

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ПРИ ЗДІЙСНЕННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Одним із ключових завдань адміністративної реформи в Україні було проголошене створення ефективного судового механізму для захисту прав і свобод особи від порушень з боку органів державної влади. В Концепції судово-правової реформи 1992 р. мова йшла про поступове запровадження адміністративної юстиції: починаючи від спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів [1]. У 1998 р. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» підтвердив необхідність створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та інших суб'єктів, наділених на основі законодавства управлінськими функціями [2].

Через труднощі у створенні адміністративних судів пройшла не одна країна Європи. Європейський суд з прав людини в одному із своїх рішень наголошував на тому, що сам факт створення та існування адміністративних судів у державі можна вітати як одне з провідних досягнень держави, заснованої на верховенстві права [3, с. 3].

Значним кроком у напрямку демократичного розвитку нашої держави стало прийняття і набрання чинності 1 вересня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України. Проте він так і не зміг запрацювати на повну потужність у зв'язку з відсутністю системи адміністративних судів. Законом «Про судоустрій України» на створення цієї системи було відведено три роки – з 2002 по 2005 р. Ще наприкінці 2004 р. вийшов Указ Президента про утворення 27 місцевих (окружних) та семи апеляційних адміністративних судів [4]. Але на цей час реально працює лише Вищий адміністративний суд, який уже переважаний справами, та деяка кількість місцевих адміністративних судів.

У науковій юридичній літературі існує велика кількість публікацій, присвячених дослідженню проблематики адміністративного судочинства, якій приділяють увагу В. Б. Авер'янов, О. В. Бринцев, Н. Ю. Хаманьова, Н. Г. Салищева, А. Т. Боннер, В. А. Сьоміна, А. Й. Осетинський, В. Є. Севрюгін, А. Коренєв, Ю. Старілов, Г. Атаманчук та ін.

Вчені І. Коліушко та Р. Куйбіда звертають увагу на короткі строки (4 місяці) утворення та початку роботи семи апеляційних господарських судів у 2001 р. під час «малої судової реформи» і неможливість утворення за декілька років такої ж кількості апе-

ляційних адміністративних судів. Вони вважають, що виконавчій владі не вигідно обмежувати себе незалежним судовим контролем [3, с. 3]. Не можна цілковито з цим погодитись, оскільки діяльність органів виконавчої влади в Україні базується на принципах, які конституційно закріплені. Вони мають універсальний, усебічний характер, властивий для усієї управлінської діяльності в державі. До них можна віднести принципи: верховенства права, демократизму, розподілу державної влади та самостійності здійснення функціональних повноважень окремими гілками влади, пріоритетності прав і свобод людини в державному управлінні, позапартійності (принцип, який в умовах сьогодення протистояння у владі є одним із пріоритетних) тощо. А також слід згадати принципи, базуючись на яких державні службовці, які в більшості є порядними та чесними людьми, здійснюють державну службу. Це служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків та інші. В правовій державі мова не може йти про наявність чи відсутність вигоди для окремої гілки державної влади. І причини, можливо, слід шукати не в невідповідності створення адміністративних судів для органів виконавчої влади, а зайвій зацікавленості високопоставлених державних чиновників політичним аспектами більше ніж економічним станом держави та проблемами забезпечення прав і свобод громадян в Україні.

Можна сформулювати декілька причин, які уповільнюють формування системи адміністративного судочинства в Україні. Окрім проблем з процесом формування адміністративних судів, які вчені вбачають у матеріальних, кадрових причинах, існує також і проблема розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами та спірними є деякі положення Кодексу адміністративного судочинства України. Названі проблеми, що існують у державі, не дозволяють повноцінно забезпечити права і свободи громадян при здійсненні адміністративного судочинства в Україні, що вкрай непокоїть вчених та практиків.

Універсальними загально-правовими способами захисту права є ті, які застосовуються і в приватних, і в публічних відносинах: визнання права; припинення дій, які порушують право або створюють загрозу порушення; відновлення становища, яке існувало до порушення; відшкодування збитків; компенсація моральної шкоди; визнання недійсним акта органу юридичної особи.

Публічно-правові способи забезпечення захисту прав – це засоби, що застосовуються в публічних відносинах, а саме: визнання недійсним нормативного акта державного органу або органу місцевого самоврядування; визнання недійсним акта індивідуальної

дії державного органу або органу місцевого самоврядування; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [5, с. 51].

