

УДК 342.56.047(477)

Стефанюк В. С.

РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

З проголошенням незалежності України виникла нагальна необхідність у докорінній реформі судової системи, проведенні адміністративної реформи, соціально-політичних та економічних перетворень, розбудови Верховного Суду України як найвищого судового органу судів загальної юрисдикції, створення апеляційних судів, запровадження спеціалізованих та вдосконалення організації роботи місцевих судів.

Ці процеси розвиваються дуже швидко і проблема в тому, що законодавча влада не встигає на них реагувати, розробляти якісні нормативні акти. Це і створює певні труднощі, з якими нині зіткнулася країна.

І, передусім — з реальним забезпеченням прав і свобод громадян, механізмами їхньої реалізації. Прикро констатувати, але факт, що в державі немає людини, права якої не були б порушені бодай один раз. Це стосується всіх: жінок і чоловіків, чиновників і депутатів, бізнесменів і бомжів, військовослужбовців і вчителів, шахтарів і безробітних, домогосподарок і пенсіонерів, політично заангажованих та аполітичних.

Слід зазначити, що будівництво демократичної правової держави — чи не єдине, що може захистити права і свободи громадян.

Конституція України проголошує: "Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб". На жаль, однієї цієї норми недостатньо. Необхідно сильний, всесторонній судовий захист. Слабкий захист лише породжує ілюзії, подив та озлобленість громадян, дискредитує саму ідею звертання за допомогою до суду. Але тільки сильний суд здатний здійснювати сильний захист. У державі, що прагне стати правовою, суд зобов'язаний бути саме таким — авторитетним, владним, самостійним, справді незалежним. Люди хочуть бачити в ньому не бюрократичну установу, повільну при розгляді і швидко на розправу, а реального гаранта їхніх прав, надійного захисника їхніх інтересів, хоч би яку високу посаду займав порушник, хоч би які впливові зв'язки пускав він ухід.

Створити такий суд — головне завдання судової реформи. Щоб його виконати, необхідний

комплекс заходів: політичних, правових, організаційних, матеріальних. Косметики і раніше було вдосталь, а на серйозні перетворення рішучості не вистачало. Тим часом до успіху можуть привести лише радикальні заходи, здійснювані в сукупності й одночасно.

Характерною рисою діяльності судів України в 2000 році було те, що вони стали частіше звиряті свої рішення з вимогами Конвенції про захист прав людини й основних свобод. Адже лише при їхньому неухильному дотриманні Україна набуде статусу дійсно демократичної, соціальної і правової держави.

З ратифікацією Україною Європейської Конвенції і відповідних протоколів до неї міжнародні правові норми цих документів відповідно до СТ. 9 Конституції України повинні розглядатися як складова частина норм національного законодавства України.

Норма СТ. 6 цієї Конвенції про те, що кожний при вирішенні спору щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд протягом розумного терміну незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону, визначає вельми важливу роль суду в захисті прав і свобод кожного і це відображено як в Основному законі України, так і в інших нормативно-правових актах держави.

Правова система України розвивається головним чином за рахунок переосмислень і запозичень із законодавства інших країн, а вибір часто залежить не від результатів наукових досліджень з точки зору відповідності запропонованого правового регулювання правовій культурі України, а від суб'єктивних чинників. Часті поправки, внесені в цілком нові закони, не завжди можна виправдати швидкими змінами в суспільстві, скоріше вони

вказують на брак обачності і практичного юридичного досвіду.

Політики не раз критикували судові влади за некомпетентність. Напади на суди стали звичайною справою і висуваються навіть пропозиції ліквідувати довічне перебування на посаді.

Всі ці проблеми порушують складні питання. Для збереження рівноваги влади і функціонування правової системи незалежність суддів повинна бути реальною.

Зрозуміло, незалежність — не самоціль, а лише найперша і необхідна умова гідного виконання судом покладеної на нього функції. Якою є ця функція, що саме чекають від суду, які масштаби його діяльності, — це головні питання, коли йдеться про судову владу. Якщо суду довірено лише розгляд цивільних і кримінальних справ, тобто те, що ми традиційно називаємо здійсненням правосуддя, то незалежність, звичайно, потрібна й тут — без неї наївно очікувати від суду об'єктивного і неупередженого вирішення долі обвинувачуваного або спору між позивачем і відповідачем. Проте понад 70 років радянський суд рутинно займався розглядом конкретних цивільних і кримінальних справ. І нікому не приходило в голову називати це судовою владою, її не було в реальному житті, тому не було й не могло бути відповідного поняття і в нашому політичному, юридичному, науковому лексиконі. Та коли після довгих років самоізоляції ми нарешті зрозуміли, що приєднатися до світової цивілізації можна тільки засвоївши і прийнявши за початок відліку загальнолюдські цінності, однією з них є концепція правової держави — ось тоді посттоталітарна суспільна свідомість сприйняла ці ідеї як свої власні, тоді ми близько підійшли до необхідності дати вичерпну відповідь на питання, із яких елементів складається судова влада і як "вмонтувати" її в систему нашої сьогодишньої державності.

Судова влада — це той новий політичний і правовий феномен, який адекватно відображає прагнення побудувати на українській землі правову державу, засновану на доктрині поділу влади. **Судова влада за своїм призначенням і функціональними особливостями має особливу перевагу перед іншими гілками влади, і полягає ця перевага в тому, що не існує такої діяльності держави в особі її органів, яка не підлягала б судовому контролю.**

Специфіка судової діяльності потребує не тільки чистих рук, а й позбавленої політичної пристрасності голови, дотримання вимог несумісності. Суддя з партквитком (будь-якої партії) так само небезпечний для правосуддя, як і той, що працює на ниві підприємництва.

