

РОЗВИТОК СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ІЛЬКОВ Василь Васильович - Кандидат юридичних наук, доцент, Дніпропетровський окружний адміністративний суд

Публикация посвящена реформированию административного судопроизводства в Украине в свете конституционно-правовой реформы с учетом зарубежного опыта. В Конституциях европейских стран построена универсальная система защиты прав человека и основных свобод через систему административных судов. Конституционное закрепление основных принципов деятельности административных судов в Украине будет способствовать укреплению и реализации принципа права на справедливый, независимый и беспристрастный суд и утверждению принципа верховенства права.

Ключові слова: система адміністративних судів, конституційно-правова реформа, зарубіжний досвід, конституція, право на справедливий суд, верховенство права, незалежний суд.

Захист основних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування постійно вимагають нових форм врегулювання та побудови дієвого та ефективного механізму справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ та захисту прав людини та основоположних свобод.

Згідно з положеннями частини першої статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу та міжнародних дого-

ворів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Питання шляхів реформування адміністративного судочинства в Україні набуває особливої ваги під час здійснення судової реформи в Україні та підготовки проекту внесення змін до Конституції України в частині правосуддя. Адже модель системи адміністративного судочинства в Україні була започаткована за зразками країн Європейського Співтовариства. Особливо цінним є практичний досвід роботи таких судів у системі органів державної влади (такі суди успішно функціонують з 19 століття) для побудови ефективного механізму стримування та протидії у органах державної влади та побудови європейської системи захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку органів державної влади.

Проблематика реформування адміністративного судочинства в Україні розглядалась у працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.М. Нечитайла, Р.А. Куйбиди, О.М. Пасенюка, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, В.Г. Перепелюка, М.І.Цуркана та інших.

У статті 1 Конституції нашої держави встановлено, що Україна є правовою державою, в якій права і свободи людини і громадянина захищаються судом (стаття 55 Конституції України) [1]. Право на судовий захист забезпечується конституційними гарантіями здійснення правосуддя судами, утвореними на підставі Конститу-

ції України та у визначеному законом порядку.

У відповідності до положень статті 125 Конституції України система судів загальної юрисдикції в Україні створена виходячи з принципів територіальності і спеціалізації. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Загальновідомою є теза, що практика діяльності спеціалізованих адміністративних судів в Україні зосереджена на реалізацію основного Конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Саме адміністративні суди в Україні покликані реалізовувати принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні.

Під час розгляду справ у адміністративних судах здійснюється поглиблене вивчення та дослідження суддями положень окремих галузей спеціального законодавства та практики його застосування, зростає професіоналізм суддів і, отже, запроваджується більш надійна система захисту прав людини і основоположних свобод.

Як вже неодноразово зазначалось, засновники системи адміністративних судів в Україні брали за приклад існуючі та працюючі правові системи розвинутих країн Західної демократії: Німеччини, Франції, Польщі та інших європейських країн.

За основу при опрацюванні системи адміністративного судочинства в Україні опрацьовано кращий сучасний досвід реалізації концепції європейських моделей адміністративного судочинства на прикладі розподілу повноважень між судами та органами державної виконавчої влади, а також реалізації правовідносин щодо встановлення адміністративного правосуддя та реалізації європейської системи захисту прав людини та основоположних свобод.

У Німеччині застосовується Закон про судоустрій 1877 р. (у редакції 1975 року). Цей закон визначає та впорядковує діяльність судів. Спеціальні закони або нормативні акти регулюють роботу соціальних, трудових, адміністративних судів, Федерального конституційного суду.

Значна кількість справ стосується саме відносин громадян з державою. Право громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою є конституційним і закріплене в п. 4 ст. 19 Основного закону ФРН.

Перші адміністративні суди виникали у зв'язку із впровадженням у державну практику ідеї розподілу повноважень: спори про право, що виникали у сфері адміністративної діяльності, не повинні були вирішуватися самими адміністративними органами. У Веймарській республіці адміністративна юстиція стала обов'язковою для всіх земель; цей принцип був прийнятий і у ФРН, де адміністративні суди діють на основі Положення про адміністративні суди 1960 року.

