

УДК 35.071:340.6(477)+(41)

В. Решота

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано процес становлення адміністративної юстиції у системі державного управління України в умовах європейської інтеграції. Головну увагу звернено на дослідження позитивного досвіду англосаксонської моделі адміністративної юстиції, що може бути використаний при реформуванні цього інституту в Україні, зокрема через інституціоналізацію органів адміністративної квазіюстиції.

Ключові слова: адміністративна юстиція, державне управління, англосаксонська модель, адміністративна квазіюстиція.

Наявність різноманітних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування демократичної правової держави. У різних країнах існують свої специфічні способи захисту прав громадян, але одним із найважливіших є інститут адміністративної юстиції, що є не лише формою захисту прав громадян у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а й слугує ефективним засобом контролю за діяльністю органів, посадових і службових осіб публічного управління.

Питання становлення та розвитку адміністративної юстиції в Україні досліджували: В. Авер'янов [1], І. Коліушко та Р. Куйбіда [2], Ю. Педько [3], В. Стефанюк [4] та багато інших, проте досвід англосаксонських країн досліджувався епізодично та без пропозицій втілення його у державне управління України.

Для реалізації більшості своїх прав та свобод громадянин вступає у відносини з органами державного управління та місцевого самоврядування, тому демократична держава повинна гарантувати громадянину захист від неправомірних дій чи бездіяльності або незаконних актів суб'єктів владних повноважень.

Актуальність запропонованого дослідження зумовлена становленням нового для державного управління України інституту – адміністративної юстиції. Законодавче закріплення цього демократичного інституту є лише початком становлення нової форми захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин. Подальше його реформування має відбуватись із впровадженням того позитивного зарубіжного досвіду, що може бути реалізований в Україні, що, своєю чергою, дасть змогу створити ефективний механізм захисту громадян від свавілля органів та посадовців державної влади та місцевого самоврядування.

Мета дослідження – проаналізувати стан адміністративної юстиції в Україні та досвід країн англосаксонської моделі, що може бути використаний для вдосконалення інституту адміністративної юстиції в Україні. Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити суть адміністративної юстиції, передумови її виникнення;
- проаналізувати стан її розвитку та передумови виникнення у державному управлінні України;

– дослідити досвід англосаксонських держав, що може бути корисним для реформування адміністративної юстиції в Україні;

– визначити поняття та сутність адміністративної квазіюстиції та необхідність її формування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із захистом прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, а предметом – теоретичні засади становлення та реформування адміністративної юстиції в Україні.

Виникнення держави та наділення владою певних представників суспільства поставило у нерівне становище громадян, для яких завжди важче відстоювати свої законні права та інтереси у конфліктних відносинах із посадовцями органів публічної адміністрації. Наявність важелів впливу у таких представників надає їм можливість зловживати владою для задоволення власних потреб та інтересів, інколи всупереч інтересам звичайних громадян. Для захисту останніх і було створено адміністративну юстицію, органи якої повинні незалежно та неупереджено розглянути та вирішити конфлікт між громадянином та органом, посадовою чи службовою особою публічної адміністрації.

Унаслідок існування багатьох моделей адміністративної юстиції та відмінності у її застосуванні немає єдиного визначення цього інституту. На нашу думку, адміністративна юстиція – це система спеціально створених судових та квазісудових органів із вирішення та розгляду адміністративних спорів за спеціально встановленою процедурою щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їхніх посадових і службових осіб, які порушують права, свободи та інтереси фізичних осіб чи права та законні інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Таке трактування є достатньо широким, оскільки включає в себе і органи адміністративної квазіюстиції, проте це зумовлене спробою охарактеризувати усі основні моделі адміністративної юстиції, зокрема і англосаксонську.

Протягом всього періоду існування держави було багато спроб утворити такі органи. Проте дієвими вони можуть бути лише у демократичних правових державах, де ефективно функціонує взаємодія та взаємостимування гілок державної влади. Інститут адміністративної юстиції в Україні пройшов довгий шлях свого становлення та розвитку. Значного розвитку цей інститут зазнав на початку ХХ ст. А у період недовгого існування державної незалежності України 1917 – 1920 рр. на державному рівні було заплановано утворення адміністративної гілки судочинства. Проте прихід радянської влади унеможливив подальше становлення адміністративної юстиції, яка є атрибутом правової держави через невизнання цих ідей радянської влади, через ставлення інтересів держави, державного управління над інтересами громадянина та й усього суспільства загалом. Лише з проголошенням суверенітету України, яка взяла курс на розбудову громадянського суспільства, правової держави, в якій людина є основною цінністю, стало можливим формування інституту адміністративної юстиції.

