

УКРАИНСКИЙ ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

© 2012 г. Олег Валентинович Муза¹

Краткая аннотация: в статье проанализированы актуальные вопросы становления и развития административной юстиции в Украине. Раскрыты правовые основы деятельности административных судов, рассмотрены проблемы разграничения понятий “административная юстиция”, “административный процесс” и “административное судопроизводство”.

Annotation: the article analyzes the current issues of establishment and development of administrative justice in Ukraine. Disclosed to the legal framework of the administrative courts, the problems of the distinction between “administrative justice”, “administrative process” and “administrative legal proceedings” are considered.

Ключевые слова: правосудие, административная юстиция, административные суды, административный процесс, административное судопроизводство, судебная защита.

Key words: justice, administrative justice, administrative courts, administrative process, administrative legal proceedings, judicial protection.

Построение в Украине демократического и правового государства связывают с формированием эффективной правовой системы, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина. Этот процесс является длительным и охватывает реформирование различных кругов правоотношений, складывающихся в государстве. Особенное место отведено реформированию административно-правовых отношений в Украине.

Преобразования в области демократических свобод осуществляются с учетом основополагающих принципов права. Один из определяющих аспектов формирования демократических институтов в государстве – определение правовых основ взаимоотношений органов публичной администрации и граждан. С этой целью национальная правовая система должна содержать в себе комплекс процедурных и процессуальных инструментов для реализации и защиты гражданами своих прав и интересов в сфере публично-правовых отношений. Среди таких инструментов защиты прав и свобод человека и гражданина особое место отведено институту административной юстиции.

Становление идей об административной юстиции в украинской науке административного права. Проблема научного исследования роли административной юстиции в обществе является стержневой при определении основных принципов государственной политики в правовой сфере,

поскольку ее решение способствует не только созданию надлежащих условий для защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в случае их нарушения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами, но и легальному оформлению судебной формы контроля за соблюдением законности в государственном управлении.

Новый этап научных исследований актуальных проблем, касающихся защиты субъективных публичных прав и законных интересов физических и юридических лиц, начат с момента провозглашения курса на построение института административной юстиции в Украине.

Теоретические вопросы административной юстиции раскрыты во многих научных трудах. При этом следует констатировать, что до начала работы административных судов юридическая наука рассматривала только теоретические вопросы института административной юстиции, его место в украинском административном праве, и только после начала работы административных судов в Украине начались массовые исследования его сущности и назначения. Идеи административной юстиции были впервые рассмотрены и обоснованы в трудах В.Б. Аверьянова², В.М. Бевзенка³,

¹ Старший консультант Института законодательства Верховной Рады Украины, кандидат юридических наук (E-mail: Ovvm_01@ukr.net).

² См.: Адміністративне право України. Академ. курс. Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина. Київ, 2004.

³ См.: Бевзенко В.М. Адміністративні суди України. Київ, 2006.

С.В. Кивалова⁴, Т.А. Коломоец⁵, О.В. Кузьменко⁶, Н.Р. Нижник⁷, А.М. Пасенюка⁸, Ю.С. Педька⁹, А.А. Селиванова¹⁰, В.С. Стефанюка¹¹, Н.М. Тищенко¹² и др. Конечно же, сегодня широкий круг представителей науки административного права и процесса занимаются проблемами усовершенствования института административной юстиции в Украине, а также основных институтов административного судопроизводства.

В исследованиях украинских ученых в области административной юстиции раскрыты следующие основные вопросы и проблемы: теоретико-методологические основы административной юстиции; место административной юстиции в системе административного права Украины; становление административной юстиции в зарубежных странах; правовая природа публично-правового спора и административного иска; возникновение и становление административной юстиции в Украине; организационно-правовые основы внедрения и функционирования административных судов в Украине; сущность и признаки административного судопроизводства как процессуальной формы административной юстиции; характеристика основных институтов административного судопроизводства; подведомственность и подсудность дел административной юрисдикции; анализ нормативно-правового обеспечения рассмотрения и решения в Украине публично-правовых споров с участием субъектов властных полномочий; решение актуальных проблем развития административной юстиции в Украине.

Анализ научной литературы по этим вопросам свидетельствует о длительной дискуссии в украинской науке административного права по определению сущности административной юстиции.

Следует ещё раз подчеркнуть, что вопрос рассмотрения и решения публично-правовых споров с участием органов публичной администрации начал активно разрабатываться отечественными учеными после формирования административных судов и осуществления организационно-правовых мероприятий по внедрению административного судопроизводства в Украине. Однако отдельные положения теории административной юстиции освещены неоднозначно и носят проблемный характер, что побуждает к проведению новых научных исследований современного состояния и развития этого правозащитного института в Украине.

Административная юстиция на пути создания системы административных судов и принятия Кодекса административного судопроизводства Украины. Известно, что становление административной юстиции в зарубежных странах охватывает различные временные рамки: в странах континентальной Европы и Великобритании процесс научного обоснования административной юстиции приходится на конец XVIII – начало XX вв.; в США, Канаде, Австралии, в отдельных арабских государствах (Египет, Иордания, Ливан, Сирия) и ряде других стран развитие административной юстиции было начато после Второй мировой войны; в странах Восточной Европы и постсоциалистических странах – активно начался только в 90-е годы XX в.