На нашу думку, існують матеріальні проблеми функціонування адміністративних судів, починаючи від формування статей державного бюджету і закінчуючи виділенням повноцінних обладнаних достойних судових приміщень. Можливо, ця проблема не є основною, але аналіз ситуації, яка склалася в державі, не дозволяє її замовчувати та ігнорувати.

Щодо кадрового потенціалу адміністративних судів, то важко не погодитись із точкою зору деяких науковців, котрі вважають, що спеціалізація суддів є запорукою їх високої професійності, що, у свою чергу, обумовлює високий рівень правосуддя у вирішенні спорів. Спеціалізація суддів запропонована Концепцією вдосконалення судоустрою та забезпечення справедливого судівництва відповідно до європейських стандартів від 14.02.2006 р. Судді повинні спеціалізуватися на розгляді певних груп спорів, що поєднуються спільними рисами, в тому числі змістом спірних правовідносин. Вони мають впроваджувати європейські стандарти належного урядування через оцінку при вирішенні конкретних судових справ діяльності публічної адміністрації. Але, зазначає О. В. Бринцев, це не означає обов'язковості утворення для кожної групи правовідносин своїх конструкцій правових спорів і відповідно окремих специфічних інституцій та форм вирішення. Він вважає, що спеціалізація цілком можлива на підставі критерію характеру спірних правовідносин – спеціалізовані суди з приватно-правових спорів (цивільні суди) та спеціалізовані суди з публічно-правових спорів (адміністративні суди), а також кримінальні суди [5, с. 57].

Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. Основним завданнями адміністративного судочинства в Україні є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Слід зазначити, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, які віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; на справи, що належить вирішувати в рамках кримінального

судочинства; справи про накладення адміністративних стягнень; справи стосовно відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

На підставі вищевикладеного, окремої уваги потребує формулювання поняття публічно-правового спору. Як відомо, в публічних відносинах одним із суб'єктів права завжди виступає держава як носій влади. Отже, публічно-правовий спір можна визначити як конфлікт між приватною особою, яка вважає порушеними свої публічні права та законні інтереси і публічною особою, наділеною владними повноваженнями (держава в особі уповноважених органів). А справи адміністративної юрисдикції законодавець трактує як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Діяльність адміністративної юстиції у демократичних країнах спрямована виключно на захист людини від публічної влади і не повинна вирішувати справи проти людини. «Будь які інші функції, що можуть бути покладені на адміністративні суди, є неприродними для них і здатні лише дискредитувати саму ідею запровадження адміністративної юстиції, підірвавши довіру людей до прагнення держави забезпечити належний судовий захист їхніх прав й інтересів» [6].

Всупереч цьому, зазначає провідний вчений Авер'янов В. Б., Кодекс адміністративного судочинства допускає, що приватна (фізична або юридична) особа може виступати по певному колу справ відповідачем в адміністративному суді [6]. Слід зазначити, що в адміністративному суді повинні розглядатися виключно позови громадян на порушення їхніх прав з боку суб'єктів владних повноважень. Для адміністративного суду важливо, що права (публічні чи цивільні) порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто при здійсненні ним своїх повноважень [3, с. 6]. Визначальною характеристикою адміністративних справ є не те, чиї права у них порушено (фізичної особи, суб'єкта господарювання), а те, ким і за яких умов вони порушені – адміністративним органом при здійсненні ним владних повноважень.

При глибокому вивченні Кодексу адміністративного судочинства важко не погодитись іще з однією думкою Авер'янова В. Б., який зазначає, що Кодекс адміністративного судочинства «був створений під тягарем старої, сформованої і панівної в колишній радянській юридичній науці доктрини адміністративного права. Її

ключовою рисою була абсолютизація управлінської характеристики адміністративного права, внаслідок чого в науці і практиці дотепер панує сприйняття цієї галузі винятково як «управлінського» права. Всупереч цьому, категорія «управління» має суворо визначений зміст і не може ототожнюватися з усіма діями, що вчиняються органами публічної влади» [6]. З цією точкою зору категорично не погоджуються деякі вчені, апелюючи до досвіду Німеччини, де під управлінням розуміють врегульоване законом виконання публічних завдань через спеціально створені для цього носії, органи та організації і розрізняють управління забезпеченням правопорядку, керуюче управління, послугове управління, управління податками, організаційне управління [3, с. 6].