Необхідна за законом політична нейтральність судді не може бути зведена тільки до формальних заборон його зв'язків із політичними партіями і ру-

хами. У принципі можливі й інші прояви суддею його політичних симпатій чи антипатій (надання матеріальної підтримки певним партіям, участь у вуличних демонстраціях, агітація за кандидатів у депутати і таке інше). Усе це — акції політичного характеру, і суддя повинен залишатися осторонь від них. Якщо ж його політична заангажованість перетворюється на постійний фактор, на фоні якого він продовжує виконувати свої професійні суддівські обов'язки, то незалежно від формальної безпартійності судді цілком правомірним є порушення питання про припинення його суддівських повноважень.

Поки ще залишається чинним Кримінально-процесуальний кодекс України 1961 р., суд, виходячи з традиційної концепції, змушений, на жаль, здійснювати визначені законом елементи обвинувальної функції (порушувати кримінальні справи, оголошувати обвинувальні вироки, першим допитувати підсудних і свідків, виносити обвинувальні вироки навіть за відмови прокурора від обвинувачення тощо). Усі ці обвинувальні рудименти у діяльності суду відкинуто при розробці проекту нового КПК. Але на практиці така відмова можлива тільки за умови, що суд перестане розглядатись як один із правоохоронних органів, як знаряддя боротьби зі злочинністю.

І ось тепер, коли в Конституції України закріплено принцип поділу влади, коли в країні стала, нарешті, зароджуватися дійсно незалежна авторитетна судова влада, деякі практики та науковці пропонують нам повернутися до старої ідилії: судді і прокурори, слідчі й дізнавачі, дружно взявшись за руки, створять таке коло, елегантно іменоване "правоохоронні органи". Всупереч положенням Конституції, нормам галузевого законодавства, новому підходу в теорії й на практиці до становища суду в правовій державі, вони як, і раніше, чіпляються за деякі загальні, властиві всім органам влади характеристики, не бажаючи констатувати нову, цілком особливу, унікальну роль суду як носія такої влади, якою не володіє ніхто інший у суспільстві й державі.

Завдання суду — судити, тобто розглядати й перевіряти достовірність наданих сторонами доказів, дати їм свою оцінку і викласти її у своєму рішенні. Іншими словами, **суд повинен вирішувати спір, здійснювати правосуддя** — не більше і не менше.

Разом з тим судову владу як одну з основних структур правової держави не можна зводити лише до розгляду конкретних справ, передбачених нормами цивільного або кримінального права. Такий підхід себе зжив.

Діюча судова влада виникла в результаті набуття судом додаткових, якісно нових функцій. Свідченням цього є сформульоване в ч. 2 СТ. 124 Конституції положення про те, що юрисдикція

судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. У контексті системи протидії судову владу характеризує юридична можливість впливати на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади, "врівноважувати" їх. Названі повноваження в повному обсязі, коли вони надані суду і використовуються ним при здійсненні правосуддя, перетворюють його в могутню стабілізуючу силу, здатну захищати права і свободи громадян, оберігати суспільство від руйнівних соціальних спорів.

На жаль, у питанні про судовий захист у нас завжди було багато риторики, але мало діла. Особливо це стосується контролю суду за законодавчою діяльністю, точніше, за конституційністю законів та інших нормативних актів,— тут донедавна був цілковитий вакуум.

Становище суттєво змінилося після створення в Україні Конституційного Суду. Законом про Конституційний Суд України, прийнятим 16 жовтня 1996 р., цей суд наділено повноваженнями розглядати справи про конституційність міжнародних договорів, здійснювати офіційне тлумачення Конституції та законів України, давати висновки у встановлених законом випадках. Прийняті ним рішення спричиняли визнання неконституційного акта нечинним, таким, що не підлягає виконанню, або зобов'язували орган, який видав суперечливий акт, усунути допущене в результаті його застосування порушення прав та свобод людини і громадянина. Практика показала, що Конституційний Суд не раз виступав гарантом прав особи, діючи в кожному з передбачених законом напрямів.

Не ставлячи під сумнів важливу роль Конституційного Суду у зміцненні в країні конституційного ладу, у затвердженні засад законності в правотворчості і правозастосуванні, все-таки було б не виправданим спрощенням ситуації, з урахуванням змісту статей 150, 151 Конституції, покладати виконання багатогранної функції конституційного контролю тільки на Конституційний Суд. Єдність судової системи вимагає того, щоб ця стрижнева для всієї судової влади функція відповідно до СТ. 124 та 144 Конституції була тією чи іншою мірою властива кожній ланці зазначеної системи. Ось чому перспективною і плідною є практика виконання багатогранної функції конституційного контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування кожним судом. Тут важливо підкреслити, що всі носії судової влади покликані діяти в правовому просторі відповідно до їхньої юрисдикції як потенційних захисників Конституції.

Як свідчить практика, тепер і народним депутатам, і урядовцям доводиться вгамовувати гординю і, стримуючи амбіції, думати про долю прийнятого ними правового акта з точки зору можливої його перевірки судами.

