

С. С. КИРІЄНКО*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

ДОСКОНАЛЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИСОКОЇ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ГРОМАДЯН

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 233–237

Розглядаються питання взаємозв'язку правової культури з чинним законодавством про адміністративне судочинство та його вплив на рівень правової культури громадян.

Правова культура є ознакою високого ступеня участі членів суспільства у його правовому житті, вона відображає стан законності і правопорядку, рівень правосвідомості. Динамічний (функціональний) аспект правової культури розглядається як сукупність правових процесів: правоутворення, правового мислення (свідомості), правового регулювання, у тому числі і правотворчості, реалізації норм права, правозастосування, правомірної поведінки. Натомість, аксіологічний аспект відображає її якісну характеристику, а саме як систему правових цінностей, що утворюються в ході розвитку суспільства і відображають прогресивні досягнення минулого і сьогодення. Зрозуміло, що правовими цінностями не можна вважати "...правові явища утилітарного, регресивного та протиправного характеру. Тому якісна відмінність правової культури полягає у її відповідності правовому прогресу" [1, 142].

Систему відображення правової дійсності у поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце і роль щодо забезпечення свободи та інших загальнолюдських цінностей називають правовою свідомістю. Елементами правосвідомості є правова ідеологія (концепція поділу влад, визнання пріоритету загальнолюдських цінностей над інтересами окремих верств населення...); правова психологія (правові звичаї, традиції, звички...); поведінкова частина (елементи, які безпосередньо зумовлюють і визначають поведінку суб'єктів права, їх напрям, характер).

Правові знання поряд з правовими оцінками і правовими установками становлять структуру

правової свідомості. "Проте наявність певного обсягу правових знань ще не визначає істинного рівня правосвідомості, він конкретизується розумінням сутності права, правових норм інших правових явищ, їх вимог, цілей, призначення" [1, 139]. Низький рівень правової культури, свідомості і правових знань є причиною правового нігілізму.

Приймаючи рішення, суд керується правом, визначеним заздалегідь і об'єктивно. Суд — це інтерпретатор загального правила, норми, розрахованої на необмежене коло типових ситуацій. У цьому плані рішення щодо норми є вторинним. Чи правомірною є вимога, чи підлягає вона задоволенню, які її обсяги і форми — визначає закон. Прийняття судом рішення — процес творчий. Жоден закон не здатен увібрати в себе всі складнощі спору. Створити необмежену кількість законів означало б заподіяти шкоду загальнорегулятивній сутності.

Нормативне регулювання здійснення адміністративного судочинства, а іншими словами — адміністративне процесуальне законодавство спирається на основний нормативно-правовий акт — Кодекс адміністративного судочинства України. Згідно з першою частиною ст. 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Таким чином, логічно припускати, що процесуальні положення, які регламентують провадження в адміністративній справі, містяться лише в КАС України, Конституції України та міжнародних

договорах, ратифікованих Україною. Проте такий висновок не відповідає практично-юридичним реаліям, оскільки, наприклад, матеріальне виборче законодавство — передусім закони України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України” — містять положення процесуального характеру, що стосуються здійснення адміністративного судочинства. При цьому положення зазначених нормативно-правових актів у значній частині суперечать нормам КАС України. Вбачається, що ситуація із Законом України “Про вибори Президента України” буде легко виправлена за допомогою викладення цього закону або окремих його розділів у новій редакції у зв’язку з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України і з урахуванням змісту його норм. Щодо Закону України “Про вибори народних депутатів України”, то практика свідчить про негативний досвід (навіть після кількох спроб узгодити положення КАС України і цього Закону), наявність двох повноцінних нормативно-правових актів, які регулюють тотожні питання. Натомість видається вдалим використання бланкетного способу викладення норм у матеріальних законах, що дасть змогу уникнути колізій під час їхнього застосування.

