

Щоб була зрозумілою доцільність такого узагальнюючого акту, варто навести певну аналогію цього Кодексу з колишньою пропозицією деяких радянських дослідників (І. Л. Бачило) про необхідність прийняття загальносоюзного Закону "Про організацію державного управління". Концептуально це щось подібне, але стосується загальних засад не системи державного управління, а галузі адміністративного права.

Розглянуті концептуальні проблеми, на наш погляд, мають вузлове значення для вироблення правильної стратегії продовження адміністративно-правової реформи в Україні.

УДК 347.998.2

О. М. Пасенюк
заступник державного секретаря
Міністерства юстиції України

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Належний судовий контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечити органи судової влади. Важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною є право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тому вирішальну роль у забезпеченні законності, захисту порушених прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правових відносин має відігравати адміністративна юстиція.

Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини і громадянина від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб визначається наявністю норм Конституції України та Цивільного процесуального кодексу України, що встановлюють права громадян на судові оскарження.

Право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд у прийнятні терміни є однією з основних ознак кожної правової держави.

Конституція визначила основні принципи побудови та діяльності судів, принципи судочинства, які призведуть до більш ефективного відправлення правосуддя, функціонування судової системи та удосконалення процедури оскарження.

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Адміністративна юстиція у демократичній правовій державі уособлює собою механізм захисту від незаконного втручання органів державної влади, їх посадових осіб в особисте життя громадян.

Кожен громадянин має право вирішити спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й з державою. Це надзвичайно важлива конституційна норма, яка захищатиме законні права, свободи та інтереси громадян.

Обов'язок правової держави гарантувати суб'єктивні права громадянина у відносинах з адміністративними органами також підкреслює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б з одного боку захищала суб'єктивні права громадян, а з іншого — забезпечувала б через свою судову практику законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла б зміцненню правопорядку в державі і розвитку управлінської діяльності та її якості. Отже, органи державної влади отримують в особі адміністративної юстиції не структуру протистояння, а структуру, яка сприятиме її покращенню шляхом виправлення правових помилок в їх діяльності.

Разом з тим, слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати тільки у здійсненні правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути саме судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, які ставляться перед правозахисними органами.

Особливо це важливо в такій галузі, яка містить у собі багато від такого імперативного початку, як управління. На підставі статті 55 Основного Закону шляхом створення адміністративної юстиції буде

гарантовано не тільки сприяння укріпленню правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому індивідууму реалізувати свої права по відношенню до органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності.

З часу прийняття Конституції, а саме з 1996 року, в Україні було багато зроблено на шляху здійснення адміністративної та судової реформ.

Серед *етапів розвитку адміністративної юстиції* як складової адміністративної та судової реформ можна виділити такі:

- реформування системи судів відповідно до Конституції України, у тому числі запровадження системи адміністративних судів;
- правове забезпечення правосуддя у сфері адміністративно-правових відносин;
- організаційне, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення діяльності адміністративних судів тощо.

Для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту як адміністративна юстиція необхідним є *створення належної правової бази*.

На сьогоднішній день відповідно до Цивільного процесуального кодексу України справи, які виникають із адміністративно-правових відносин, розглядаються в загальних судах.

Але специфіка розгляду цих справ вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації у цій сфері. Існування спеціалізованих судів має забезпечити здійснення правосуддя з урахуванням особливостей завдань кожного виду судочинства на більш високому професійному рівні.

Отже, як вже зазначалося, Конституція визначила лише загальні контури і встановила основні принципи побудови і діяльності судів.

І наступним важливим кроком судово-правової реформи, безумовно, стало прийняття 7 лютого 2002 року Верховною Радою України Закону України “Про судоустрій України”, який визначає **правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлює загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою**.

Даний Закон набув чинності і введений в дію з 1 червня 2002 року.