Що стосується судового контролю за виконавчою владою, то вся історія його становлення — свідчення активного опору могутнього партійно-державного апарату будь-яким спробам хоч на його зменшити його визначальний вплив на життя країни, її внутрішню і зовнішню політику, на долю громадян.

Тим часом давно відомо, що судовий розгляд має величезні переваги над вирішенням спорів в адміністративному порядку. Хоч би як зовні сприятливо обставлялася для громадянина можливість оскаржити рішення посадової особи у вищій орган управління (зручні години прийому, м'яке крісло для відвідувачів, чемний клерк, який приймає скаргу і видає розписку на фірмовому бланку з печаткою тощо), відносини, що складаються в результаті подання скарги, завжди залишатимуться адміністративно-правовими, тобто такими, де однією стороною є громадянин зі своїми бідами й клопотами, а на іншій — адміністративний, управлінський орган, часто орган державної влади. Чи треба говорити, що громадянин почувається не зовсім упевнено, звертаючись зі скаргою до начальника чи тієї посадової особи, чию дію або рішення він вважає незаконним. А начальство, що розглядає скаргу, не дуже схильне визнавати помилку, допущену працівником підпорядкованого йому (і керованого ним) апарату. От і йде потік скарг по висхідній, породжуючи справедливі нарікання і віднімаючи безліч часу у найрізноманітніших інстанцій.

Інша справа — подання скарги до суду. Незалежність суду, відсутність у суддів будь-якої відомчої зацікавленості, широка гласність обговорення, усне і безпосереднє дослідження всіх доказів — загальновизнані характеристики судової процедури. Громадянин та орган влади або управління (посадова особа) постають перед судом як і ті сторони, що мають рівні процесуальні можливості доводити правильність своїх тверджень та оспорювати докази протилежної сторони. Не боязкий спір приниженогоскаржниказівсесильнимгосподарем службового кабінету, а відкрите змагання рівноправних учасників судового розгляду. Додайте до цього можливість участі в суді прокурора й адвоката — і картина буде повною.

У 1995 р. до судів України надійшло всього 3753 скарг на дії органів управління і посадових осіб. Але вже у другій половині 1996 р., коли почала діяти Конституція України, кількість поданих до суду скарг збільшилось до 6328, у 1997 р. їх було вже 8762, у 1998 р.— 12 487, у 1999 р.— 13 659, а в 2000 р.— 22 676. Висновок очевидний: громадяни стали у п'ять разів частіше звертатися за захистом до суду, що свідчить про неухильне зростання їхньої довіри до судової влади. І це один із безсумнівних позитивних результатів здійснюваної в Україні судової реформи.

У демократичних державах створено механізм забезпечення верховенства права і здійснюється контроль за тим, як виконавча влада дотримується принципів закону. Важливими складовими цього механізму є суди і покладені на них контрольні функції щодо актів і дій виконавчої влади та її інститутів. Рушіючі засади механізму контролю законодавець пов'язує з діями громадян, які оскаржують рішення органів управління або посадових осіб.

Описаний механізм заслуговує на увагу і запровадження. В Україні для цього необхідно створити органи адміністративної юстиції, до підсудності яких віднести спори, що виникають у сфері державного управління, за зверненнями фізичних чи юридичних осіб.

Ці спори докорінно відрізняються від предмета розгляду справ про адміністративні делікти, суб'єктами яких є фізичні особи. Протиправні дії останніх нині підсудні судам загальної юрисдикції. Адміністративна ж юстиція запроваджується з іншою метою і є системою спеціалізованих адміністративних судів, покликаних вирішувати не ті спори, джерелом яких є поведінка громадян, а спори, зумовлені управлінською діяльністю.

Наявність органів адміністративної юстиції — це показник ступеня полісистемності судової організації в тій або іншій країні, тобто ступінь розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя. Адміністративна юстиція як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь у спеціальні судово-адміністративні органи оформляється і кристалізується в тих державах, де визначилася чітка грань між приватним і публічним правом, а адміністративне право виділилося в самостійну галузь. Тут державні органи діють на основі принципу поділу влади, а виконавча влада має ієрархічно організований апарат, корпус державних службовців, які підпорядковані й діють згідно з законодавством про державну службу.

Як бачимо, адміністративна юстиція — це особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами. Адміністративна юстиція сформувалася на Заході в другій половині XIX століття і зайняла автономне місце у традиційній системі судочинства. Це обумовлено рядом особливостей, які відрізняють її від цивільного та кримінального судочинства. В адміністративно-процесуальному порядку розглядаються й вирішуються, зокрема, адміністративно-правові спори між сторонами, які перебувають у відносинах влади і підпорядкування. Правовий наслідок вирішення органом адміністративної юстиції конфлікту у сфері державного управління — визнання недійсним та скасування неправомірного адміністративного акту. Є певні відмінності й у порядку розгляду адміністративних справ та виконання рішень у них.

Названі особливості, а також конкретні соціальні умови і традиції відповідним чином вплинули на формування системи органів адміністративної юстиції у різних країнах. На сьогодні в одних державах функції адміністративної юстиції здійснюють звичайні суди, в інших — спеціальні адміністративні. До перших належать, зокрема, країни з правовою системою, заснованою на англійському загальному праві (Великобританія, США, Австралія, Нова Зеландія, Ізраїль). У цих державах функції адміністративної юстиції покладено головним чином на звичайні суди. Судове провадження здійснюється як за скаргами громадян на акти й дії органів державного управління, так і опосередковано, у процесі ухвалення рішень у кримінальних і цивільних справах. У деяких зі згаданих країн (Великобританія, США) діють також адміністративні трибунали, що розглядають і вирішують окремі категорії адміністративних справ. Ці трибунали в одних випадках є складовою частиною адміністрації, а в інших — самостійними одиницями. Звичайні суди здійснюють опосередкований контроль за рішеннями адміністративних трибуналів.

