

права з одночасним посиленням матеріальної та іншої відповідальності службових осіб за їхні проступки.

І, нарешті, останнє. Надмірно ініціативні представники адміністративної науки намагаються якнайскорішого вступу України до Європейського Союзу. Темпи євроінтеграції, вказують вони, залежать від введення в національне законодавство багатьох директив Євросоюзу, які визначають високий рівень європейських економічних, соціальних, гуманітарних та інших стандартів. Нам, пишуть вони, необхідно зафіксувати ці стандарти, не вказуючи, які саме, в українському законодавстві й передусім у Конституції. При цьому автори не беруть до уваги, що директиви Євросоюзу в нашій реальності не будуть діяти, бо менталітет, добробут людей і ступінь розвитку громадянського суспільства України суттєво відрізняються від розвинутих країн Європейського Союзу. Втілення європейських стандартів у нашу реальність повинно здійснюватись поступово, у залежності від наукової обґрунтованості їх корисності для соціально-економічного розвитку України, підвищення рівня цивілізованості народу, не принижуючи при цьому національної гідності та не відкидаючи все позитивне, що було в минулому. Чи буде Україна членом ЄС, залежить від нас самих. Є фактори, що подають надію. Необхідно завжди бачити дійсність, а не те, що нам хотілось би.

УДК 342.925(477)

О.М. Пасенюк

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Складовою адміністративної реформи є реформа адміністративного права, яка має за мету, зокрема, трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні взаємовідносин між державою і людиною [3, с. 35]. Важливим напрямом реформування адміністративного права є розвиток адміністративної юстиції – інституту адміністративного права, без якого неможливо побудувати демократичну соціальну правову державу. Її наявність та ефективна діяльність у державі є певним стандартом для входження до європейської сім'ї народів. І тому, зрозуміло, прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), без перебільшення, є вагомим здобутком реформи адміністративного права та знаковою подією для всього українського суспільства, адже його головним завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій. Цю подію

високо оцінила Парламентська Асамблея Ради Європи, яка в резолюції від 5 жовтня 2005 року № 1466 визнала ухвалення КАС України одним із суттєвих досягнень України за останній час.

У той самий час прийняття КАС України не вирішило та й не могло вирішити всі питання, які виникають під час взаємодії учасників публічно-правових відносин (особи та суб'єкта владних повноважень). З позиції сьогодення, на наш погляд, можна стверджувати, що свого подальшого осмислення потребують як сучасний стан національного адміністративного права, так і шляхи його подальшого вдосконалення, у тому числі з урахуванням досвіду діяльності системи адміністративних судів. Так, практика здійснення адміністративного судочинства дійсно виявила певну потребу щодо вдосконалення окремих норм КАС України, і слід зазначити, що ряд необхідних змін (активну участь у розробці пропозицій до відповідних законопроектів брав також Вищий адміністративний суд України) Верховною Радою України прийнято. Це, зокрема, зміни та доповнення щодо:

- фіксування судового засідання;
- початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів та вирішення у перехідний період адміністративних справ у судах загальної юрисдикції та господарських судах;
- порядку розгляду справ, пов'язаних із виборчими спорами;
- провадження в адміністративних справах у сфері державних закупівель;
- оформлення виконавчого листа;
- процедури розгляду касаційних скарг (вимоги до касаційної скарги, прийняття касаційної скарги та підготовка справи до касаційного розгляду, порядок попереднього розгляду справи);
- здійснення адміністративного судочинства колегією суддів;
- допуску скарги та порядку провадження за виключними обставинами.

Наявність інтересу науковців до адміністративної юстиції та, у першу чергу, до КАС України свідчить про його актуальність та важливе значення для суспільства. Так, наприклад, розглядаються питання реалізації принципу верховенства права під час адміністративного судочинства, зокрема положень частини другої статті 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [1, с. 8]. Важливо наголосити, що на практиці значних проблем із застосуванням цієї норми не виникає. Здійснюючи оцінку ефективності застосування згаданої норми, необхідно враховувати те, що КАС України містить обов'язок суддів адміністративних судів вивчати, крім відповідного законодавства, судову практику Європейського суду з прав людини, а держава має створити умови для цього, у тому числі шляхом надання суддівському корпусу офіційних перекладів зазначених судових актів українською мовою.