Значного поштовху для становлення цього інституту в Україні надав Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), прийнятий у 2005 р. Проте вже з самого початку дії КАС України виникло чимало проблем як організаційного, так і процесуального плану, про що свідчать чисельні зміни, які були внесені через декілька місяців після набрання цим кодексом чинності. У цьому кодексі було визначено і систему адміністративних судів, які на місцевому рівні включають окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні.

У системі судоустрою можуть успішно функціонувати одночасно як загальні міжгалузеві, так і спеціалізовані суди. В Україні до спеціалізованих судів належать господарські та адміністративні суди. Однак схрещення принципів територіальності та спеціалізації при створенні будь-якої судової ланки є недопустимим [5]. Таке схрещення принципів організації судів відбулось при формуванні місцевих адміністративних судів відповідно до КАС України. Покладення на загальні суди функції з розгляду справ адміністративної юрисдикції за спеціальною процедурою створило ще більше навантаження на суди, що ледве справляються із безліччю справ, що надходять до них. Така ситуація призводить до насиченого темпу вирішення справ, проте його якість погіршується.

Окрім організаційних проблем побудови адміністративних судів, існує ще чимало інших труднощів на шляху побудови ефективної системи адміністративної юстиції, зокрема матеріально-технічне забезпечення, підбір кадрів, що мають спеціальні знання та досвід роботи у сфері державного управління та місцевого самоврядування, нестабільність законодавства, проблеми реалізації норм КАС України, що є предметом окремих досліджень.

Подальше реформування в Україні як системи державного управління, так й адміністративної юстиції зокрема, має відбуватись із урахуванням європейських принципів та стандартів, теоретичних положень, доктрин та позитивного практичного досвіду зарубіжних країн. Дослідження окремої держави на сьогодні не дає повної картини функціонування її органів, адже національні системи країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), Ради Європи тісно пов'язані із правовою системою цих наднаціональних утворень. Тому важливим завданням при побудові демократичної правової держави, що має намір вступити у Європейський Союз, є гармонізація, а потім й уніфікація національного законодавства із законодавством ЄС, а також адаптація загальноєвропейських правових принципів та стандартів, зокрема і принципів державного управління.

Проте врахування європейських принципів та стандартів адміністративної юстиції, закріплення їх у Кодексі адміністративного судочинства, створення системи адміністративних судів не є завершальним етапом інституціоналізації адміністративної юстиції в Україні. Важливим завданням є також дослідження напрямів розвитку та вдосконалення адміністративної юстиції, аналіз здобутків усіх європейських та світових моделей адміністративної юстиції та втілення їх у практику державного управління України, підготовка кваліфікованих спеціалістів у цій галузі, створення доктрини адміністративної юстиції України. Втілення національних та європейських стандартів у життя має стати неодмінною рисою державного управління України, що дозволить сформувати справжню демократичну правову державу із відповідальною перед громадянами владою.

Окрім оскарження рішень у порядку адміністративного судочинства в Україні, скарги можна направляти в адміністративні установи вищого рівня, які зобов'язані їх вирішити і письмово повідомити про це скажника. Але адміністративна юстиція значною мірою переважає адміністративний (ієрархічний) порядок оскарження, а також прокурорський нагляд. Органи адміністративної юстиції не пов'язані із "чесною служби та мундира", на відміну від адміністративних органів, більш незалежні та неупереджені, ніж відомчі інстанції. Від прокурорського нагляду адміністративну юстицію відрізняє наявність процесуально регламентованих положень, що пов'язують учасників процесу взаємними правами і обов'язками, що гарантують їм рівність та змагальність настільки, наскільки це необхідно для ефективного вирішення справи [6].

Судовий порядок вирішення спорів громадян з адміністративними органами, який характеризується більшою незалежністю та об'єктивністю розгляду справ, є неможливим без ініціативи зацікавленої особи. Відомо, що з багатьох причин громадяни не завжди звертаються в суд, а повідомляють про порушені права прокурору чи вищестоящим органам державного управління [7]. Отож, фізична чи юридична особа, яка невдоволена діями адміністрації і зазнала внаслідок них шкоди, мала б визначити, звертаючись до суду, що має для неї перевагу: досить тривале вирішення адміністративним судом питань про незаконність акту і відшкодування шкоди чи більш швидке визнання незаконним акту адміністрації адміністративним судом, а вже потім відшкодування шкоди у порядку цивільного судочинства, що загалом вимагатиме більше часу, коштів і зусиль, але є менш ризикованим [8].

