

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Загальновідомо, що для правової держави головним є завдання забезпечення кожній особі найбільш повну і ефективну реалізацію прав і свобод, а у разі їх порушення, забезпечення ефективних засобів захисту і відновлення цих прав і свобод.

Безумовно, що на вирішення цього найважливішого, на наш погляд, завдання і спрямована правова реформа, в тому числі в частині здійснення адміністративної реформи. В умовах перетворчих процесів дуже важливо здійснити вірну орієнтацію, знову і знову повертаючись до оцінки співвідношення традиційної і новітньої ролі адміністративного права і процесу.

В радянський період фундаментальним виразом організуючої діяльності держави визнавалось державне управління, яке майже ототожнювалось із реалізацією адміністративним правом. Для цього були встановлені відповідні соціально-політичні підстави — інтереси держави, суспільства передували інтересам особи. Державне і суспільне давило приватне. Адміністративних матеріальних і процесуальних норм, які б розкривали, розвивали і захищали права і свободи приватних осіб майже не існувало. Чи багато чого в цій сфері змінилось в останній час? Так, змінилося багато чого, але не так і не в тих напрямках, які очікували найбільш демократично налаштовані верстви нашого суспільства, тому що не стратегічні, які направлені в майбутнє, а сучасні, тобто розраховані на вирішення найбільш злободенних проблем, потреби розвитку адміністративно-правової сфери держави і суспільства зумовлюють еволюцію, яка все таки відбувається, застосовуємих в цій сфері механізмів.

Таким чином, які ж зміни у адміністративно-правовій сфері ми можемо відзначити?

По-перше, обсяг державного управління зменшується та видозмінюється і не ототожнюється вже із всією адміністративно-правовою сферою. В багатьох галузях права закріплюються і мають розвиток методи саморегулювання, корпоративного управління і т. п.

По-друге, зростає роль і розширюються у нових сферах рамки адміністративно-правового регулювання. Воно охоплює всі об'єкти права, вводячи функціонально-юридичні режими їх діяльності.

По-третє, поступово зміцнюється адміністративно-правовий механізм захисту інтересів приватних осіб в публічній сфері.

По-четверте, забезпечується самореалізація прав громадян і юридичних осіб за допомогою гарантування їх самостійності і прояву ініціатив.

На фоні всіх цих факторів виникає гостра потреба створення широкого масиву нових матеріальних і процесуальних норм адміністративно-правового характеру. При цьому в умовах, коли зберігається система адміністративного права радянського періоду на перше місце виступає проблема реального і суворого забезпечення прав громадян і юридичних осіб. Вочевидь, особливого значення набувають проблеми запровадження відповідаючим сучасним загальносвітовим і європейським стандартам у галузі прав людини адміністративних процедур, адміністративно-процесуальних норм і пов'язаного з ними адміністративного процесу. Поки що він слаборозвинутий. До того ж розуміння адміністративного процесу неоднорідне. Подекуди мова йде про управлінський процес в широкому розумінні і про його стадії. І, це зрозуміло, бо недалеко ми відійшли від усталеного у свій час розуміння адміністративного права. У вузькому розумінні адміністративний процес в Україні істотно набуває в останній час розвитку рис як загальноюрисдикційного процесу, так і квазісудового процесу.

У цьому зв'язку мову слід вести про те, що адміністративний процес повинен бути зорієнтований не тільки на розгляд справ про правопорушення (в тому числі прав і свобод приватних осіб), а і розглядатися з точки зору формування правомірної адміністративної поведінки суб'єктів адміністративних правовідносин. Тут доречно і виправдано вести мову про дуалістичний зміст адміністративного процесу і розглядати його, по-перше, як порядок реалізації суб'єктами (приватними особами, органами, посадовими особами) своїх правових статусів в адміністративній сфері і, по-друге, як порядок розгляду відповідними органами і інституціями колізій та спорів з приводу порушень цих правових статусів.

Готбо правозахисна діяльність держави, з точки зору захисту інтересів приватних осіб, набуває особливого значення і від того стану, в якому вона (ця правозахисна діяльність) в певний час розвитку суспільства і держави знаходиться, залежить міцність і сила держави.

Поступово Україна як правова держава повинна набути рис типового для цивілізованих держав адміністративно-процесу і, відповідно, адміністративної юстиції.