Вчені-адміністративісти також висловлюють думку, що велика кількість оціночних категорій КАС України, використовувати які зобов'язані адміністративні суди, аж ніяк не сприятиме захисту прав і свобод людини і громадянина [1, с. 8]. Дійсно, КАС України містить ряд нових дефініцій, єдине розуміння

яких має бути вироблено під час тісної співпраці суддівського корпусу та науковців. Практика здійснення адміністративного судочинства свідчить про необхідність визначення на доктринальному рівні понятійно-категорійного апарату КАС України, наприклад термінів «публічно-правові відносини», «адміністративні послуги», «делеговані повноваження», «управлінські функції», «приватно-правові відносини». Окремі поняття КАС України підлягають конкретизації, наприклад термін «розумний строк», і це також потребує інтенсивного розвитку науки адміністративного права, її відповідності сучасним потребам українського народу.

Новелою для українського законодавства є термін «адміністративний договір», що міститься в КАС України. Незважаючи на відносну новизну, інститут адміністративного договору набуває в управлінській діяльності дедалі більшого поширення, досліджуються питання щодо розширення сфери його застосування, зокрема для збалансування повноважень та відповідальності органів виконавчої влади. Однією з причин актуальності адміністративного договору є підвищення ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, посилення договірних засад у публічно-правових відносинах. Поряд із розширенням практики застосування адміністративних договорів та підвищення уваги науковців до проблеми застосування адміністративних договорів у державно-управлінській діяльності зазначене питання до цього часу не отримало належного законодавчого врегулювання. Саме тому важливого значення в механізмі правового регулювання адміністративних договорів набуває доктрина адміністративного права. У той самий час нагальним є врегулювання інституту адміністративних договорів шляхом законодавчого закріплення процедури укладання адміністративних договорів, встановлення відповідальності за їх невиконання тощо.

Серед питань, які активно дискутуються як представниками судової влади, так і науковцями, особливу увагу привертає питання розмежування повноважень між судами різних юрисдикцій. Почати слід з того, що після набрання чинності КАС України, в якому була визначена компетенція адміністративних судів, проблематика розмежування компетенції загальних, господарських та адміністративних судів постала в новому світлі. До його запровадження в цивільному процесі, як відомо, існували спеціальні правила розгляду справ, що впливають з адміністративно-правових відносин (глави 29-32 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року), крім того, деякі категорії спорів, що тепер належать до предмета адміністративної юрисдикції, розглядались у порядку господарського судочинства.

КАС України містить ряд приписів, що регулюють питання відмежування компетенції адміністративних судів від інших. Оскільки ця тема поступово, з розширенням практики розгляду адміністративних справ, втрачає свою актуальність, зупинимось лише на основних позиціях з цього приводу.

Оскільки правовий спір може бути охарактеризований шляхом класифікації предмета (*стосунків* тих, між ким він виник), суб'єктів (сторін у спорі відповідно до природи їх появи), а також поєднання зазначених та введення

в науковий обіг ряду інших критеріїв (об'єкта спору, інтенсивності втручання спору в права людини тощо), в основному дискусія точиться навколо належного поєднання цих критеріїв у практичній діяльності суду. На особливу увагу заслуговує, на нашу думку, у цьому спорі позиція щодо проблеми визначення предмета господарського судочинства. Безумовно, цей традиційно властивий для України в різні проміжки історії її існування і характерний для різних форм її державного статусу інститут має притаманну йому специфіку і відповідно особливості існування, які відповідають потребам нормування суспільних відносин і вирішення відповідних спорів. Однак цей аспект проблематики розмежування спорів має яскраво виражене наукове спрямування і не є принциповим для переважної більшості питань розмежування, що виникають на практиці. Слід згадати, що КАС України встановлює практичну процедуру розмежування компетенції судів з досить виваженим і зрозумілим для громадянина (суб'єкта спору) підходом: суд, закриваючи справу через те, що її не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, має «роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ» (ч. 2 ст. 157 КАС України).

Можливо, за прикладом інших країн, варто запровадити процедуру прискореного перегляду вищими судами рішень з приводу розмежування компетенції. Прикладів таких інститутів в адміністративному судочинстві за кордоном є чимало.

