Про сутність адміністративної юстиції

В Україні відбувається поступова переоцінка, переосмислення ідейних цінностей та правових положень, а також реформування і трансформування правових відносин та інститутів. Можна вважати фактично визначеними основні напрями судово-правової реформи, яка має забезпечити верховенство права і законність в такій важливій сфері як судова влада[1]. Для досягнення цієї мети необхідно не тільки удосконалити традиційні судові функції — застосування заходів кримінального покарання до осіб, що скоїли злочини, і вирішення тих або інших майнових суперечок. Потрібно ще законодавчо врегулювати повноваження суду з контролю і забезпеченням взаємної відповідальності держави та її громадян.

Важливого значення в зв'язку з цим набуває діяльність судів по захисту прав громадян від порушень їх різними державними органами і посадовими особами адміністративного апарату. Така функція суду, як відомо, має назву адміністративної юстиції.

В Україні вже прийнято нормативні акти, що лежать в основі судового захисту особистих прав і свобод в сфері адміністративно-правових відносин (наприклад, Закон «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 3 грудня 1997 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» тощо).

Проблема названої форми судового контролю не нова. Але й розгляд мав свою специфіку тому, що до недавнього часу в Україні не було скільки-небудь значного матеріалу для наукового аналізу питань в цьому напрямі.

Вченим-юристам доводилося здебільшого спиратися на практику розгляду незначної кількості справ, що виникають з адміністративно-правових відносин в рамках цивільного процесу. З прийняттям зазначеного вище Закону дана проблема постала знову, можна сказати, на якісно новому рівні.

Розгляд справ, які виникають з адміністративно-правових відносин, здійснюється в рамках цивільного судочинства (глава 31-А ЦПК України). Зрозуміло, що новий нормативний акт вимагає іншого процесуального порядку, спеціально пристосованого для судового розгляду саме адміністративних справ.

Для вирішення даного питання в межах адміністративного права необхідно чітко визначитися з колом управлінських рішень, законність яких може бути перевірена судом. Це одне з найважливіших питань, оскільки воно визначає межі судового контролю над органами виконавчої влади з боку судової влади.

Відповідно до ст. 248[2] ЦПК предметом оскарження є: колегіальні і одноособові рішення, дії або бездіяльність, у зв'язку з якими громадянин вважає, що:

порушено або порушуються його права чи свободи;

створено або створюються перешкоди для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод або що вжиті заходи з реалізації його прав є недостатніми;

на нього покладено обов'язки, не передбачені законодавством або передбачені останнім, але без врахування конкретних обставин, за яких вони повинні покладатися, або що ці обов'язки покладені неуповноваженим на це органом;

його притягнуто до відповідальності, яку не передбачено законодавством, або до нього застосовано стягнення за відсутністю передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою або органом.

Виходячи ж із змісту ст. 55 Конституції, предметом оскарження можуть бути укази і розпорядження Президента та інших вищих посадових осіб держави, судові рішення. Право громадянина на судовий захист своїх прав і законних інтересів у адміністративно-правових відносинах передбачено низкою законів України (наприклад, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про біженців», «Про прокатуру» тощо).

Концепція реформи адміністративного права України пропонує широке визначення предмета оскарження. Тобто, це можуть бути не тільки управлінські рішення, а й розпорядження, укази Президента, інші управлінські акти державних та комунальних управлінських органів, також бездіяльність виконавчих структур, якщо таким чином порушується конкретна правова норма.

[1] Див.: Концепція судово-правової реформи в Україні (проект) // Україна молода. — 1995. — 2 жовт.

© І.Бородін, 2000

Сьогодні ж можна погодитися [illegible] адміністративним суддею можуть розглядатися не тільки рішення [illegible] акти загального характеру (наприклад, «нормативні акти», видані [illegible] органами влади), питання компенсації шкоди, завданої органами [illegible] органами місцевого самоврядування, а також адміністративними [illegible] службовців[2].

Компетенція адміністративних судів [illegible] адміністративного рішення (адміністративної дії або бездіяльності [illegible] відповідає орієнтирам, визначеним у «Довіднику Ради Європи з [illegible] права, які стосуються відносин між адміністративними органами та [illegible]

Слід за цим потребує врегулювання вся процедура [illegible] В ній повинні знайти законодавче вираження такі її основні складові: як суб'єкти [illegible] участь у справі; межі законної сили судового рішення, засоби доказування, порядок [illegible] прийнятого рішення, порядок подачі скарги тощо.