Спеціальні адміністративні суди (трибунали) функціонують у багатьох країнах, зокрема Західної Європи (Австрія, Болгарія, Німеччина, Франція, Польща). За загальним правилом ці суди можуть скасовувати неправомірні акти й визнавати незаконними дії органів державного управління. Але й у цих країнах звичайні суди виконують певні функції органів адміністративної юстиції. У деяких питаннях вони мають виключну юрисдикцію, в інших — разом зі спеціальними адміністративними судами виступають гарантами забезпечення суб'єктивних прав громадян, зокрема щодо відшкодування шкоди.

В Україні інститут адміністративної юстиції тривалий час недооцінювався. Після проголошення незалежності України (1991 р.) у законодавчому порядку було розширено правові можливості для оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, які порушують права і свободи громадян. За чинним законодавством законність у цій сфері забезпечується загальними судами. Вони уповноважені розглядати відповідні справи і в разі обґрунтованості скарг громадян зобов'язувати органи виконавчої влади, їхніх посадових осіб усунути допущені порушення і відшкодувати заподіяні громадянам збитки. Концепцією судово-правової реформи в Україні (1992 р.) передбачено створення системи адміністративних судів.

Яким шляхом піде розвиток судового контролю в Україні — дедалі більшої спеціалізації в рамках загальних судів з поступовим виникненням відносно самостійної системи адміністративних судів чи розвитку традиційної загальної судової структури? Перед тим, як відповісти на запитання

про перевагу того чи іншого варіанту, розглянемо різні комбінації судового контролю в англосаксонській і романо-германській правових системах з точки зору їхньої ефективності.

Адміністративна юстиція продемонструвала в теорії і на практиці ряд переваг перед системою загальних судів у питанні розгляду адміністративних скарг. Заснування адміністративної юстиції — прояв тенденції судової спеціалізації, яка спостерігається в усьому світі, формування нових процедурних (процесуальних) норм. Адміністративні суди мають перевагу над загальними судами, тому що розгляд адміністративних справ потребує спеціального вивчення, досвіду і процедур. Гі Бребан пише про французьку адміністративну юстицію: "Навіть з точки зору контрольних повноважень суддя з адміністративних справ, пов'язаний з апаратом управління, буде менш боязким і більш рішучим, щоб дійти істини і розробити управлінське рішення по суті, а не тільки оцінити його форму. Особливо глибоко він знатиме проблеми, тактику і спонукальні мотиви дій посадових осіб і в разі необхідності зможе розпізнати хитрощі, до яких вони вдаються з метою як обійти закон або підзаконні правила, так і порушити їх". Контроль адміністративної юстиції більш деталізований і послідовний, ніж контроль загальногромадянських судів. У Франції та Німеччині адміністрація не має ніяких таємниць від суду, тоді як у британській системі їх вельми багато. Не випадково, що в Бельгії адміністративна юстиція, скасована в 1831 р., через століття, в 1946 р., була відновлена, оскільки загальні судові інстанції не використовували надану їм владу. Англійські юристи також висловлюють незадоволення боязкістю загальних судів при вирішенні адміністративних справ і пропонують ввести в англійську судову систему континентальну модель адміністративної юстиції. Національні правові системи, в яких існують адміністративні суди, стикаються з проблемами визначення чітких меж між загальними й адміністративними судами. Однак цю проблему як і інші, легко усунути, оскільки створені й успішно функціонують механізми розгляду і розв'язання таких конфліктів.

Системи адміністративної юстиції в західних країнах склалися століттями. Підсудність їй справ визначається тим, що будь-який орган управління перебуває у сфері судового контролю, за винятком випадків, спеціально зазначених у законі. Орган управління може бути підконтрольним суду тією мірою, якою це прямо передбачено законом.

Перевага першої (континентальної) моделі адміністративної юстиції полягає в її професіоналізмі. Друга модель (англо-американська) не передбачає наявності спеціалізованих судів, але надає судам загальної юрисдикції досить широку консультацію щодо розгляду адміністративних спорів за участю

громадян. Це характерно для Японії, Великобританії, США. У деяких країнах, наприклад, Нідерландах, діють змішані системи, тобто частина адміністративних спорів розглядається загальними судами, а частина — спеціалізованими. У Швейцарії такі спори в нижчих інстанціях вирішуються загальними судами, а в останній інстанції — Федеральним адміністративним судом.

Подолання упередженості щодо адміністративної юстиції в нашій країні — 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 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 займе відповідне місце. Створення адміністративної юстиції, безумовно, потребує певного часу, ретельного розроблення питань про підстави судового контролю за адміністративною діяльністю, його межі, процедуру, компетенцію та склад суду.

Вищенаведене спонукає до нагальної необхідності розробки та прийняття Адміністративного процесуального кодексу України як процесуальної основи діяльності адміністративних судів України.

Початок підготовки Адміністративного процесуального кодексу України (далі — АПК) покляло розпорядження Прем'єр-міністра України від 17 червня 1994р. №466-р "Про склад керівників робочих груп з питань підготовки проектів кодексів України". Групу з підготовки кодексів України, юрисдикція яких поширювалася б на всі адміністративно-правові відносини, було доручено очолити авторів цієї статті. Зокрема під його керівництвом та безпосередньою участю готувався проект АПК.