Наступним важливим питанням, що потребує вирішення, є те, що ефективність адміністративного судочинства пов'язана з якістю не лише процесуальних норм, а й положень матеріального права, які регулюють діяльність суб'єктів владних правовідносин (наприклад, правове регулювання проходження державної служби, пенсійного забезпечення, оподаткування тощо).

Не менш актуальним для адміністративної юстиції є визначення підсудності справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя цього суду. Вироблення єдиного підходу щодо вирішення питання про зміну підсудності таких справ та закріплення його на законодавчому рівні є необхідним засобом для усунення прогалин КАС України при розгляді зазначеної категорії справ, що забезпечить у подальшому єдність судової практики. Тому на сучасному етапі становлення адміністративного судочинства важливу роль у єдності розуміння правових норм відіграє доктрина адміністративного права.

Отже, забезпечення здійснення системою адміністративних судів якісного адміністративного судочинства вимагає вдосконалення правових актів, що його регулюють. З метою забезпечення верховенства права та підвищення якості адміністративного судочинства, ухвалення судових рішень у розумні строки вважаємо за необхідне на доктринальному рівні сформулювати позицію щодо:

— можливості практичного запровадження альтернативних способів врегулювання публічно-правових конфліктів (прикладом може бути створення інституту медіації для вирішення спорів у позасудовому порядку);

— запровадження процедури доступу до касації;

— передачі переважної кількості справ про вчинення адміністративних правопорушень на розгляд відповідних адміністративних органів, визначивши право зацікавлених осіб на оскарження до суду їхніх рішень;

— запровадження елементів прецедентного права в судочинстві, зокрема визнати на законодавчому рівні обов'язковість постанов пленуму вищого спеціалізованого суду для практики ухвалення рішень судами першої та апеляційної інстанцій; надати право суду касаційної інстанції ухвалювати рішення по суті касаційної скарги з посиланням на раніше винесене рішення у аналогічній справі без здійснення касаційного провадження в повному обсязі.

Набрання чинності КАС України, інтенсивне застосування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поряд зі значним зростом кількості адміністративних позовів свідчать про якісно новий етап в адміністративному праві України. Більш уважний погляд на нашу адміністративно-правову дійсність, як цілком слушно зазначає відомий дослідник С. Максимов [6], дозволяє розглядіти засадничі, фундаментальні зміни, які існували протягом усього новітнього часу розвитку української держави і права. Започаткована глибокими суспільними зрушеннями кінця 80-х років минулого століття демократизація суспільного буття, перетворення командно-адміністративної системи на правову державу на основі принципу верховенства права відкрили шлях і дали поштовх подальшому розвитку українського права. Спершу наша вітчизняна наука, а згодом і правова практика увібрали до своїх найзагальніших засад світоглядні начала і гуманістичні концепції найбільш передового світового рівня.

Все це дало змогу говорити про нову доктринальну оцінку українського адміністративного права, про визначення спрямованості цієї галузі на реалізацію та захист прав і свобод людини і громадянина [2, с. 25]. Безумовно, основи і принципи державного управління, які є загальновідомими, тобто, одним словом, «владний вплив держави на суспільні процеси» чи «вплив держави через систему її органів на суспільні відносини», який лежав в основі радянського адміністративного права (пригадаймо видатних радянських вчених Ю.М. Козлова, С.С. Студенікіна [5; 7]), не втрачають ні своєї теоретичної ваги, ані практичної актуальності в нових умовах. Понад те, їх використання є обов'язковим і необхідним. Адже без таких важливих критеріїв, як ефективність управлінської діяльності, без оцінки рівня реалізації поставлених цілей, без часових та просторових орієнтирів практична діяльність держави неможлива і немислима. Те саме можна сказати й про основу адміністративно-правових відносин, про відношення «влада-підпорядкування». Тобто «функціонування системи державного управління, побудова її елементів» і цілий ряд пов'язаних з цим визначальних положень науки державного управління зовсім не втрачають свою актуальність. Навпаки, їх слід використовувати і брати на озброєння в реалізації прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні верховенства права і побудові правової держави. При цьому неприпустимо також обмежуватись ними, не враховуючи останніх досягнень правової науки, її теоретичних положень та їхніх практичних наслідків. Тож і реалізація прав людини, розкриття

людського потенціалу кожного члена суспільства і створення для цього належних умов є нерозривними частинами однієї справи. А місце адміністративних судів у процесі досягнення цих цілей – повертати діяльність держави в законні рамки, не допускати й усувати порушення людських прав та поряд з тим підказувати відповідними механізмами, яким чином держава має існувати і діяти. Для цього адміністративне судочинство має достатній набір відповідного інструментарію – від принципових, засадничих положень (принцип офіційності, спеціалізація тощо) до конкретних процесуальних (окремі ухвали, інші процесуальні засоби), а також матеріальних правових засобів (пропорційність, розсудливість, часові рамки, обмеженість метою, обов'язком забезпечити участь зацікавленого у прийнятті рішення у справі тощо).