Сам по собі термін «адміністративна юстиція» ні в світовій теорії права, ні в історії законодавства різних країн не

має однозначного визначення і розуміння. В різних країнах існують його різні модифікації, зорієнтовані на конкретну національну правову систему. Проте всі існуючі в світі поняття адміністративної юстиції об'єднує те, що вона є однією з форм контролю за станом законності в сфері державного управління. З нею, по-перше (пов'язується розгляд спору про право; по-друге, це спір саме про адміністративне право (а не про цивільне, наприклад), внаслідок чого однією з сторін обов'язково виступає орган виконавчої влади, або його посадова особа; по-третє, при розгляді спору громадянину гарантується становище рівноправної сторони у адміністративному процесі, тобто нерівність в, так би мовити, політичному, або матеріальному відношенні трансформується у рівність в процесуальному відношенні, наприкінці, розгляд спору ведеться судовим органом, що входить до системи спеціальних адміністративних судів, або квазісудовими органами, або загальними судами.

Крім наведеного, в деяких державах до наведених елементів адміністративної юстиції додається інститут уповноваженого в правах людини (омбудсмена), який є незалежним органом, обираємим парламентом, діє з метою захисту прав і свобод приватних осіб, розглядає і приймає рішення щодо законності нормативних актів, які зачіпають інтереси, права і свободи приватних осіб, має право вільного доступу і користування документами органів виконавчої влади тощо.

Так якою ж повинна бути система адміністративної юстиції в нашій країні?

Очевидно, що відповідь на це питання міститься в ст. 55 Конституції України, головний, на наш погляд зміст якої зводиться до формули «права і свободи людини захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань».

Із цього випливає і зовсім зрозуміло, що основою адміністративної юстиції в нашій країні мають стати судові органи, в тому числі загальної і спеціальної юрисдикції.

Передусім слід відзначити, що запровадження в Україні цілісної, стрункої системи адміністративної юстиції, основою якої, за рекомендаціями багатьох вчених і практиків, а також з урахуванням зарубіжного досвіду, повинна стати система адміністративних судів, як самостійна підсистема — складова

судоустрою країни, пов'язане з необхідністю врахування декількох дуже важливих факторів, які зумовлюють в даний, конкретний час як реальність самого запровадження адміністративної юстиції, так і обсяги цього запровадження.

По-перше, адміністративні суди найбільш ефективно діють у розвинутих правових системах, а правова система України на даному етапі не є такою, їй притаманні сталі негативні явища, такі, наприклад, як великий обсяг суперечностей і проталин в праві, зіткнення інститутів, принципів, норм, характерних для систем дореформеного і пореформеного періоду, зниження правосвідомості і правової обізнаності як населення в цілому, так і працівників державних органів, криміналізація багатьох сфер суспільного життя тощо.

По-друге, і це, на наш погляд, зараз найбільш вразливий бік проблеми запровадження адміністративної юстиції: створення цілісної автономної системи адміністративних судів, які будуть існувати поряд із загальними судами, приведе до збільшення апарату судової влади, значним матеріальним витратам, що неприпустимо в даний час суцільного бюджетного дефіциту.

По-третє, створення системи адміністративних судів викличе значні труднощі, насамперед, законодавчого характеру при визначенні підвідомчості справ, що мають розглядатися адміністративними судами.

По-четверте, не можна обходити того факту, що судова система незалежної України успадкувала від радянського періоду, а також запровадила в пореформений час ряд категорій справ, які розглядаються у порядку цивільного судочинства, але в одночас є видом судового контролю за діями органів управління. Під час розгляду цієї категорії справ суди дають правову оцінку законності рішень органів виконавчої влади. Таким чином, слід прослідкувати і відзначати певну традицію нашої правової системи, яка підтверджує, що створення адміністративної юстиції має відбуватися на певному ґрунті накоплених первинних елементів адміністративної юстиції в тому їх прояві, що становлять досвід і практика розгляду загальними судами справ, що витікають із адміністративних правовідносин. Як відомо, в останній час деякими галузевих законів на суди загальної юрисдикції додатково покладається розгляд ряду справ по спорах, що виникають між громадянами і органами державної, в тому числі виконавчої влади.