З огляду на це, увагу необхідно звернути на інститут адміністративної квазіюстиції, який залишається зовсім недослідженим, тоді як адміністративні суди перебувають ще на стадії становлення у державному управлінні України. Створення адміністративної квазіюстиції законодавчо передбачено Концепцією адміністративної реформи України 1996 р. Відзначається, що, оскільки найбільша кількість скарг громадян належить до сфер охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, доцільно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальні підрозділи щодо розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг у порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної квазіюстиції) [9].

Адміністративною квазіюстицією є спеціально створені державою органи, які є складовою системи виконавчої влади або ж є незалежними органами, що займають маргінальне положення між гілками виконавчої та судової влади. Основним їх завданням є розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органів публічного управління, їх посадових і службових осіб. Головною ознакою, що характеризує їх як квазісудові установи, є те, що вони не належать до системи органів судової влади, а лише нагадують їх за своєю діяльністю. Адміністративна квазіюстиція є ефективним позасудовим засобом вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин між громадянами та органами державного управління та місцевого самоврядування.

Створення органів досудового врегулювання спорів передбачено Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам "Про альтернативи судового вирішення спорів між органами виконавчої влади та приватними особами" № R (2001) 9, яка визначає, що ці органи є ефективним засобом вирішення спорів у сфері публічного управління [10]. Вони не повинні замінювати адміністративні суди чи інші діючі органи адміністративної юстиції, а бути альтернативним, допоміжним засобом вирішення спорів.

На нашу думку, створення незалежних квазісудових органів могло б створити ефективний позасудовий механізм захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин. Це допомогло б значно розвантажити роботу власне адміністративних органів, до яких постійно надходить велика кількість скарг, а також і адміністративних судів. Квазісудові органи могли б значно професійніше розглядати справи у відповідних сферах державного управління та місцевого самоврядування. Створення спеціальних органів із розгляду скарг громадян у різноманітних сферах суспільної діяльності має стати важливим доповненням до механізму захисту населення від бюрократичних зловживань.

На нашу думку, органи адміністративної квазіюстиції в Україні необхідно створити, беручи до уваги досвід адміністративної юстиції країн англосаксонської моделі.

Особливістю цієї моделі є те, що основна маса спорів громадян з органами публічного управління розглядається спеціальними органами – адміністративними трибуналами, які за своєю суттю є квазісудовими установами та вирішують спори у конкретних сферах державного управління. Наприклад, лише у Великій Британії існує понад 50 видів різноманітних трибуналів. Розгляд справ у цих органах є набагато швидший, дешевший і простіший, що суттєво відрізняє його від складної та тривалої судової процедури.

При усій відмінності соціально-політичних, правових, історичних та інших ознак функціонування держави, англосаксонська модель адміністративної юстиції має чимало подібних ознак із адміністративною юстицією України. По-перше, адміністративні трибунали Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії виникли порівняно недавно – на початку ХХ ст., перебравши на себе “тягар” загальних судів і звільнивши їх від постійно зростаючої кількості справ у деяких сферах державного управління та місцевого самоврядування. В Україні також і досі триває передача розгляду адміністративно-правових спорів від загальних до спеціально створених адміністративних судів.

По-друге, квазісуди не є новим явищем для України, адже вони виникали у різних сферах управління на початку ХХ ст., що вже було досліджено, але в силу суспільно-політичних обставин та зміни державного ладу були ліквідовані.

Необхідність використання досвіду англосаксонської моделі адміністративної юстиції полягає у тому, що цей інститут зазнав достатнього розвитку та реформування у процесі пошуку його оптимальної моделі, що суттєво відрізняє його від того стану, в якому він був століття тому. Відповідно, формування адміністративної квазіюстиції не може відбуватись без урахування її розвитку в країнах англосаксонської моделі.

Основною умовою, що має бути використана при формуванні адміністративної квазіюстиції в Україні, є те, що ці органи повинні бути незалежними у своїй діяльності і відділеними від активної адміністрації. Відповідно, положення Концепції адміністративної реформи про те, що необхідно в порядку державно-правового експерименту створити у системах органів виконавчої влади спеціальні підрозділи із розгляду скарг громадян, необхідно, на нашу думку, переосмислити. Сам лише порядок, наближений до судового, ситуацію істотно не змінить, адже ці квазісудові органи будуть перебувати у тісному контакті з активною адміністрацією, що буде зменшувати ефективність вирішення спорів.