Категорія адміністративного судочинства, яка з 2005 року набула особливих інституційних форм, у свою чергу, дає можливість поглянути на сутність адміністративно-правових відносин у конкретному випадку. Результати функціонування цього інституту аж надто очевидні й у принципі говорять самі за себе. Вони дозволяють повніше й адекватніше вирішувати адміністративно-правові конфлікти, застосовувати всі досягнення правової науки в цій сфері. Зокрема, у контексті адміністративного судочинства слід згадати такі новели, як матеріальні критерії адміністративної діяльності, пріоритет прав людини серед цілей діяльності держави, їхній універсальний характер (у тому числі з міжнародним акцентом). Належне використання цих критеріїв, їх відображення у вирішенні кожного конкретного спору є завданням особливого змісту, виконання якого суддям адміністративних судів ще належить опанувати належним чином. До речі, напрошується згадка про поставлене рядом знаних адміністративістів Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України питання належності інституціонального рівня захисту прав, свобод та інтересів людини в українському адміністративному процесі. Як видається, відповідь на це питання з належною чіткістю впливає не лише з доктрини, а й із приписів статті 2, частин першої-третьої статті 8, частини другої статті 162 КАС України.

Оскільки реалізація нових підходів потребує нових інституційних і організаційних форм та, безумовно, нових методів державно-владної діяльності, можна дійти такого висновку: хоча основні організаційні і правові межі адміністративного судочинства переважно напрацьовані, тепер необхідно звертати увагу на соціально-технологічні, інституціональні й особливо культурно-правові аспекти, громадяни мають засвоїти нові можливості, які їм відкриває наявність адміністративного судочинства у сфері стосунків людини і держави.

Все вищенаведене ще раз підкреслює, що ефективність діяльності адміністративних судів, створення яких є вимогою часу, залежить не лише від фахового рівня судового корпусу та якості законодавчого забезпечення. Наука адміністративного права має стати активним помічником адміністративній юстиції у створенні належної системи захисту прав та свобод особи в нашій державі.

Література

1. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7-12.
2. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. – № 10 – С. 25-30.
3. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали // Укр. правовий часопис. – 1999. – Вип. 4. – 108 с.
4. Атаманчук Г. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975.
5. Козлов Ю.М. Советское административное право. – М., 1984.
6. Максимов С. Правовая реальность. Опыт философско-правового осмысления. – Х., 2000.
7. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1945.

УДК 342.92

*С.Г. Стеценко***МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ:
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

Протягом останніх років фахівці в галузі адміністративного права неодноразово повертались до ролі та значення механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у структурі адміністративного права як навчальної дисципліни та науки. У той самий час слід вказати, що питання не є принципово вирішеним, оскільки продовжують точитись дискусії, пов'язані з цілою низкою питань, основними з яких є:

1. Переважна більшість сучасної навчальної літератури з адміністративного права не містить самостійних розділів, присвячених механізму адміністративно-правового регулювання. Автори лише обмежуються викладенням складових частин зазначеного механізму без показу взаємозв'язків між ними та аналізом їх сукупної дії.

2. Применщується значення або зовсім ігнорується роль правової свідомості та правової культури як важливих складових механізму адміністративно-правового регулювання.

3. Іноді механізм адміністративно-правового регулювання безпідставно змішують з такими поняттями, як «система права», «система правових засобів», «система правового регулювання». Слід відзначити, що кожне із зазначених понять має свій зміст, котрий відмінний від змісту механізму адміністративно-правового регулювання.

Ключову роль у реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права займає явище, яке в юридичній науці, теорії права та адміністративному праві носить назву механізму адміністративно-правового регулювання. Саме за допомогою вказаного механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права.