.- С. 175.

4. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа.- К.: Юрінком Інтер.- 2001.- 175 с. Створення адміністративних судів в Україні. Перша Конференція Голів та суддів Вищих Адміністративних суддів. Можливість та масштаби судового контролю адміністративних рішень у державах-членах Ради Європи.- Страсбург, 7-8 жовтня 2002 р.- 12 с.

V. Stefaniuk

PROSPECT OF INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE

One of the basic criteria to assess efficiency of organization and operation of state power, its branches is, prima facie, level of recovery of public needs and interests of real-live individuals.

Free and effective application of vested human rights and freedoms that is an axiom of present-day civilized process, is a key line for democratic society and law-governed state. In systems reorganization of Ukrainian society human rights should be the principal object of metamorphoses, aimed to put profound changes into relationship between state and person.

Nothing but independent administrative courts can play an especial role in building up democratic, social, law-governed state which is guided by constitutional principles and whose principal duty is to ensure human rights and freedoms.