Тільки після нього може йтися про наявність матеріально-правової основи для судового провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин.

На сьогодні зрозуміло тільки одне — процесуальний захист осіб, права яких порушено у адміністративно-правових відносинах, більше нагадує форму позовного провадження.

Позов — це звернення до суду з вимогою усунення порушеного майнового права або охоронюваного законом інтересу. Сам він на даний час визначає характер судового провадження у названих справах. Предметом судового розгляду тут є спільні матеріально-правові відносини. Розгляд справи має змагальний характер між позивачем і відповідачем, які самостійно здійснюють доказування у справі. Така правова конструкція забезпечує захист саме майнових інтересів громадян.

Адміністративне право має інший юридичний зміст, йому властивий імперативний метод регулювання суспільних відносин. Наприклад, в законодавстві про адміністративні правопорушення правова норма в односторонньому порядку зобов'язує приватну особу поводитись так, як вимагає її зміст. Тобто, вона підпорядковує ті суспільні відносини між виконавчою владою і громадянами, які знаходяться в межах юрисдикції держави. В такій системі засобів захисту особистих прав громадян позов не можливий, тут має місце скарга, тобто звернення, в якому є прохання про скасування незаконно винесеного адміністративного рішення, що порушило права та законні інтереси окремої особи.

Таким чином, громадянин виступає як об'єкт впливу з боку державного апарату і як суб'єкт, що захищає перед ним свої права. Ця подвійність правового статусу характерна саме для учасників адміністративно-правових відносин. Юрисдикційний характер захисту особистих прав і законних інтересів громадян виникає не на економічній підставі, а, можна сказати, більше на політичній.

В основу традиційного позовного провадження покладена суперечка двох суб'єктів майнових відносин. Кожен з них в суді доказує законність своїх дій, вільно володіючи матеріальними та процесуальними правами. Завдання адміністративно-юрисдикційного процесу полягає в захисті інтересів особи в сфері публічного права. Процедури позовного провадження для здійснення цієї мети не придатні, тому що мають приватно-публічний характер з наслідками, які з нього випливають.

Розгляд зазначених справ побудовано в межах позовного провадження. Це призводить до «деформації» цивільно-правових норм. По суті, судове провадження у даних справах перестало бути позовним і, в той же час, не набуло форми судово-адміністративної процедури. Така подвійність заважає визначити сутність адміністративних справ та основні напрями удосконалення процесуального законодавства з їх розгляду.

Серйозним аргументом для вирішення проблеми може стати опрацювання адміністративно-правовою теорією поняття про адміністративно-правову суперечку. А це питання в повній мірі не буде вирішено до того часу, доки названі справи не стануть предметом юрисдикції спеціальних (адміністративних) судів.

Адміністративно-правовою суперечкою остання може вважатися [illegible] коли звернення громадянина до суду пов'язано з публічним правом. Отже, вирішальним для визначення компетенції суду в даному разі є те, на яких положеннях ґрунтуються правовідносини, — приватного чи публічного права. І таке розмежування є непростою справою.

До приватного права належать норми, які виходять з принципу рівних прав кожного. До публічного — норми, що визначають пріоритет права держави або представника державної влади. Вони характеризують відносини між нижчестоящими та вищестоящими суб'єктами. Тут держава, її орган виступають як носії суверенної влади. Нормами публічного права є консти-

[2] Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції [illegible] України. — 1999 [illegible] N. [illegible] — С. 11.

...ційне, фінансове, податкове, екологічне право. Але публічно-правовими відносини можуть ...ти і тоді, коли вони побудовані виходячи з принципу рівності сторін (наприклад, при ...кладенні між громадянами і державою договору про виконання публічних завдань). Тобто, ...блічно-правові відносини — це ті, які є між адміністративними органами та іншими суб'єк-...ми публічного права при здійсненні ними публічних завдань, з одного боку, і громадянами ...підприємствами — з другого.

Дати відповідь саме на ці питання означає вирішити складну проблему, її подолання ...оже у введенні судового провадження у справах, що виникають з адміністративно-пра-...вих відносин.

І.БОРОДІН
кандидат юридичних наук
(Херсонський факультет
Запорізького юридичного
інституту МВС України)