Чинний КАС зазначає, що завдання адміністративного судочинства — захист прав, свобод та інтересів не тільки фізичних, а й юридичних осіб у сфері публічних відносин від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення ними владних управлінських функцій. Оскаржити в адміністративному суді можна будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом встановлено інший порядок судового провадження. Гарантується звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України.

Найболючішою проблемою юридичної практики є незадовільний стан виконання судових рішень. Велика кількість судових рішень не виконується роками. У такому разі судова влада, як відомо, взагалі не існує, бо без належного виконання рішень суду його діяльність позбавлена будь-якого сенсу [2, 224].

Тільки тоді коли судові рішення стануть дієвими, адміністративна юстиція зможе поступово підвищити правову культуру адміністративних органів [3].

До компетенції адміністративних судів віднесено спори із суб’єктами владних повноважень з приводу оскарження їхніх рішень, дій або бездіяльності; спори, що стосуються публічної служби громадян (прийняття, проходження, звільнення). З’ясувати стосунки в суді зможуть суб’єкти владних повноважень з приводу реалізації своєї компетенції у сфері управління (зокрема, делегування повноважень).

Взагалі віднесення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненнями суб’єктів владних повноважень виглядає, м’яко кажучи, дивно. Адже завданням адміністративного судочинства КАС є захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування. Виходить, що суб’єкту владних повноважень у порядку адміністративного судочинства має бути відведена єдина роль — статус відповідача. Світовий досвід свідчить, що, як правило, позивач в адміністративному судочинстві — це громадянин, права якого порушено у процесі реалізації владних повноважень. Таким є величезний спектр, а відповідно, і масив справ, якими мають займатися адміністративні суди.

Як це часто трапляється, ухвалення кодексу, що “виношувався” так довго, створило величезну кількість проблем, пов’язаних із практикою. Набрання ним чинності додало чимало плутанини і без того в неструнку систему судочинства. Одна з найбільш глобальних проблем — розмежування підсудності. Після набрання чинності КАС значно розширилися можливості для маневрів адвокатів, зацікавлених осіб, що також може привнести хаос у вітчизняне судочинство. Крім того, сумнівними залишаються організаційно-фінансові аспекти діяльності адміністративних судів й актуальною як ніколи, через специфіку аналізованих питань, — проблема відсутності кваліфікованих, компетентних суддівських кадрів.

Як відомо, на час ухвалення кодексу адміністративних судів ще не було. Втім, ця обставина не бентежить нашого законодавця, який за звичкою виходить із ситуації, у даному разі — з допомогою Перехідних положень до Кодексу. Так, про створення судів, покликаних вершити адміністративне правосуддя, обіцяно повідомляти громадськість додатково — через загальнонаціональні та місцеві офіційні друковані видання. А доки не почне працювати окружний адміністративний суд, підсудні йому справи розглядатимуть місцеві загальні суди. До початку роботи окружного адміністративного суду справи, підвідомчі господарським судам згідно з Господарським

процесуальним кодексом (ГПК), розглядаються відповідним господарським судом згідно з Кодексом адміністративного судочинства. При цьому підсудність справ визначається ГПК.

Взагалі КАС потенційно створив широке поле для надзвичайно цікавих судових прецедентів. Наприклад, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, до яких його застосовано, а також “особи, котрі є суб’єктом правовідносин, у яких буде застосований цей акт”. Враховуючи те, що ентузіастів не бракуватиме, наслідком такого формулювання можуть стати масові походи до суду, зокрема, коли це буде інспіровано зацікавленими особами, яких не зупинять судові витрати. Важко також прогнозувати, який потенціал містить у собі стаття, що передбачає право подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Відповідно до неї особи, які не брали участь у справі, мають право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набуло законної сили, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов’язки [4].

Сам факт звернення з адміністративним позовом до суду, а також відкриття провадження у справі не припиняє дії оскаржуваного рішення суб’єкта владних повноважень. Втім, суд може призупинити дію такого рішення або окремих його положень. Таке клопотання розглядається не пізніше наступного дня після його порушення. Відповідна ухвала негайно надсилається суб’єкту владних повноважень і є обов’язковою для виконання. Оскарження такої ухвали суду не зупиняє її виконання.

