

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ І ПРАВА ЛЮДИНИ

Конституційне право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів забезпечується (гарантується) обов'язком відповідних суб'єктів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Закон України "Про звернення громадян" забезпечує громадянам можливість звертатися не лише до перелічених в Конституції України органів і посадових осіб, а й до об'єднань громадян, установ, організацій, підприємств незалежно від форм власності, до засобів масової інформації щодо реалізації своїх прав і законних соціально-економічних, політичних та особистих інтересів чи їх порушення.

Серед звернень особливе місце посідають скарги, розгляд яких здійснюється згідно зі ст. 16 названого Закону. Скарга подається в порядку підпорядкованості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина можливості звернутися й до суду, оскільки Конституція України (ст. 55) встановила, що права й свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Слід зазначити, що в разі відсутності вищого органу щодо того, який розглядав скаргу, або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням він може звернутися безпосередньо до суду.

У судовому порядку розглядаються також скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також рішення вищих державних органів. Однак чинне законодавство не встановлює чіткого визначення, які органи належать до категорії "вищі органи". Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, Президент України згідно з Конституцією є главою держави, про Прокуратуру України також ніде не сказано, що вона належить до вищих органів, Конституційний Суд України розглядається як єдиний орган конституційної юрисдикції в державі. Лише стосовно Верховного Суду України Конституція закріплює його як вищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, вищими визнаються відповідні вищі суди спеціалізованих судів. Вищим органом у системі органів виконавчої

влади визнано також і Кабінет Міністрів України.

Отже, інші органи, крім названих, не є вищими, в тому числі й міністерства та інші органи виконавчої влади, які названі центральними. Відсутність чіткої визначеності щодо цього не сприяє реалізації права громадян на оскарження (як це записано в Законі "Про звернення громадян") рішень вищих органів до суду. Доцільно, як вбачається, визначити в конкретному законі перелік органів та посадових осіб, яких слід віднести до вищих і тоді вже суди не матимуть права відмовляти громадянам у прийнятті скарг, вважаючи на свій розсуд, чи відповідний орган належить до системи вищих, ачи ні.

Вважаємо, що крім скарг у судовому порядку й на тих же засадах повинні розглядатись й заяви громадян, а в окремих випадках і юридичних осіб, якщо ці заяви містять дані про порушення їх прав, свобод чи законних інтересів. Така думка підтверджується і названим вище Законом, оскільки громадянин, який звернувся зі скаргою, чи з заявою, має однакове право особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла скаргу чи заяву, брати участь у їх перевірці, знайомитися з матеріалами перевірки, подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу чи заяву, бути присутнім при її розгляді, отримати письмову відповідь про результати останнього тощо.

У той же час між цими зверненнями (скарга і заява) існує різниця. На наш погляд, скарга може подаватися громадянином особисто або через уповноважену на це особу, а за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана в його інтересах також і трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. Щодо заяви, то вона в таких випадках може подаватися заінтересованою особою лише особисто. В інтересах неповнолітніх чи недієздатних осіб і скарга, і заява можуть подаватися їх законними представниками.

Що стосується подання скарг і заяв юридичними особами, то це питання потребує окремого розгляду. Юридичні особи можуть звертатись до судових органів із заявами та скаргами в разі порушення їх прав та законних інтересів. Такими є суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди — арбітражні. Однак, якщо суб'єктом (сторonoю) у справі виступають орган виконавчої влади (державного управління), орган місцевого самоврядування чи їх посадові особи, то тут, як вбачається, маємо справу з адміністративною юстицією, якій останнім часом у спеціальній науковій юридичній літературі приділяється значна увага як з боку теоретиків, так і практичних працівників. При цьому висловлюються різні погляди щодо створення систем адміністративної юстиції — від самостійної судової гіл-

ки — системи адміністративних судів (про що сказано в прийнятій у 1992 р. Концепції судово-правової реформи) до департаменту — управління адміністративних судів у структурі судів загальної юрисдикції (поряд з управліннями з кримінальних та цивільних справ).