Проект АПК створювався вперше у дуже стислі для такого важливого кодифікованого акта строки. Але для України з урахуванням стану її законодавства та рівня розвитку інституту адміністративної юстиції час мав вирішальне значення. Це добре розуміли члени робочої групи, які самовіддано працювали над проектом. Його основні концептуальні положення неодноразово обговорювалися на різних конференціях, семінарах, висвітлювались у засобах масової інформації.

Основним призначенням АПК є встановлення порядку судового розгляду звернень фізичних і юридичних осіб (незалежно від форми власності останніх) щодо відповідності законам України нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також визначення повноважень адміністративного суду в справах, що виникають із публічно-правових спо-

рів у сфері конституційних та адміністративно-правових відносин.

Проект АПК передбачає такі три судові інстанції: першу, другу (апеляційну) і третю (касаційну).

I Першу й другу інстанції утворюють місцеві та апеляційні суди, в тому числі Вищий адміністративний суд. Територія, на яку поширюється діяльність адміністративного суду, як правило, відповідає території, на яку поширюється діяльність органів влади, тобто адміністративно-територіальної одиниці. Касаційною інстанцією є Верховний Суд України. Цим забезпечується однакове застосування законів судами загальної юрисдикції.

Очолює суд голова, який на цій посаді виконує лише завдання, пов'язані з управлінням судом. Одночасно він є суддею, рівним з іншими суддями. Здійснення суддею, як головою суду, службового нагляду не повинно порушувати незалежності інших суддів. Якщо суддя вважає, що службовий нагляд з боку голови порушує його незалежність, він може звернутися за допомогою до відповідної кваліфікаційної комісії суддів.

Згідно з традицією кодифікації адміністративного права в Україні проект АПК починається із "Загальних положень", мета яких — встановити норми загального характеру, що застосовуються до всіх правовідносин у сфері адміністративної юстиції. Кодифікація таких норм об'єктивно потребує їхнього групування за такими розділами: "Загальні положення", "Проведення в адміністративному суді першої інстанції", "Особливості адміністративного провадження", "Апеляційне адміністративне провадження", "Касаційне адміністративне провадження", "Адміністративне провадження за нововиявленими обставинами", "Судові витрати", "Звернення судових рішень до виконання", "Відповідальність учасників адміністративного провадження".

Зважаючи на виняткову роль адміністративної юстиції у житті громадянського суспільства, у проекті АПК передбачено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій усіх форм власності у відносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами.

Особливо підкреслюється, що адміністративному суду підвідомчі справи, які виникають з публічно-правових спорів у сфері конституційних та адміністративно-правових відносин фізичних і юридичних осіб з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами.

Визначено повноваження адміністративного суду, відповідно до яких він розглядає справи. При розгляді скарги чи заяви адміністративний суд за

наявності відповідного звернення вирішує одночасно і питання про відшкодування за рахунок держави чи органу місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Чітко визначено справи, які не підлягають розгляду в адміністративних судах:

1) з питань, вирішення яких належить до повноважень Конституційного Суду України;

2) за скаргами та заявами, щодо яких законодавством про порядок розгляду трудових спорів, про адміністративні проступки, кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним та іншим законодавством України передбачено інший порядок розгляду;

3) за скаргами, заявами щодо внутрішньої діяльності об'єднань громадян, релігійних організацій.

Принципово нові ідеї втілено в проект АПК щодо конституційного провадження. Статті 150 і 151 Конституції України відносять до повноважень Конституційного Суду України лише:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

3) надання за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, які вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість.

Відповідно до статей 124, 144 Конституції України вирішення всіх інших питань про відповідність їй правових актів має бути віднесено до повноважень адміністративного суду. Тому у проекті АПК передбачено, що адміністративний суд приймає рішення за справами щодо конституційності правових актів:

1) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України;

2) органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

3) обласних, районних, місцевих державних адміністрацій;

4) органів місцевого самоврядування.

На думку автора, перелічені види проваджень слід віднести до компетенції адміністративних судів, оскільки є нагальна потреба в ревізії цих актів на предмет їх відповідності Конституції України, а адміністративні суди є контролюючими органами.

Причиною віднесення їх до відання адміністративних судів є також те, що в правовому визначенні вони не підпадають під юрисдикцію Конституційного Суду.

З метою вчасного усунення можливих помилок адміністративних судів першої інстанції вперше пропонується запровадити апеляційне і касаційне провадження. При цьому апеляційна інстанція досліджуватиме справу з позиції як повного з'ясування фактичних обставин, так і дотримання вимог права, тоді як касаційна інстанція — тільки з останньої. Передбачається також відкриття провадження за нововиявленими обставинами в адміністративних справах, судові рішення в яких набрали законної сили. Це можливо, коли:

1) закон, яким керувався суд при ухваленні рішення, визнано неконституційним;

2) встановлено істотні обставини, які не були й не могли бути відомі особі, яка зверталася до адміністративного суду із заявою, скаргою, і вони прямо впливають на правильність прийнятого в адміністративній справі рішення;

3) вироком у кримінальній справі, що набрав законної сили, встановлена свідомо неправдивість показань свідка чи потерпілого, висновку експерта, перекладу, документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необгрунтованого рішення;

4) винесення незаконного чи необгрунтованого рішення по суті адміністративної справи;

5) вироком у кримінальній справі, що набрав законної сили, встановлено злочинні дії осіб, які брали участь у розгляді адміністративної справи, чи їхніх представників або злочинні дії суддів, які її розглядали;

6) рішення, вирок, ухвалу або рішення суду, які стали підставою для прийняття судом рішення по суті адміністративної справи, скасовано в установленому законом порядку.