Цікавим і повчальним може виявитися досвід тих, хто вже давно минув стадію становлення адміністративної юстиції. Французька система адміністративної юстиції визнана класичною, попри те, що оцінка дій адміністративного органу перебуває в рамках самої адміністрації.

Адміністративна юстиція нерозривно пов’язана із самою адміністрацією, інтегрована до її складу. Таке становище є компромісом між політичною владою й адміністрацією [5]. На думку ряду вчених, французька адміністративна юстиція – самостійна гілка правосуддя [6].

Немає сумніву, що інститут адміністративного судочинства, як наукова і практична новація в українському законодавстві, найближчим часом стане об’єктом всебічного і різноманітного дослідження в усіх аспектах і проявах, що, безумовно, сприятиме поліпшенню захисту прав людини в Україні.

Закон регулює права й обов’язки у загальному вигляді, прокладаючи провідні напрями. При цьому деякі типові ситуації випадають із його загальної структури: масштаб закону не завжди дозволяє залучити його до прямого регулювання конкретного спору. Із наведеного вище вбачається, що положення КАС викликають зауваження, оскільки вступають у протиріччя з реальною регулятивною цінністю. На тлі стрімкого темпу законодавчої діяльності і створення багатьох законів у тих галузях життя, які нещодавно не були доступні праву, наведені неузгодженості положень КАС цілком пояснювані. Водночас навряд чи буде виправданим з таким самим глобальним масштабом підхід до з’ясування подвійного стану випадку, коли він як явище певного правового порядку підпадає під загальну дію закону, але конкретного вирішення в ньому не знаходить. Внаслідок цього реальність закону ставиться в залежність від наступних актів, що деталізують і конкретизують його. Завдання суду в адміністративному судочинстві – встановити право на підставі досконалого закону, достовірних і належно допустимих доказів (фактів), визнати його за особою, здійснити й охоронити його, за умов, коли верховним постулатом правової доктрини є постулат матеріальної істини.

Якщо визнавати правильним такий напрям наукової думки, вважаємо, що публічний орган (суб’єкт владних повноважень), публічно-правовий спір – є найважливішим елементом публічно-правових відносин при застосуванні адміністративної юстиції органами правосуддя. Це підтверджує загальну тенденцію розвитку законодавства – наскільки глибоко увійшли в суспільні відносини офіційні засади впливу на громадянина і особу в їх здатності реалізувати суб’єктивні інтереси і права юридичних осіб.

Велика кількість нормотворчих органів є серйозною причиною недосконалості законодавства України, складовою якого є їх нормативно-правові акти. Це пов’язано з тим, що в правотворчості діє принцип, за яким законами мають врегулюватися лише “найважливіші суспільні відносини” [7], менш важливі можна регулювати актами уряду, а ще менш важливі – актами міністерств і відомств. Вбачається, що в суспільстві не може бути питань, що потребують правового регулювання, важливих і неважливих. Якщо стоїть питання саме правового регулювання, то воно має відбуватися на найвищому рівні, тобто на рівні закону. Між тим подекуди в законах міститься норма, яка доручає вищим і центральним органам виконавчої

влади прийняти на його виконання підзаконний акт (постанову, інструкцію, положення, правила, порядок умови тощо), що переносить (концентрує) увагу виконавців не на норми самого закону, а на підзаконному акті. У таких випадках, особливо на рівні пересічних громадян, у ролі законодавця сприймається орган виконавчої влади, що прийняв підзаконний акт, а не Верховна Рада України, яка прийняла основоположний закон. Щоб підвищити роль закону в регулюванні суспільних відносин і утвердженні в Україні правової держави та громадянського суспільства, потрібно максимально обмежити нормотворчу діяльність “органів не законодавчої гілки державної влади”. Це дасть змогу підвищити повагу до закону, а також навчити всіх знати саме закон, розуміти його і вміти його застосовувати таким, яким він є, без допоміжних підзаконних нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що правова система України перенасичена правовими актами нормативного характеру, що приймаються органами виконавчої влади і Президентом України. Їх називають підзаконними актами. Але до таких можна віднести невелику кількість, оскільки підзаконним може вважатися лише такий акт, який прийнятий на підставі і на виконання закону. Тобто, коли необхідність його прийняття конкретно визначена законом.