Таким чином, з урахуванням відповідних правових традицій, важкого перехідного періоду і труднощів матеріального характеру додаткова кардинальна зміна системи судової влади шляхом створення відносно самостійної підсистеми адмі-

адміністративних судів поряд із судами загальної юрисдикції пов'язана з рядом труднощів. Така постановка питання, безумовно, повинна бути пов'язана з тою умовою, що вирішення проблеми створення окремої структури адміністративних судів може бути більш віддаленим завданням реформування правової системи країни. Зрозуміло, що після набуття правовою системою України рис розвинутої правової системи, нагромадження певного досвіду роботи загальних судів в сфері адміністративного судочинства, створення відповідних матеріальних і інтелектуальних передумов, можна буде вприпул підійти до формування спеціалізованої системи адміністративних судів як на загальнодержавному рівні, так і на рівнях обласному і місцевому.

З точки зору реалізації основних завдань реформування адміністративної системи, що витікають із необхідності забезпечення інтересів і прав людини, з урахуванням відповідних наукових розробок, а також з точки зору оптимального вирішення питань матеріального і кадрового забезпечення проблеми запровадження адміністративної юстиції слід розпочати її побудову із створення елементів майбутньої системи адміністративних судів, а саме запровадивши відповідну спеціалізацію існуючих судів (суддів) загальної юрисдикції, з одночасним створенням невеликого за своєю чисельністю Вищого адміністративного суду на правах колегії Верховного Суду України.

Безумовно, що у цьому разі навіть пропоновані незначні організаційні перебудови повинні також супроводжуватися вирішенням питань про підлеглість відповідних підрозділів судових органів і посадових осіб, принципи підбору і підготовки кадрів адміністративних суддів, розробку і прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України.

Поряд зі створенням елементів «судової частини» адміністративної юстиції необхідно створити (на початковому етапі, можливо, в порядку експерименту) окремі вищезгадані, так звані, квазісудові органи, які б діяли в системах відповідних органів виконавчої влади. Оскільки найбільше число скарг громадян відноситься до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби, доцільно створити в системах органів виконавчої влади цих сфер окремі спеціальні підрозділи по розгляду спорів за скаргами громадян на дії посадових осіб відповідних органів виконавчої влади, з обов'язковим дотриманням вимог вже існуючої альтернативної судової підвідомчості адміністративних справ. Створення органів квазісудової юстиції потребує прийняття спеціального закону, в якому повинні бути

закріплені їх компетенція, основи взаємовідносин із органами відповідної системи державного управління, судовими органами тощо. Процедурні питання діяльності органів квазісудової юстиції мають бути врегульовані Адміністративно-процесуальним кодексом України.

У зв'язку з тим, що для України вкрай назрілою для розв'язання є проблема створення правового механізму дійового державного контролю, системи державного контролю за діяльністю всіх структур виконавчої влади, система органів квазісудової юстиції, яка пропонується, могла б також стати дійовим елементом структури наскрізного контролю за діяльністю всіх органів виконавчої влади.

Одними з ґрунтовних умов пропонованого початкового етапу створення адміністративної юстиції в Україні повинні стати:

1) перегляд нині чинної системи органів адміністративної юрисдикції;

2) перегляд і перерозподіл адміністративно-юрисдикційної компетенції;

3) удосконалення альтернативної судової підвідомчості всіх адміністративних справ (громадянин має право зробити вибір: звертатися у адміністративній справі до суду або до вищестоящего органу);

4) перегляд з точки зору зменшення «репресивної навантаженості» і прийняття нової редакції Кодексу законів України про адміністративні правопорушення;

5) прийняття законодавства, що комплексно регулює питання відповідальності посадових осіб, державних службовців за прийняття незаконних актів, що порушують права і свободи громадян, а також процесуальний порядок застосування її судом;

6) вирішення законодавчим шляхом питання про позовне задоволення вимог громадян, які виникають з адміністративних правовідносин (адміністративні позови).

На певному етапі здійснення адміністративно-правової реформи і кваліфікаційної роботи доцільно розглянути питання про об'єднання трьох вищезапропонованих кодексів, у якості частин, у один єдиний Адміністративний кодекс України, або підготовку Основ адміністративного законодавства України.

Надійшла до редколегії 23. 04. 98