Рішення адміністративного суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому суді землі, а його рішення, в свою чергу, – у касаційному провадженні в Федеральному адміністративному суді. Однак таке провадження може бути розпочато лише якщо його допускає вищий земельний суд або мали місце серйозні процесуальні порушення. У зазначених у законі випадках можливе звернення до Федерального суду, минаючи вищий суд землі. Федеральний адміністративний суд приймає до розгляду справи у випадках, коли йдеться про порушення норм федерального права. Якщо оскаржується правильність застосування права землі, вищий адміністративний суд приймає остаточне рішення [2].

Відповідно до §40 цього Положення компетенція адміністративних судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Суди приймають до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, але й деякі спори між адміністративними суб'єктами (наприклад, громадами або селищами), а також розглядають спори про права державних службовців.

Система адміністративних судів має три ланки: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди від федеральних земель і Федеральний адміністративний суд з місцезнаходженням у м. Берлін.

У статті 95 Конституції ФРН зазначено, що для відправлення правосуддя в галузі загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юстиції Федерація засновує в якості верховних судових палат федеральну загальну палату, федеральний адміністративний суд.

Таким чином, діяльність адміністративних судів закріплена у Конституції Федеративної Республіки Німеччина, як ефективна модель реалізації права громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою.

У Франції системи адміністративної юстиції, побудована окремо від судів загальної юрисдикції і складається з: адміністративних трибуналів, до яких відносяться регіональні (загальні адміністративні суди) і спеціалізовані адміністративні суди (Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань загального забезпечення); апеляційних адміністративних судів; Державної Ради, яка керує системою органів адміністративної юстиції.

Французька система права завжди була прибічницею принципу відділення правосуддя від діяльності адміністративних органів, відповідно до якого «Здійснення правосуддя завжди відділено від адміністративного функціонування. Судді не можуть керувати діяльністю державних органів» (Закон від 16-24 серпня 1790 р. гл.2 ст.13).

Французька адміністративна юстиція – це самостійна гілка влади правосуддя, мета якої – регулювати конфлікти між громадянами та органами державного управління або між самими органами і відомствами, а також приймати рішення, що базуються на нормах адміністративного права [3].

Державна Рада як суд касаційної інстанції переглядає також судові рішення адміністративних трибуналів та апеляційних судів у касаційному порядку. Вона є одночасно судом першої інстанції, апеляційною та касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів та розглядає спори між суб'єктом владних повноважень і окремим суб'єктом (окрема особа, асоціація, підприємство) або між двома суб'єктами владних повноважень.

Прихильники адміністративної юстиції, в свою чергу, доводили, що адміністративні суди необхідні й можуть працювати незалежно від загальних судів, тому що сфера управління, що утворює предмет діяльності цих судів, є цілісно особливою, спеціальною сферою, не схожою на карно-правовий та цивільно-правовий спектр правовідносин, оскільки в її основу покладені взаємовідносини правового характеру між громадянином та державним органом управління.

Теперішня французька модель організації адміністративної юстиції характерна не тільки для Франції, але й для Німеччини, Бельгії, Італії, Нідерландів, Люксембурга, Греції та інших розвинених країн [4].

Таким чином, можна зробити висновок про побудову дуалістичної моделі юрисдикційного контролю, яка характеризується тим, що на конституційному та законодавчому рівні виокремлено спори між приватними особами та спори між приватними особами та адміністративними органами. І саме Франція є прикладом такої моделі, за якої одночасно існують дві системи судів: загальних на чолі з Касаційним судом і адміністративних – на чолі з Державною Радою. До такої моделі адміністративних судів також відноситься Італія, Греція, Люксембург та інші [7].

У той же час німецька модель (модель розподілу судової влади) відрізняється тим, що всі адміністративні спори віднесені до відання адміністративних судів, які є відокремленими від загальних судів. Ці суди мають розбудовану систему органів, яку очолює Вищий адміністративний суд, а також створені Вищі адміністративні суди відповідних юрисдикцій (фінансової, трудової та соціальної юстиції – стаття 95 Конституції ФРН).