Доцільно не лише, щоб скарги розглядали інші службовці або відділи органу, рішення якого оскаржується, але щоб ці скарги розглядалися незалежними органами. Адже такі спеціальні підрозділи, які пропонуються створити, за своєю суттю будуть тими ж адміністративними органами, які за спеціальною процедурою, під іншою назвою, але у межах того ж відомства будуть розглядати адміністративні спори. Рівень правосвідомості, правової культури в Україні не є достатньо великим, щоб прямо запозичувати досвід США, де корпус адміністративних судів перебуває у складі органів виконавчої влади. Заборона спілкування, протоколювання усіх контактів адміністративних суддів із посадовими, службовими особами відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування, на нашу думку, не створить незалежності для посадовців адміністративних квазісудів, а реалізація цих гарантій у сучасних умовах є практично неможливою.

Беручи до уваги таку ознаку англосаксонської моделі, як професійність, вузька спеціалізованість розгляду конкретних категорій справ, доцільно формувати ці комісії із фахівців у відповідних сферах суспільного життя, а також із залученням фахових юристів,

які будуть відповідати за юридичний бік роботи таких комісій, представників громадських організацій тощо. У тих сферах, де існує велика кількість спорів, працівники комісій повинні здійснювати свою діяльність на постійній основі.

Отже, створення органів адміністративної квазіюстиції може стати дуже позитивною зміною для системи державного управління України, що дозволить наблизити її до демократичних стандартів, що дасть змогу суттєво розвантажити роботу судів та органів державного управління і місцевого самоврядування. Їх інституціоналізація також дасть змогу не змінювати вже існуючу систему адміністративних судів, де первинною ланкою виступають загальні суди як адміністративні, адже формування адміністративних судів на всіх рівнях, де існують загальні суди, потребує значних матеріальних коштів та висококваліфікованих кадрів. Створення органів адміністративної квазіюстиції із спрощеною процедурою розгляду скарг та без дотримання судових формальностей, на нашу думку, буде більш ефективним. Вони, не замінюючи адміністративних судів, будуть допомагати їм вирішувати адміністративні спори у певних сферах. Маючи спеціальні знання та практичний досвід роботи, їм буде легше розібратись у відповідній категорії справ, аніж суддям загальних судів, які на сьогодні розглядають практично усі категорії справ, окрім господарських. Незалежність від активної адміністрації, спрощена процедура розгляду скарг будуть приваблювати громадян для звернення до них із своїми питаннями. Отже, громадяни, які не бажають звертатись до адміністративних органів та не хочуть втягуватись у судову тяганину, зможуть знайти альтернативний спосіб для вирішення навіть незначного адміністративного спору.

Дослідження адміністративної юстиції має велике теоретичне та прикладне значення для демократизації державного управління України. Питання запровадження адміністративної квазіюстиції в Україні потребує ґрунтовного наукового дослідження, важливо також проаналізувати позитивний досвід європейських та інших країн у сфері адміністративно-юстиційного захисту прав і свобод громадян.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.
3. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
4. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. – Харків: Консул, 2003. – 464 с.
5. Штогун С. Правові питання організації адміністративного судочинства // Право України. – 2006. – №4. – С. 19.
6. Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. – 1994. – №5. – С. 52.
7. Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления: Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, 1973. – С. 6.
8. Запровадження адміністративної юстиції / Центр політико-правових реформ // <<http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=62&d=204>>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України №810/98 від 22.07.1998 р. // <<http://zakon.rada.gov.ua/>>.

10. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies) . – 2001 / Council of Europe // <<http://www.coe.int/>>.

V. Reshota

**PERSPECTIVES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE REFORMATION
IN UKRAINE'S SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
USING EXPERIENCE OF ANGLO-SAXON COUNTRIES**

The process of administrative justice creation in the system of public administration of Ukraine in conditions of European integration was analyzed. Special attention was paid to investigation of positive experience of Anglo-Saxon model of administrative justice, what should be used in reformation of this institute in Ukraine, especially by means of administrative quasi-justice institutionalization

Key words: administrative justice, public administration, Anglo-Saxon model, administrative quasi-justice.