Відповідно до вимог цього Закону *протягом трьох років*, тобто в період з 1 червня 2002 року по 1 червня 2005 року, *необхідно запровадити систему спеціалізованих адміністративних судів*, що є новим для судової системи України.

Закон передбачає поетапну побудову системи адміністративних судів. Так, вже в 2002 році цим Законом передбачено створення Вищого адміністративного суду України, який має забезпечити узагальнення практики застосування судами чинного законодавства в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

На реалізацію цих положень Президентом України було видано Укази “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України” від 1 жовтня 2002 року та “Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України” від 7 листопада 2002 року.

Щодо побудови апеляційних та місцевих адміністративних судів, то згідно з прикінцевими та перехідними положеннями Закону “Про судоустрій України” до їх створення розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, — відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України, в порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону.

Прийняття цього Закону обумовлює також необхідність вжиття невідкладних заходів організаційного характеру щодо реалізації його положень.

5 червня 2002 року постановою Кабінету Міністрів України був затверджений *План заходів організаційного забезпечення виконання у 2002 році Закону України “Про судоустрій України”*, який, зокрема, передбачає першочергові заходи щодо запровадження системи адміністративних судів і забезпечення їх діяльності.

Слід також відзначити, що наявність адміністративного судочинства органічно обумовлює і створення процесуального інструментарію, а саме Адміністративного процесуального кодексу України.

З метою уніфікації процесуального законодавства та приведення його положень до Конституції України та Закону України “Про судоустрій України” Міністерством юстиції України розроблено та подано до Кабінету Міністрів України проекти нових Цивільного процесуального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України. 29 травня 2003 року зазначені проекти кодексів подані Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України.

У проекті нового Цивільного процесуального кодексу України відсутні положення щодо вирішення спорів, що виникають у галузі державного управління, оскільки такі справи будуть розглядатися адміністративними судами.

У зв'язку з цим, нагальним є прийняття *Адміністративного процесуального кодексу України*.

Міністерство юстиції брало участь у розробці проекту Адміністративного процесуального кодексу України, яка здійснювалась робочою групою Кабінету Міністрів України під керівництвом першого заступника Голови Верховного Суду України В. С. Стефанюка. Після його розроблення Міністерством неодноразово здійснювалась його правова експертиза.

Також Міністерством юстиції здійснювалась правова експертиза альтернативного проекту Адміністративного процесуального кодексу України, розробленого народними депутатами України.

Важливість та значення Адміністративного процесуального кодексу не можна переоцінити, оскільки його прийняття створить належні умови для розбудови демократичної соціальної правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина шляхом здійснення судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості.

Адміністративний процесуальний кодекс має встановити порядок оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, процедуру судочинства по справах, що виникають із адміністративно-правових відносин, повноваження адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів тощо.

Завданнями адміністративного судочинства є захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень.

Основними принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є верховенство права, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та офіційне з'ясування всіх обставин справи та його повне фіксування технічними засобами, забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення адміністративного суду, обов'язковість рішень адміністративного суду.

Також необхідність розробки вказаного Кодексу обумовлена тим, що існуючий на цей час в державі Закон України “Про звернення громадян” та норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України є недостатніми для адміністративно-правового захисту громадян.

Таким чином, проект Адміністративного процесуального кодексу є надзвичайно актуальним, оскільки без належного процесуального інструментарію робота наведених вище спеціалізованих судів, в кращому випадку, матиме мінімальну ефективність, а в гіршому — буде практично паралізована.

Отже, адміністративна і судова реформи в Україні охоплюють багато напрямків життя держави і мають на меті головне — забезпечення належних гарантій захисту прав і законних інтересів людини і громадянина.

Все вищенаведене ще раз підкреслює, що перші практичні кроки по реформуванню адміністративної юстиції України вже здійснено. Але ж реформа на цьому не закінчується, вона має носити системний та послідовний характер, відбуватися у взаємозв'язку та взаємодії між судовою, законодавчою і виконавчою гілками державної влади.