Перегляд судових рішень в адміністративній справі за зазначеними вище нововиявленими обставинами може бути лише у випадках, коли ці обставини вплинули на винесення рішення по суті адміністративної справи на шкоду будь-якій особі чи на її користь.

Перегляд судових рішень в адміністративній справі за нововиявленими обставинами з причини скасування законів та нормативно-правових актів, що діяли на час її розгляду, не допускається.

Судді в адміністративних судах, як правило, мають спеціалізуватися в окремих галузях права, наприклад, у галузі будівельного, екологічного, атомного, шкільного. Ця спеціалізація визначається у плані розподілу повноважень.

Одним із принципів адміністративного провадження слід вважати визнання суду компетентним лише в тому разі, коли йдеться про "публічно-пра-

вовий спір". Останній може стосуватися компетенції органу виконавчої влади, прийнятих на її основі рішень, правової поведінки посадової особи тощо. Критерієм розмежування публічно-правового та приватно-правового спору є природа правовідносин, з яких випливає вимога заявника. Публічно-правовим спір є тоді, коли звернення (наприклад, про надання дозволу чи скасування заборони) пов'язане з положеннями публічного права. Тому для визначення компетенції суду вирішальним є те, на положеннях якого права — публічного чи приватного — ґрунтуються правовідносини.

Таке розмежування в окремих випадках може бути непростю справою. Якщо до приватного права належать законодавчі норми, що ґрунтуються на принципі рівності прав кожного учасника правовідносин, то до публічного права — ті, які визначають привілейоване право держави чи іншого представника публічної влади (громади, іншої територіальної публічно-правової юридичної особи). Положення публічного права звичайно характеризують відносини між вищими й нижчими суб'єктами. Тут держава здебільшого виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона договору, а як носій суверенної влади, який може наказувати й забороняти громадянинові чи підприємству певну поведінку, або надавати дозвіл на певну діяльність чи, навпаки, скасовувати раніше наданий.

До публічного права належать норми конституційного, адміністративного, будівельного, екологічного, транспортного, військового, зовнішньогосподарського і промислового податкового права, а також і соціального права — положення щодо страхування на випадок хвороби, безробіття й пенсійного страхування, щодо соціальної допомоги та інших державних послуг.

Але публічно-правові відносини можуть ґрунтуватися і на принципі рівності прав сторін, зокрема, при укладенні публічно-правового договору, наприклад, договору між двома громадами, предметом якого є спільне виконання певних публічних завдань.

Одне слово, публічно-правові норми — це ті, які застосовуються адміністративними органами й іншими суб'єктами публічного права при виконанні публічних завдань і можуть поширюватись лише на правовідносини між носіями публічного права чи між державою (іншими суб'єктами публічного права), з однієї сторони, і громадянами чи підприємствами, — з іншої. Конституція передбачає подальше розширення їхньої компетенції. Право звертатись до суду є в тому разі, коли спір має не лише публічно-правовий, а й конституційно-правовий характер. Це означає, що суди загальної юрисдикції вважаються компетентними, якщо сторонами у правовому спорі є конституційні органи.

Але Ст. 150 Конституції обмежує компетенцію загальних судів розглядом тільки тих справ, які належать до компетенції Конституційного Суду України.

Вирішення більшості публічно-правових спорів принципово належить до компетенції судів загальної юрисдикції, причому, деякі з них — до компетенції судів у цивільних справах (наприклад, можливого спору щодо розміру компенсації, яка сплачується у разі здійсненого в публічних інтересах примусового відчуження, а також компенсації чи відшкодування збитків або шкоди).

Згідно з основною схемою адміністративних проваджень заявником, як правило, є громадянин, який заперечує проти дій адміністративного органу. При цьому відповідачем принципово є структура, орган, який вчинив чи мав вчинити дію. Можлива також ситуація, коли сторонами у правовому спорі в суді виступають адміністративні органи. У такому разі відповідачем є той із них, проти якого спрямовано скаргу.

Суд має право залучати до справи третіх осіб з метою захисту інтересів як самих залучених, так і права заявника. Наприклад, громадянин, який живе поруч із підприємством, протестує проти наданого останньому дозволу налагодити небезпечне виробництво. Тут заявником виступає громадянин, який заперечує проти надання дозволу. Відповідачем є структура, орган якої надав підприємству цей дозвіл. Підприємство залучається тому, що в цьому судовому спорі йдеться про законність надання йому дозволу.

Поряд із заявником і відповідачем — головними учасниками справи — передбачено можливість участі у процесі також інших осіб: представника державних інтересів і представників інших (фахових) інтересів. Пояснюється це так. Оскільки наслідки адміністративно-правового спору часто виходять за межі конкретного випадку, при його розгляді мають враховуватись усі, пов'язані з ним, питання публічного характеру — як правові, так і інші. Тобто наслідки такого судового спору не повинні залежати від особливостей даного випадку. Можливість для викладення "публічної зацікавленості" у формуванні правильного, не обмеженого специфічними рамками конкретного випадку, рішення повинні мати також інші органи.