У Республіці Польща згідно ч.1 статті 45 Конституції від 2 квітня 1997 року кожен має право на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованої затримки компетентним, самостійним, неупередженим і незалежним судом. Така модель адміністративних судів притаман-

на крім Німеччини для таких країн як Швеція, Фінляндія [7].

Конституційне законодавство передбачає такі особливості діяльності системи адміністративних судів: відокремленість від загальних судів; розвинута система адміністративних судів; суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів; врегулювання основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції.

У статті 184 Конституції Республіки Польща зазначено, що Верховний (дослівний переклад Головний) Адміністративний Суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у межах, визначених законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Адміністративні суди покликані захищати права особи, це їх основна функція. Це пов'язано з реалізацією принципу захисту прав людини у суді, який викладений у розділі «Заходи щодо захисту свобод і прав». У судовій системі виміру справедливості функціонують Суди та Трибунали (згідно статті 184 Конституції Республіки Польща), які опосередковано впливають на діяльність органів державної влади. Перегляд рішень у адміністративних судах сприяє підвищенню якості роботи державних органів, систематизує тлумачення положень норм адміністративного права і зміцнює закон. Рішення можуть бути оскаржені в адміністративному суді через їх несумісності з принципами і процедурами, викладених в окремих законодавчих актах [5].

Основою адміністративного судочинства є забезпечення верховенства права, дотримання особистих прав та захист свобод та майна громадян, гарантуючи за допомогою процесуальних вимог та судового контролю, що органи виконавчої гілки влади діють у межах своїх законних повноважень, встановлених Конституцією та Законом.

Спеціалізація судів щодо розгляду публічно-правових спорів вибудовує дієвий механізм реалізації європейської системи захисту прав і основоположних свобод людини та реалізації принципу верховенства права.

Закріплення основних засад щодо діяльності адміністративних судів в Конституції України (за прикладом Німеччини, Польщі) сприятиме реалізації принципів встановлених положеннями статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод так, як кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. При цьому адміністративним судам повинна бути забезпечена відокремленість від загальних судів та суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів.

Таким чином, у Конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод - через призму верховенства права, забезпечення доступу до правосуддя та побудови системи адміністративних судів, які реалізують виконання цих уже конституційних принципів, адже права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Саме такий механізм реалізації захисту прав та основоположних свобод сформовано на рівні Конституцій європейських держав (як найвищого джерела права).

4 вересня 2015 року Конституційною Комісією (створена як спеціальний допоміжний орган при Президентові України Указом від 3 березня 2015 року) було затверджено Проект змін до Конституції України в частині правосуддя.

У Проекті змін до Конституції в частині правосуддя, запропоновано статтю 125 Конституції України доповнити частиною п'ятою такого змісту: «З метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди».

Отже, представники юридичної еліти України запропонували закріпити на конституційному рівні правовий статус адміністративних судів як судів, які покликані

АНОТАЦІЯ

Публікація присвячена реформуванню адміністративного судочинства в Україні в світлі конституційно-правової реформи в частині правосуддя з врахуванням зарубіжного досвіду. У Конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод через систему адміністративних судів. Конституційне закріплення основних засад діяльності адміністративних судів в Україні сприятиме укріпленню та реалізації принципу права на справедливий, незалежний і безсторонній суд та утвердженню принципу верховенства права.

захищати права і свободи особи у сфері публічно-правових відносин.

Крім того, слід пам'ятати, що з початку процесуальної діяльності адміністратив-

SUMMARY

The article is dedicated to the reform of administrative justice in Ukraine during the constitutional and legal reform of justice with regard to foreign experience. The constitutions of European countries based universal system of human rights and fundamental freedoms through administrative courts. Constitutionalization of the basic principles of administrative courts in Ukraine will contribute to strengthening and implementation of the principle of a fair, independent and impartial court and the rule of law.

них суді в Україні, з моменту прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України минуло всього 10 років потрібно ще пройти не мало випробувань часом та досвідом.