Не ставлячи під сумнів корисність підзаконних актів, їх здатність оперативніше ніж закон відгукуватися на зміни життя, усвідомлюючи, що в ієрархії правових актів їм належить своє місце, не можна разом з тим не застерегти від однієї небезпеки: подібним регулюванням відносин в ряді випадків легалізується бездіяльність або порушення закону.

Підсумовуючи зазначене, вважаю за необхідне висловити переконання в тому, що адміністративне судочинство має здійснюватися лише на підставі Конституції України, міжнародних договорів, які є невід’ємною частиною українського законодавства, та Кодексу адміністративного судочинства України. Іншими словами, має бути лише один процесуальний закон, який забезпечуватиме єдині принципи та правила судового провадження в адміністративних справах.

При цьому слід зазначити, що правила та принципи адміністративного судочинства, безумовно,

мають впливати з конституційних положень про здійснення правосуддя в Україні. Іншими словами, вказані норми Конституції України знаходять своє секретно-юридичне втілення у нормах процесуального закону — Кодексу адміністративного судочинства України. Принципи ж адміністративного судочинства є конкретизацією загальних принципів судочинства, закріплених у Законі України “Про судоустрій України”.

У цьому контексті видається актуальним питання щодо інтерпретації загальних принципів судочинства на тлі їх впровадження в адміністративному судочинстві.

У частині третій ст. 57 Конституції України міститься одна з вимог щодо чинності законів та інших нормативно-правових актів, які визначають права й обов’язки громадян — це доведення їх до відома населення у порядку, встановленому законом. Такий закон в Україні не прийнятий, а правові акти доводяться до відома шляхом їх публікацій в офіційних виданнях. Вбачається, що і порядок доведення до відома населення нормативно-правових актів міг би встановити “Закон про закони”.

Проте в систему законодавства України потрапляють правові акти, які не доведені до відома населення навіть шляхом їх публікацій в офіційних виданнях, що викликає проблеми у їх тлумаченні та застосуванні.



Література

1. *Загальна теорія держави і права* / За ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 320 с.
2. *Головченко В. В. Право в житті людини*. — К.: Оріяни, 2005. — 335 с.
3. *Пасенюк О.* Чинник політичної стабільності // Судова влада. Закон і бізнес. — 2010. № 18 (953) — С. 14–15.
4. *Лісовська О., Українчук О.* І запланований хаос // Дзеркало тижня. — 2005. — № 42 (570). — 29 жовт. — 4 листоп. — С. 4.
5. *Брэбан Г.* Французское административное право. — М.: СПАРК, 1988. — 399 с.
6. *Ведель Ж.* Административное право Франции. — М.: СПАРК, 1973. — 279 с.
7. *Коментар до Конституції України* / Наук.-поп. видання. — К.: ЦУЛ, 1996. — 204 с.

Розглянуто актуальні питання формування правової культури громадян у взаємозв’язку з адміністративним судочинством. Дається авторське бачення стану законодавства про адміністративне судочинство в Україні.

Рассмотрены актуальные вопросы формирования правовой культуры граждан во взаимосвязи с административным судом. Дается авторское виденье положения законодательства об административном суде в Украине.

Actual issues of legal culture of citizens formation in connection with administrative jurisdiction are considered. The author's vision of legislation on administrative jurisdiction in Ukraine is given.

Надійшла 12 вересня 2010 р.