Проект АПК передбачає декілька видів звернень і проваджень для задоволення матеріальних вимог. З метою забезпечення кваліфікованого і передусім ефективного правового захисту були створені різноманітні форми правового захисту адекватні процесуальним засобам.

Вибір виду звернення залежить від мети, якої хоче досягти заявник. Передусім він має визначити провадження, яке пасує для її досягнення. Суд зобов'язаний надавати йому допомогу в цьому.

Неосвіченість чи безпорадність заявника не можуть бути перешкодою до здійснення формальних процесуальних прав чи задоволення його матеріальних претензій.

Визначити предмет спору мусить сам заявник. У заяві він зазначає зміст і обсяг своєї вимоги і певним чином її обґрунтовує. Без однозначної згоди заявника суд не має права змінювати цю вимогу. Формою ж такої заяви суд не зв'язаний.

Остаточні різні види звернень, як зазначено у проекті кодексу, визначатися не будуть, оскільки це питання вже врегульовано. В адміністративному та цивільному судочинстві розрізняють звернення про зміну правовідносин, про виконання зобов'язань і про визнання. АПК врегульовуватиме різні види звернень лише тоді, коли на адміністративно-правових провадженнях позначатимуться певні особливості провадження. Так, у проекті повно висвітлено звернення про визнання адміністративного акту недійсним і звернення про примус до виконання зобов'язання.

За допомогою першого з цих звернень заявник може домогтись скасування адміністративного акту, що порушує його права. Це звернення застосовується переважно в галузі поточного управління. У тому разі, коли право задоволене, адміністративний акт скасовується безпосередньо судом.

У зверненні про виконання зобов'язання висувається вимога про видання відповідачем певного адміністративного акту. У разі виграшу справи заявник одержує виконавчий документ. Це звернення застосовується передусім тоді, коли громадянині для здійснення свого задуму потрібен дозвіл, а також у галузі управління наданням послуг, якщо рішення про надання якоїсь із них оформляється адміністративним актом. За допомогою загального звернення про примус до виконання зобов'язання — однієї з форм звернення — висуваються вимоги про вчинення інших адміністративних дій, які не є адміністративними актами.

Звернення про визнання має кілька форм: превентивне, яке має запобігати правопорушенню; проміжне, яке спрямоване на визнання в судовому провадженні попередніх правовідносин, і наслідкове, яке визначає у позовному виробництві наступні правовідносини.

У межах загальної перевірки дієвості норм апеляційний чи касаційний суд може приймати рішення щодо відповідності Законіві нормативних актів, нижчих за рангом. Це має важливе значення передусім при перевірці статутів, планів забудови тощо. Рішення апеляційного чи касаційного суду, яким законодавча норма визнається недійсною, є загальнообов'язковим.

Звернення про визнання недійсним адміністративного акту і звернення про примус до виконання зобов'язання можуть подаватися лише тим, хто

вважає, що його права порушені адміністративним актом або відмовою видати чи невиданням останнього. Право подавати таке звернення повинен мати лише той, чию, захищену законом, сферу життя ці заходи зачіпають. Таким чином, звернення про визнання акту недійсним і звернення про примус до виконання зобов'язання служать захистові індивідуальних прав. З метою захисту інтересів суспільства чи третіх осіб ці звернення подаватись не можуть.

Право на звернення передбачає, що заявник може висунути претензії про те, що адміністративним актом, відмовою видати чи невиданням останнього були ущемлені його власні інтереси. Суворих правил для претензій заявника щодо порушення його прав немає. Досить, якщо за викладом заявника це здається можливим.

Як уже згадувалось, звернення про визнання недійсним адміністративного акту чи про примус до виконання зобов'язання пропонується подавати протягом одного місяця з часу вручення рішення про заперечення. Строки подання всіх інших звернень законом не визначені. Таким чином, порушення провадження за загальними зверненнями про виконання зобов'язання, а також за заявою про перевірку дійсності норм певними строками не обмежуються.

В адміністративному процесі діє передусім принцип об'єктивності (об'єктивного з'ясування всіх обставин справи). Суд офіційно досліджує обставини справи і не зобов'язаний обмежуватися доводами чи заявами сторін про долучення доказів. Навпаки, він зобов'язаний залучати сторони до фактичної участі в розгляді справи і стежити за тим, щоб вони доповнювали чи спростовували фактичні обставини та наводили необхідні докази.

Адміністративне судочинство ґрунтується також на принципі безперервності. Згідно з ним треба намагатися вирішити спір по можливості за один усний розгляд, тому суду слід ще до його початку віддавати всі необхідні для цього розпорядження.

В адміністративному провадженні застосовується також принцип диспозитивності, який полягає у вільному розпорядженні сторін предметом звернення, тобто провадженням у цілому. Про його значення свідчить протилежний принцип, що застосовується, скажімо, в кримінальному процесі,— принцип офіційності, згідно з яким сторони не можуть вільно розпоряджатися предметом спору і провадженням розпоряджається суд.

Принцип диспозитивності означає, що суд починає діяти не сам, а тільки за заявою однієї зі сторін і не має права виходити за межі вимог заявника. Сторони можуть закінчити справу мировою угодою чи оголосити правовий спір вирішеним по суті. Заявник може також відмовитись від висунутої у

зверненні вимоги, а відповідач — визнати останню. Сторони мають право оскаржити рішення суду.

