

УДК 342.9.001.73(477)+347.97/99.001.73(477)

С.В. Ківалов

АДМІНІСТРАТИВНА І СУДОВА РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК І ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасна адміністративно-правова доктрина, яка базується на Концепції адміністративної реформи в Україні, передбачає реформування такої, без сумніву, важливої інституції правової держави, як адміністративна юстиція, квінтесенцією якої є адміністративне судочинство.

Вирішення завдання служіння держави громадянському суспільству, людині і громадянину покладається на всі без винятку державні органи й організації, органи місцевого самоврядування, державну і муніципальну службу. Тим не менше головна роль щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб від незаконних рішень і дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших установ, які реалізують функції держави, відводиться адміністративним судам. Йдеться про:

— адміністративні суди, про які видатні вчені-юристи говорили ще в ХІХ–ХХ ст.ст.;

— адміністративні суди, які протягом десятиріч не визнавалися радянською владою;

— адміністративні суди, система яких і в даний час формується з великими труднощами.

Іще більше, слід відмітити ту наполегливість, з якою ряд вчених, політиків та практиків ставлять під сумнів необхідність створення та функціонування адміністративних судів та пропонують передбачити розгляд публічно-правових спорів або господарськими, або загальними судами.

Важливо зазначити, що це не просто питання щодо системи адміністративних судів. Це питання про те, чи буде Україна правовою державою, оскільки однією з основоположних ознак правової держави, як відомо, є не тільки проголошення основних прав і свобод людини і громадянина, але й створення державно-правових гарантій їх реалізації та захисту. Водночас саме адміністративні суди за своєю суттю покликані захищати права і свободи людини і громадянина, а також юридичних осіб від неправомірних рішень та дій держави, державних органів та їхніх службових і посадових осіб. Саме тому з повною упевненістю можна сказати, що Україні потрібні адміністративні суди як гарантія законності та стабільності в державі.

Як відомо, з квітня цього року в Україні функціонують 6 із 7 апеляційних судів, чотири окружних адміністративних суди: Вінницький, Донецький, Житомирський і Харківський. А з 1 липня 2007 р., відповідно до Закону, повинні розпочати свою діяльність Севастопольський апеляційний суд і решта окружних адміністративних судів.

Однією з проблем функціонування адміністративних судів є питання їх кадрового забезпечення. Насамперед, це питання: а) підготовки майбутніх професійних

суддів; б) створення науково-теоретичної бази діяльності адміністративних судів; в) розробка проектів законодавчих актів щодо адміністративних судів.

На даний час апеляційні суди в середньому укомплектовані суддівськими кадрами тільки на 16%, а окружні адміністративні суди – іще менше: тільки на 13%. Особливо дивує той факт, що причина такого стану найпевніше суб'єктивна, а не об'єктивна. Адже всі органи, які задіяні в процесі відбору, призначення та виборів суддів, працювали та працюють на повну силу.

Тисячі кращих випускників провідних юридичних вузів, у тому числі й Одеської національної юридичної академії, які мають професійний стаж і відповідають всім необхідним вимогам, бажають бути суддями.

Як уявляється, такий стан речей склався в результаті неефективної і непрозорої процедури відбору і призначення суддів, закріпленої застарілими нормами Закону «Про судоустрій». Оптимізму в даній ситуації надає той факт, що на розгляді у Верховній Раді України знаходиться новий законопроект «Про судоустрій», який уже прийнятий у першому читанні та який повинен вирішити всі вище названі проблеми.

Основоположними гарантіями забезпечення адміністративного судочинства, а відповідно, і функціонування адміністративних судів є:

1) належне законодавче регулювання діяльності адміністративних судів, тобто йдеться, насамперед, про Кодекс адміністративного судочинства України;

2) проведення фундаментальних наукових досліджень і теоретико-методологічних розробок питань адміністративного судочинства, які становлять собою одну з основних умов ефективності діяльності адміністративних судів.

Прийняття і введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України є проривом у питанні розвитку в Україні правової бази адміністративної юстиції і реалізації важливої складової сучасної доктрини адміністративного права. Проте яка б ні була позитивна роль даного законодавчого акта, сьогодні ми констатуємо той факт, що Кодекс, ледь набравши чинності, уже потребує невідкладних суттєвих змін і доповнень, без яких адміністративні суди не можуть належним чином виконувати своє завдання.