Звичайно, питання про суб'єкт (орган), який вирішуватиме спірні адміністративні справи, і про категорії таких справ має важливе значення. Якщо виходити з положень Конституції України, такими органами можуть бути загальні суди й спеціалізовані (в даному випадку адміністративні), що не виключає при вирішенні спірних справ комбінування адміністративних органів і судових. Справи спочатку вирішуються у відповідному міністерстві (відомства), а потім уже в суді. При цьому і перші, і другі повинні дотримуватися вимог адміністративно-процесуального законодавства (правил здійснення різного виду проваджень), коли процесуальні питання ним урегульовані, а в інших випадках (до прийняття відповідних законодавчих актів) — використовувати цивільно-процесуальну форму діяльності. В даний час опрацьовуються — Адміністративно-процесуальний кодекс України, Кодекс загальних правил адміністративних процедур.

Система судового захисту включає повноваження суду скасувати неправомірні ненормативні (індивідуальні, які в практиці називаються адміністративними) акти органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) або винести рішення про необхідність самостійного прийняття відповідних актів, заборонити або обмежити певну управлінську діяльність, зобов'язати відшкодувати збитки завдані особі протизаконними діями чи актами. Під ненормативним (індивідуальним, адміністративним) актом розуміється управлінське рішення — акт, що стосується конкретних дій, фактів, адресується конкретним особам (групі осіб), ґрунтується на законах чи інших нормативно-правових актах, видається одноособово чи колегіально.

Судовий захист — контроль за дотриманням прав громадян — певною мірою доповнюється системою внутрішнього відомчого та зовнішнього (надвідомчого, міжвідомчого) контролю, що здійснюється структурними підрозділами виконавчої гілки влади та органами місцевого самоврядування. Законодавство України передбачає випадки, коли скарги громадян не можуть бути розглянуті в суді. Перелік їх наводиться в ст. 248 Цивільно-процесуального кодексу України. Тому інститут адміністративної юстиції повинен розглядатись у поєднанні з адміністративною юрисдикцією (розглядом справ про адміністративні правопорушення уповноваженими на те органами чи посадовими особами, крім справ, які розглядаються су-

дами) та тих, в основі яких лежить скарга (заява), тобто є спір.

Слід, однак, зауважити, що названі види контролю за дотриманням прав громадян у будь-якому випадку не позбавляють їх можливості на звернення до суду, якщо вони вважають, що їх суб'єктивне право порушено. Урегулювання порядку розгляду адміністративних справ цивільно-процесуальним законодавством пояснюється відсутністю в Україні системи як адміністративної юстиції (адміністративних судів), так і законодавства, яке регулювало б порядок розгляду таких справ. Відсутній і єдиний підхід до поняття адміністративної юстиції й до створення відповідної системи законодавства.

Незважаючи на різні підходи до розуміння адміністративної юстиції в країнах світу, основним, що їх об'єднує, є те, що призначення адміністративної юстиції — це захист прав особи в судовому порядку у сфері виконавчої, управлінської діяльності. У загальному плані адміністративна юстиція — порядок розгляду й вирішення судами загальної юрисдикції чи спеціалізованими судами (спеціальної юрисдикції) в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері управління, між громадянином чи юридичною особою (заінтересованими особами), з одного боку, та органами виконавчої влади (адміністративними органами) й органами місцевого самоврядування — другого. Заінтересованими особами можуть виступати не лише ті, інтереси яких зачіпаються адміністративним актом (дією) чи яким останній адресується, а й ті, щодо кого він безпосередньо не спрямований, але все одно зачіпає їхні інтереси (права), захист яких передбачено чинним законодавством.

Судовий захист прав людини набуває важливого значення у зв'язку зі встановленням у Конституції України нового типу відносин між собою і державою (у тому числі органами виконавчої влади й особою), проголошенням людини найвищою соціальною цінністю в Україні. Виходячи з цього, вважаємо доцільним створення адміністративної юстиції саме на засадах європейської моделі принципів адміністративного права, яка виправдала себе, показавши дієвість, високий ступінь забезпечення й захисту прав людини, з урахуванням, звичайно, національних та інших особливостей правової системи нашої держави.

Створення ефективної системи адміністративної юстиції в Україні дозволить надійно забезпечувати права людини та громадянина, всіх зацікавлених осіб. Водночас це призведе до певного скорочення чисельності органів, які вправі розглядати й вирішувати спірні питання у сфері управління. Судовий розгляд справ, як вбачається, значно прийнятніший з усіх позицій, у тому числі з позиції за-

безпечення законності та прав учасників управлінського процесу. Тому необхідно законодавчо визначити предмет адміністративної юстиції, коло суб'єктів юрисдикційної діяльності, їх повноваження, категорії справ, розгляд яких покладатиметься на органи адміністративної юстиції, процедури їх розгляду.