Серед процесуальних принципів слід назвати ще усність і публічність. Адміністративний процес — принципово усний. Суд ухвалює рішення, як правило, на основі усного розгляду. Це означає також, що суд може брати за основу свого рішення лише ті факти, які були предметом усного розгляду і щодо яких сторони мали змогу викласти свою точку зору. Принцип публічності означає, що адміністративні процеси принципово відкриті для громадськості, тобто громадяни й представники преси мають право бути присутніми в залі засідань під час розгляду справи.

Одержавши заяву, суддя пропонує відповідачеві відповісти на звернення і подати необхідні документи. Після надходження відповіді на звернення її пересилають заявникові. Усім учасникам надається можливість ознайомитися з поданими судовими документами. Як тільки справу підготовлено для вирішення, суддя визначає дату усного розгляду та запрошує на нього учасників. Суддя-головуючий відкриває усний розгляд і керує ним. Після того, як суддя-доповідач викладе основний зміст справи, за участю сторін проводиться розгляд предмета звернення з фактичної й правової точок зору. Після такого правового обговорення сторонам надається можливість ще раз обґрунтувати свої заяви. Під кінець головуючий повідомляє термін оголошення судового рішення й закриває усний розгляд справи.

Адміністративно-правові провадження завершуються остаточним судовим рішенням щодо допустимості й обґрунтованості звернення. Стандартні вимоги до судового рішення такі:

Судове рішення ухвалюється іменем України. Воно складається із вступної, описової, мотивувальної, резолютивної частин та роз'яснення права на його оскарження.

Резолютивна частина містить у собі також рішення щодо процесуальних витрат, тобто в ній визначається, на кого вони покладаються. До них входять судові й позасудові витрати учасників справи. В резолютивній частині вирішується й питання щодо попереднього виконання судового рішення.

Рішення суду може бути оскаржене як громадянином, так і відповідним адміністративним органом, які виступали сторонами у справі.

Загального державного нагляду з боку прокуратури не існує. Але в адміністративному процесі може брати участь так званий представник публічних інтересів, який не виконує функцій нагляду за діяльністю суду, але уповноважений оскаржувати судові рішення.

Рішення адміністративного суду протягом місяця може бути оскаржене до апеляційного суду. Тут провадження повторюється в повному обсязі із з'ясуванням усіх обставин справи. При цьому

дозволяється подавати нові докази й наводити нові факти. Далі переглядається справа з правової точки зору. Це означає, що претензії можуть бути визнані апеляційним судом і в тому разі, якщо їх не розглядали ні адміністративний орган, ні суд. Якщо апеляційний суд визнає, що апеляційна скарга є необгрунтованою, він може своєю постановою відхилити її. В усіх інших випадках після усного розгляду ухвалює рішення.

В АПК доцільно передбачити, що на рішення апеляційного суду може подаватись касаційна скарга до Верховного Суду України, але тільки в тому разі, коли йдеться про порушення права, а не факту.

У межах касації перевіряється лише дотримання права всіх норм і робиться це лише тоді, коли судова справа має принципове значення чи за наявності процедурних вад. Якщо ж були допущені дуже серйозні помилки (наприклад, склад апеляційного суду не відповідав установленим правилам, учасники не мали можливості викласти свої пояснення чи судові рішення не було обгрунтовано), касація провадиться без допуску.

Таким чином, незалежні адміністративні суди можуть відігравати особливу роль при формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами і захищає права та свободи людини і громадянина.

1. Авер'янов В. Б., Цветков В. В., Нижнік Н. Р., Стефанюк В. С. та інші. Державне управління: Теорія і практика.— К.: Юрінком Інтер, 1998.—С. 274—282.
2. Брынцев В. Д. Судебная власть (правосудие): Пути реформирования в Украине // Харьков, "Ксилон".— 1998.— 159с.
3. Савицкий В. М. Судебный контроль и права человека.— М.: Права человека.— 1996.— С. 44—62.
4. Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні / Під ред. В. Б. Авер'янова / К.: ІН Юре, 1999.— 45 с.
5. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: Доктринальні аспекти реформування // ПравоУкраїни.— 1998.— №8.—С. 8—13.
6. Голосниченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України.— 1998.— № 11.— С. 21—22.
7. Григор'єва Л. І. Принцип незалежності судової влади та гарантії судового захисту прав і свобод людини і громадянина // Вісник Верховного Суду України.— 1999.— № 4.— С. 5—9.
8. Стефанюк В. С. Становлення судової влади в Україні триває // Вісник Верховного Суду України.— 1997.— № 4.— С. 7—9.
9. Стефанюк В. С. Судовий контроль у сфері державної влади // Вісник Верховного Суду України.— 1999.— №4.— С. 2—4.
10. Стефанюк В. С. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? // Право України.— 1999.— №12.—С. 15—20.
11. Шижкін В. І. Проблеми судової реформи в Україні // Українське право.— 1995 р.— № 1.— С. 52—60.

Stefanyuk V. S.

FORMATION OF JUDICIAL POWER AS A PREREQUISITE OF INTRODUCING ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE

With proclamation of independence in Ukraine occurred urgent necessity in fundamental judicial reform, execution of administrative reform; political, social and economic transformations, reorganization of the Supreme Court of Ukraine as the highest judicial body of courts of superior jurisdiction, creation of appeal, introduction of specialized courts and improvement of work organization of local courts. Only independent courts, built on the ground of constitutional claims, may play a great role in the forming of democratic, social and legal country, which is governing by constitutional principles and protecting rights and freedoms of person and civilian.