Так, ст. 4 КАС передбачає, що «юрисдикція адміністративних судів розповсюджується на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких передбачений інший порядок судового рішення». При цьому в КАС не дається визначення поняття «публічно-правовий спір», іще більше п. 1 ст. 3 КАС використовує термін «публічно-правовий спір» як «розмінну монету» для визначення поняття «адміністративна справа». Слід також звернути увагу на те, що, окрім терміна «публічно-правовий спір», у ст. 48 КАС використовується вислів «спір з приводу публічно-правових відносин». Виникає запитання: як співвідносяться ці поняття і яке з них є визначальним для визначення компетенції адміністративного суду?

Не менш важливим є вирішення питання про змістовне навантаження терміна «управлінські функції», який використовується у ст. 3 КАС при визначенні поняття «суб'єкт владних повноважень». Як відомо, у публічно-правовому спорі однією зі сторін є або орган виконавчої влади, або орган місцевого

самоврядування, або інший суб'єкт, наділений управлінськими функціями. Наявність «управлінських функцій» перетворює «простого суб'єкта» на «суб'єкта владних повноважень», тобто вирішується питання про підсудність спору або адміністративному, або господарському суду. Водночас ні адміністративна наука, ані чинне законодавство не дають як загальноприйнятого, так і нормативного визначення цього поняття. Все це не сприяє вирішенню завдання адміністративного судочинства, оскільки адміністративні суди в такому разі повинні за власним розсудом вирішувати питання щодо віднесення до суб'єктів владних повноважень тих чи інших суб'єктів. Таким чином, порушується принцип однакового застосування адміністративними судами положень КАС.

Правовою колізією слід вважати використання у КАС, стосовно компетенції адміністративних судів, термінів «орган виконавчої влади» й «орган державної влади». Так, п. 1 ст. 3 КАС визначає поняття «адміністративна справа» як публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади... і так далі, а п. 7 цієї самої статті визначає поняття «суб'єкта владних повноважень» як органу державної влади, органу місцевого самоврядування... і так далі. Всім відомо, що поняття «орган державної влади» ширше за поняття «орган виконавчої влади», оскільки включає також орган законодавчої, органи судової влади та інші державні органи, які не належать до тих чи інших гілок влади. Тому цілком резонно виникає запитання: як бути, коли стороною публічно-правового спору буде Секретаріат Президента або органи прокуратури?

Ще одне дуже важливе питання. Завданням адміністративних судів є захист прав і свобод людини і громадянина від незаконних рішень, дій та бездіяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Саме тому досить дивним, якщо не сказати більше, є положення п. 4 ст. 50 КАС, яке передбачає, що громадянин України, іноземець, особа без громадянства може бути відповідачем у адміністративному судочинстві перед суб'єктом владних повноважень як у випадках, передбачених названою статтею, так і у випадках, передбачених іншими законами. Тобто йдеться як про невідповідність даного положення положенням ст. 2 і ч. 2 ст. 17 КАС, так і принципам права, і, як наслідок, про можливість розширення кола подібних суперечностей у майбутньому.

На момент набрання чинності КАС проблема розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів мала двійний вимір. По-перше, внутрішньоспеціалізаційний – це складності з розподілом адміністративних справ між господарськими судами і загальними судами на період створення окружних і апеляційних адміністративних судів. По-друге, міжспеціалізаційний, тобто відмежування адміністративних справ від справ інших спеціалізацій, насамперед господарських справ. Слід погодитися з тим, що масштаби цієї проблеми не виправдано великі, а сама проблема має чисто суб'єктивний характер. Адже проблема внутрішньоспеціалізаційного розподілу адміністративних справ була, по суті, вирішена ще в грудні 2005 р. Законодавчі критерії розподілу були встановлені в самому КАС і в ГПК 1991 р. Єдина серйозна проблема – хто саме уповноважений в останній інстанції роз'яснити порядок внутрішньоспеціаліза-

ційного розподілу адміністративних справ одночасно й адміністративним, і господарським судам – була ліквідована листом Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р., яким ці повноваження визнавалися за Вищим адміністративним судом. Тим не менш проблема існує й досі.

Не можна сьогодні не сказати про положення КАС, які стосуються оскарження в адміністративних судах нормативно-правових актів, особливо нормативно-правових актів вищих органів влади – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Ситуація посилюється тим, що повноваження Президента України і Верховної Ради України врегульовані безпосередньо Конституцією України і тільки в окремих випадках – законами. Тому судді адміністративних судів, як розглядають скарги на нормативні акти названих органів, часто опиняються у становищі, коли будь-яке їхнє рішення буде рішенням щодо конституційності цих актів. А це дійсно є порушенням закону, притому порушенням закону вже самим адміністративним судом. Так, практика Вищої ради юстиції і дисциплінарної комісії судів свідчить про багаточисельні порушення, які судді навмисно допускають при реалізації даного повноваження. Інколи доходить до абсурду, коли окремі судді стараються підмінити орган законодавчої влади, відмінюючи або призупиняючи дію законів України, якими вони самі повинні керуватися при здійсненні правосуддя. Саме тому законодавчі ініціативи, спрямовані на повне або часткове вилучення з КАС можливості оскарження в адміністративних судах нормативно-правових актів вищих органів державної влади, заслуговують на серйозну увагу.

