

### ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття 3 Конституції України встановлює, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Установлення в Основному законі країни такого положення є безумовно великим досягненням демократії, але без існування механізму, точніше багатьох механізмів, реалізації захисту та забезпечення воно може залишитись лише теорією. Справа в тому, що у відносинах «громадянин — влада», де перший найчастіше виступає як прохач, залишається потенційна небезпека виникнення конфліктів. На жаль, практика показує, що конфлікти між індивідуальними і колективними суб'єктами та органами державного управління і їх посадовими особами виникають досить часто. Слід ураховувати при цьому, що громадянин не має владних повноважень, тому не можна вважати сторони такого конфлікту рівними сторонами з рівними можливостями. Тобто громадянин не може і не повинен обходитись тільки власними силами при вирішенні такого роду конфліктів. У розвинених демократичних країнах створений та ефективно функціонує інститут захисту прав людини від сваволі влади, який забезпечений системою спеціалізованих судів або спеціалізованими колегіями у складі судів загальної юрисдикції. Це адміністративна юстиція, необхідність створення якої вже не тільки усвідомлена вітчизняним законодавцем, але ним уже зроблено цілу низку конкретних кроків по формуванню системи адміністративних судів в Україні.

Так 7 лютого 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про судоустрій України», яким було визначено місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції [2]. Стаття 19 цього закону віднесла адміністративні суди до спеціалізованих, крім того було встановлено трирічний строк для формування системи адміністративних судів. Далі Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. було створено Вищий адміністративний суд України з місцезнаходженням у місті Київ [3]. Постановою Верховної Ради України 11 грудня 2003 р. було обрано суддів Вищого адміністративного суду України [4].

Таким чином було сформовано верхівку системи адміністративних судів. Інші елементи цієї системи були запроваджені тільки у листопаді 2004 р. Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. створено місцеві та апеляційні адміністративні суди, затверджено мережу та кількісний склад суддів адміністративних судів України [5]. Було визначено також території, на які поширюються повноваження місцевих та апеляційних адміністративних судів.

Отже, відповідно до вимог законодавства на сьогодні вже створено систему адміністративних судів, але, як нам уявляється, це ще тільки перші кроки, після яких ця система ще не зможе працювати. Зараз існує ціла низка проблем, вирішення яких безумовно призведе до довгоочікуваного ефективного функціонування адміністративних судів.

Нам уявляється, що першою проблемою і найбільш складним питанням на сьогодні є законодавче супроводження адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України на момент написання цієї статті прийнятий Верховною Радою України, але деякі положення цього документа, а саме його понятійний апарат, викликають наші зауваження [6].

Стаття 3 Кодексу адміністративного судочинства України дає визначення термінів, що вживаються у цьому кодексі. По-перше, уживається наступне визначення адміністративного процесу: це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Природно, у такому ж значенні цей термін уживається і далі в Проекті, наприклад гл. 4 має назву «Фіксування адміністративного процесу», у ст. 56 Проекту йдеться про «осіб, що беруть участь в адміністративному процесі» і т. ін. Послідовно виступаючи за широке тлумачення адміністративного процесу, ми не можемо погодитися з таким поняттям. Визначення, наведене у проекті, досить сильно звужує межі адміністративного процесу та зводить його лише до правовідносин, що виникають при здійсненні адміністративного судочинства. Таке звуження меж адміністративного процесу навіть не може бути розцінено як юрисдикційну концепцію тлумачення адміністративного процесу. Це пов'язано з тим, що вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, виступає лише одним із проваджень адміністративно-юрисдикційного процесу. Таким чином, законодавець дав таке тлумачення адміністративного процесу, яке не може бути прийнято ані при широкому, ані при вузькому розумінні цієї базової категорії.

Важливим поняттям, що знайшло своє визначення у проекті кодексу, є також «адміністративний позов». Відповідно до проекту, це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Ми вже приділяли увагу розгляду проблеми адміністративного позову, відзначимо тільки, що, на наш погляд, розгляд позову тільки в процесуальному аспекті, тобто як вимогу до суду про захист порушеного права, збіднює його поняття, тому що практично виводить за його межі питання про матеріально-правову вимогу позивача до відповідача [7, 82]. Але ж, незважаючи на це, прогресивним є вже саме використання цього поняття, тому що питання про існування адміністративного позову як засобу захисту суб'єктивних публічних прав і законних інтересів громадянина має принципове значення. Це пов'язано з тим, що правова держава ставить знак рівності у правах і взаємній відповідальності між своїм органом і громадянином чи іншим невідним суб'єктом.