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України без внесення змін в ГПК України (вилучення публічно-правових спорів) ускладнило проблему розмежування компетенції, яка і так існувала після прийняття Цивільного та Господарського кодексів. Це свідчить про відсутність у державі єдиної наукової концепції і знаходження сьогодні судової системи в напівреформованому стані. «Залишити все як є означає зупинитись на півкроку і закріпити одночасне існування двох несумісних матеріальних систем – цивілістичної і господарської, зберегти конкуренцію юрисдикцій – цивільної, господарської і адміністративної, зберегти перетинання відповідних процесуальних законів» [5, с. 15]. Звісно це не сумісно з деклараціями про правову державу, бо юристи і громадяни зараз мають проблеми з визначенням підвідомчості справ і не можуть всебічно захистити свої права й інтереси.

Слід зазначити, що українські вчені не байдужі до розглянутих у статті аспектів проблеми. У підтвердження цього 19 березня 2008 р. в Харківському національному університеті внутрішніх справ пройшов науково-практичний семінар «Проблеми застосування КАС України, ЦПК України та ГПК України», в якому приймали участь науковці кафедр цивільного права, адміністративної діяльності ОВС, адміністративного права та процесу ХНУВС, науковці інших вузів, студенти і курсанти ХНУВС, що свідчить про актуальність цієї проблеми. Ціллю науково-практичного семінару було вироблення наукової концепції діяльності адміністративних та господарських судів, дослідження питань розмежування їх компетенції, аналізу можливості реального захисту прав і свобод громадян на сучасному етапі реформування судової системи тощо. Сподіваємося, що робота вчених на цьому семінарі сприятиме вирішенню питань, які досліджуються на державному рівні.

Таким чином, аналіз окремих позицій Кодексу, проблем з формуванням і функціонуванням адміністративних судів, кадрових питань, питань з розмежуванням компетенції судів породжує небезпідставне занепокоєння у вчених щодо можливості створення

для вітчизняної системи адміністративної юстиції найкращих передумов для повноцінного захисту прав людини. Це переконує в необхідності невідкладного доопрацювання концептуальних положень нововведеного Кодексу, щоб справді перетворити адміністративні суди на найбільш доступний і ефективний засіб дійового захисту прав людини від будь-яких порушень з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [6]. Нагальною є потреба у внесенні змін у вищезгадані кодекси для вирішення колізій підвідомчості і підсудності. Щодо кадрового питання, то вкрай важливо звернути особливу увагу на формування суддівського корпусу адміністративних судів. Це повинен бути тип судді, орієнтованого на європейські стандарти і цінності адміністративного права; судді, спрямованого проводити в життя ідею, що основним завданням і обов'язком держави є забезпечення прав людини; судді, який відмінно володіє правозахисним інструментарієм адміністративного судочинства [3, с. 4]. Практика адміністративних судів при вдалому завершенні їх формування та повноцінного функціонування з часом має змусити органи публічної адміністрації не лише керуватися законом, а й навчить його тлумачити, виходячи з принципу верховенства права, що в свою чергу стане надійним підґрунтям забезпечення прав і свобод людей у сфері надання їм відповідних управлінських послуг цими органами.

Список літератури: 1. Постанова Верховної Ради України «Про концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426. 2. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32. 3. Колушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8. 4. Указ Президента України «Про утворення місцевих апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – 24 листоп. – № 224. 5. Бринцев О.В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи. – 2007. – 64 с. 6. Авер'янов В. Чий права захищає адміністративний кодекс? // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 46. – С. 6.

Надійшла до редакції 15.04.08

В. І. Книш

ПРАВО ПОЛЮВАННЯ: ІСТОРИЧНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ

Охорона тваринного світу завжди була одним з першочергових завдань, вирішенню якого керівництво нашої країни приділяло необхідну увагу, оскільки добре розуміло, що тваринний світ є такою сукупністю об'єктів живої природи, яку за умови її нераціонального та безконтрольного використання дуже легко втратити, наслідком чого може бути, навіть, екологічна катастрофа.

Одним із засобів охорони тваринного світу є належна регламентація права полювання, що має досить довгу історію. Наголосимо, що зазначене питання, маємо на увазі історичні аспекти розвитку права полювання, на сьогоднішній день ще не отримало