При вирішенні названих проблем передусім слід мати на увазі, що адміністративна юстиція пов'язана з наявністю спору (це спірна юрисдикція в адміністративних справах), коло спірних питань досить широке, але всі вони мають місце у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування (маються управлінський, адміністративний характер), що до адміністративної юстиції належать спори, які виникають у сфері державного управління (виконавчої влади та місцевого самоврядування) між заінтересованими юридичними чи фізичними особами, з одного боку, й адміністративними органами — з іншого.

При формуванні судової системи адміністративної юстиції потрібно враховувати складнощі, пов'язані з матеріально-технічним, фінансовим, кадровим та нормативним її забезпеченням. Тому адміністративне судочинство доцільно запроваджувати поетапно. Спочатку в законодавчому порядку необхідно визначитись, яку систему адміністративної юстиції Україна буде впроваджувати — судочинство, здійснюване або суддями з адміністративних справ у складі загальних судів, або ж спеціалізованими судами. З огляду на це слід внести зміни й доповнення до Закону України "Про судоустрій" (або прийняти його в новій редакції), прийняти Закон, який встановлював би статус суддів адміністративних судів (або прирівняти його до статусу суддів судів загальної юрисдикції) і регулював би порядок здійснення ними правосуддя, — "Адміністративно-процесуальний кодекс України", а, можливо, і Кодекс адміністративної юстиції України, а також розпочати підготовку й перепідготовку суддів, які будуть працювати в судах адміністративної юстиції.

У подальшому належить: здійснити підготовку і прийняття зводу адміністративних законів України — Кодексу державного управління, утворити систему адміністративних судів в Україні діливши її зі структури загальних судів або ж у самій ст здійснити заходи по вдосконаленню законодавства, прийнято на першому етапі створення адміністративної юстиції, врегулювати порядок підготовки й підвищення кваліфікації суддів цієї системи (через магістратуру й інститути та факультети підвищення кваліфікації суддів).

Вбачається, що до компетенції адміністративних судів слід віднести розгляд спорів про:

— визнання недійсними ненормативних письмових (адміністративних, індивідуальних) актів державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

— визнання незаконними дій державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб;

— відшкодування збитків, завданих протизаконними актами й діями державних (у тому числі правоохоронних органів), органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

— застосування до фізичних та юридичних осіб деяких заходів адміністративного примусу (наприклад, адміністративне затримання), крім адміністративних стягнень;

— відмову у видачі ліцензій, дозволу на заняття підприємницькою та іншими видами діяльності, проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо) чи надання згоди на це з порушенням закону;

— відмову від реєстрації статутів об'єднань громадян, у тому числі релігійних;

— порушення порядку призначення на посади та звільнення з посад службовців органів виконавчої влади та їх апарату, а також апарату органів місцевого самоврядування (перелік цих посад встановити в законі);

— необхідність прийняття адміністративних актів чи здійснення відповідних дій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в інтересах громадян чи юридичних осіб;

— законність рішень, прийнятих органами державного управління й місцевого самоврядування у відповідних справах, та ви скарги, раніше подані до них, та ін.;

— видворення іноземного громадянина за межі України.

До компетенції адміністративних судів, вважаємо, слід віднести справи про порушення правил охорони довкілля, земельного законодавства та інші, де однією із сторін є адміністративний орган, якщо не стоїть питання про притягнення до кримінальної відповідальності. У подальшому важливе наділення цих судів правом розгляду сімейних справ (при відсутності спору про майно), трудових спорів (де стороною виступає державна організація) та справ неповнолітніх (крім кримінальних).

Така система адміністративної юстиції позитивно вплине на захист прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, на утвердження режиму законності в управлінні, вивільнить загальні суди від розгляду значної кількості справ. З одного боку, це підвищить ефективність діяльності загальних судів, оскільки дозволить досконаліше провести спеціалізацію суддів, а з іншого — справи, що витікають з

адміністративних правовідносин, будуть розглядатися фахівцями — спеціалістами саме в галузі управління і права.