Здивувало визначення у кодексі такого поняття, як «розумний строк», що тлумачиться як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Уважається найбільш правильним та прийнятним установлення строків із максимальними межами. Це необхідно, тому що поняття «строку, достатнього для своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав» — це суб'єктивна категорія, що може значно розрізнятися з точки зору різних осіб, що беруть участь в адміністративному судочинстві.

У той же час, деякі поняття, що використовуються в кодексі, зовсім не визначені, хоча нагально потребують цього. Наприклад, у ст. 4 проекту кодексу, яка має назву «Правосуддя в адміністративних справах», уживається поняття «публічно-правові спори». Указана категорія не визначається ні новим проектом кодексу, ні будь-яким іншим нормативно-правовим актом, хоча вона є складною науковою дефініцією, з приводу якої вчені висловлюють різні точки зору. Таким чином, вважаємо за необхідне надати нормативне визначення цього поняття.

Треба також акцентувати увагу на те, що в проекті Кодексу адміністративного судочинства України процесуальним шляхом до адміністративних судів віднесено місцеві загальні суди при вирішенні ними адміністративних справ. У літературі існує думка, що устрій адміністративних судів в Україні має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншого — їхня організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи [8, 23]. Але ці визначальні принципи — доступність і незалежність — висувають інколи протилежні вимоги до побудови системи адміністративних судів. Тому очевидно, що законодавець намагався закріпити таку концепцію системи адміністративних судів, яка б забезпечила права громадян на доступний судовий захист, перш за все територіально, а також дала б можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих органів влади та їх посадових осіб за рахунок більш високого рівня окружних адміністративних судів та відірваності їхньої територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою. Що ж стосується правильності або помилковості такої позиції — це покаже застосування процесуального закону на практиці. Ми вважаємо, що в існуючих умовах — це правильне рішення, але через деякий час було б ефективно доповнити систему адміністративних судів спеціалізованими ланками рівня місцевих загальних судів.

Тепер щодо компетенції адміністративних судів. Тут також існує коло моментів, зафіксованих у проекті як таких, що викликають деякі питання. Так відповідно до ст. 17 проекту, перша категорія справ, що вирішуються адміністративними судами, — це спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. А відповідно до

ч. 2 ст. 17 проекту, в адміністративних судах можуть бути оскаржені в порядку, установленому кодексом, будь-які нормативно-правові акти з мотивів їх неконституційності, незаконності або невідповідності правовому акту вищої юридичної сили. Цілком правильним є те, що жоден правовий акт не повинен вийти з-під контролю судів на предмет конституційності, законності або відповідності правовому акту вищої юридичної сили, але також логічним є й те, що адміністративний суд не повинен переглядати на предмет конституційності акти Президента України та Кабінету Міністрів України, бо цим опікується Конституційний Суд України і це має бути чітко визначено в кодексі.

У проекті кодексу існують також й інші спірні моменти, але обговорення їх усіх не є темою цього дослідження. Потрібно лише зазначити, що з проектом можна погодитись частково, повністю, або не погодитись зовсім, але, безумовно, його прийняття є дуже довгоочікуваним і виключно необхідним для початку і подальшої діяльності адміністративних судів.

І останнє. Уявляється, що система адміністративних судів буде ефективно й чітко функціонувати тоді, коли з'явиться загальне розуміння представників усіх гілок влади самої суті адміністративної юстиції, та вона буде сприйматися не тільки як данина моді чи виконання обіцянок перед Радою Європи, а перш за все як найважливіший чинник у механізмі захисту прав, свобод та інтересів людини та громадянина, юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

#### Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про судову систему України: Закон України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.
3. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 1 жовтня 2002 р. // Офіційний вісник України. — 2002. — № 40. — Ст. 1856.
4. Про обрання суддів Вишого адміністративного суду України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 13. — Ст. 184.
5. Указ Президента України від 16 листопада 2004 р.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Проект // ІАЦ «ЛІГА».
7. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. До проблеми позову в адміністративному процесі // Право України. — 2003. — № 7. — С. 80–84.
8. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд.: І. Б. Колішко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.