Останнім часом почастішали заклики щодо відмови від інституту забезпечення адміністративного позову. Противники цього інституту посилаються при цьому на зловживання цим інститутом. І небезпідставно. Однак при цьому, на жаль, не пропонуються жодні альтернативні способи захисту прав громадян і юридичних осіб протягом судового процесу. Виходячи з практики розслідування Вищою радою юстиції порушень, які допустили судді, пропоную доповнити КАС нормою, що забороняє суду вживати заходів щодо забезпечення позову, наслідки якого будуть ідентичними задоволенню позовних вимог. Також пропоную уточнити критерії, на підставі яких суд визначає необхідність вжиття заходів для забезпечення позову. І обов'язково слід урегулювати процедуру зміни і відміни заходів забезпечення позову: визначити, який суд і на якій стадії має право приймати таку ухвалу, який порядок її оскарження, коли вона набирає чинності. Суддям і громадянам необхідні чіткі правила, додержання яких гарантувало б досконалість дій судді, а порушення яких було б очевидним і для самого судді, і для учасників процесу, і для компетентного органу, який вирішує питання про відповідальність судді. Неясність, нечіткість, двозначність чинних норм – ось що породжує проблеми.

Заслуговує на увагу і така проблема. Відповідно до чинних норм КАС, скарги на рішення, дії та бездіяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування розглядаються виключно місцевими загальними судами, а скарги на рішення, дії та бездіяльність місцевих органів державної влади – тільки окружними адміністративними судами. Однак на практиці рішення органів

місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади з питань правовідносин у сфері власності, оренди землі й нерухомості, будівництва часто дублюють одне одного. А в м. Києві взагалі голова міської ради і голова адміністрації – одна й та сама посадова особа. Це стосується і голів районних рад м. Києва, де районні адміністрації за законом є виконавчими органами районних рад.

Таким чином, норми КАС дають громадянину можливість звернутися з однаковими адміністративними позовами одночасно в два суди однієї інстанції з перспективою отримати два суперечливих одне одному судових рішення. При цьому суди не будуть мати права повернути жодну з поданих позовних заяв, адже формально відповідачі – різні суб'єкти. За таких умов не можна виключити прийняття суперечливих одне одному рішень й апеляційною інстанцією і використання взаємосуперечливих рішень як знов відкритих обставин для оскарження одне одного. Таким чином, уже тепер слід вносити відповідні зміни у КАС, які б зобов'язували суди в таких випадках об'єднувати позови-близнюки в одне провадження у розгляді одного суду за першою інстанцією.

І наостанок хотілося б зазначити, що важливе місце у забезпеченні належного функціонування адміністративних судів, попри вищеназвані, займає питання проведення фундаментальних наукових досліджень і теоретико-методологічних розробок питань адміністративного судочинства. При цьому головна роль у становленні правової держави України належить не законодавцеві, не державному діячеві, а вченому. Це свідчить тільки про те, що якими би досконалими не були законодавчі акти, якими би професійними не були судді, без фундаментальних наукових досліджень адміністративного судочинства неможливо забезпечити функціонування адміністративних судів щодо вимог сучасної адміністративно-правової доктрини.

УДК 342.9(477)

В.Б. Авер'янов

НОВА ДОКТРИНА УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ЕТАПІ СТАНОВЛЕННЯ

Вітаючи учасників ювілейної, V Національної конференції, важливо нагадати, що ще зовсім недавно в нашій країні адміністративне право (далі – АП) було чи не найбільш консервативною правовою галуззю. І науково-теоретичні засади цієї галузі цілком виправдовували її місце і призначення як важливої частини правового фундаменту колишньої адміністративно-командної системи і номенклатурно-бюрократичної держави.

Оскільки діюче в Україні АП продовжує в переважній частині будуватися на теоретичних засадах радянської науково-правової школи, змінити суспільну роль і призначення АП можна лише за допомогою радикального перегляду цих засад. Це якраз і означає формування (створення) нової національної адміністра-