Эволюция административной юстиции в Украине неразрывно связана с теми историческими условиями, в которых находилась страна. Это предопределяет рассмотрение вопроса о становлении административной юстиции в Украине сквозь призму тех государств, в состав которых входили исторические украинские земли (Российская империя, Австро-Венгерская империя, Украина в составе СССР). Конечно же, в те времена административная юстиция не могла найти своего полного разрешения на украинских землях, ибо Украины как субъекта международного права тогда не было, а значит, формировать свои органы власти она не могла. Только борьба за украинскую государственность в 1917–1920 гг. позволила поднять вопрос о целесообразности существования органов административной юстиции на территории Украины (в период Украинской Народной Республики, Украинской державы, Директории Украинской Народной Республики, Западно-Украинской Народной Республики). Однако идеологические и политические составляющие советского общественного строя имели непосредственное влияние на становление советской доктрины административного права, поэтому

⁴ См.: Адміністративне процесуальне (судове) право України. Підруч. / Ред. С.В. Ківалов. Одеса, 2007.

⁵ См.: Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство / За заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. Київ, 2007.

⁶ См.: Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні. Київ, 2007.

⁷ См.: Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації / Ред. Н.Р. Нижник. Чернівці, 2008.

⁸ См.: Адміністративне судочинство України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ, 2009.

⁹ См.: Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні. Київ, 2003.

¹⁰ См.: Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ, 2000.

¹¹ См.: Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Харків, 2003.

¹² См.: Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. Харків, 1998.

научные разработки дальнейшего законодательного закрепления административной юстиции были свернуты.

Следует отметить, что в 60–80-х годах прошлого века в СССР неоднократно поднимались вопросы необходимости создания органов административной юстиции¹³. Это было вызвано следующим. Во-первых, пересматривалась теория административного процесса: нужно было разделить управленческий, юрисдикционный и судебный административные процессы. Во-вторых, система государственного аппарата нуждалась в независимом контроле. В-третьих, необходимо было реформировать процедуру обращения граждан со своими жалобами в органы государственной и судебной власти. Правда, многие вопросы так и не были решены, но научная дискуссия по ним стала фундаментом для проведения исследований института административной юстиции в независимой Украине.

С провозглашением независимости Украины в 1991 г., процессы развития административной юстиции активизировались. В частности, в контексте создания государственных гарантий надлежащего обеспечения прав и свобод человека и гражданина введен институт административной юстиции, главной причиной появления которого является необходимость создания действенного механизма судебного контроля за соблюдением законности органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами в процессе принятия управленческих актов, совершения действий правового характера.

На этом пути был принят ряд важных нормативных документов. 28 апреля 1992 г. Постановлением Верховной Рады Украины была утверждена Концепция судебно-правовой реформы в Украине, один из пунктов которой включал внедрение в украинскую судебную систему специализированных судов.

¹³ См.: *Лория В.А.* Правосудие по административным делам // Сов. гос. и право. 1980. № 11. С. 95–99; *Николаева Л.А.* Судебный порядок обжалования действий должностных лиц // Правоведение. 1979. № 1. С. 90–97; *Ремнев В.И.* Право жалобы и административная юстиция в СССР // Сов. гос. и право. 1986. № 6. С. 22–32; *Сажина В.В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Там же. 1989. № 9. С. 36–44; *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970; *Хаманева Н.Ю.* Право жалобы граждан в европейских социалистических странах / Отв. ред. В.И. Ремнев. М., 1984; *Чечот Д.М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л., 1973; *Ямпольская Ц.А.* Вопросы советского государственного права. М., 1959; и др.

Прогрессивную роль в процессе внедрения административной юстиции сыграла Конституция Украины 1996 г. В ст. 55 закреплено, что права и свободы человека и гражданина защищаются судом, а потому каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Кроме того, ст. 125 устанавливает, что система судов общей юрисдикции в Украине строится по принципам территориальности и специализации. Как известно, обеспечение правовой защиты граждан является высшей целью правового государства. Поэтому через надлежащие суды следует обезопасить реализацию основных прав граждан и предотвратить их злоупотребления со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц.

Важную роль в становлении административной юстиции в Украине сыграла административная реформа, Концепция которой была утверждена Указом Президента Украины 22 июля 1998 г. Она предусматривала реформирование системы органов исполнительной власти, института государственной службы, административного процесса и административной процедуры. Среди правовых средств обеспечения административной реформы – создание правовой базы для полноценного внедрения в Украине такой формы судебной защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти, как административная юстиция. В частности, предусматривалось поэтапное формирование Высшего административного суда Украины, а также апелляционных и местных административных судов, принятие Административно-процессуального кодекса Украины.

С принятием Конституции Украины и утверждением Президентом Украины Концепции административной реформы стал насущным вопрос о создании административных судов в Украине. Ученые-юристы высказывали различные мнения по организационному построению системы административных судов. Самой популярной была идея о введении регионального административного суда.

Фактически в 2001 г. начался процесс закрепления национальной модели административной юстиции с проведением “малой судебной реформы”.

Закон “О судоустройстве Украины” от 7 февраля 2002 г. предусмотрел следующую систему административных судов:

1) окружные административные суды (по одному суду в каждой области, Автономной Республике Крым, Киеве и Севастополе – всего 27 судов);

2) апелляционные административные суды (один апелляционный административный суд охватывает юрисдикцию нескольких областей; всего девять таких судов);

3) Высший административный суд Украины (суд кассационной инстанции по отношению к окружным административным судам; суд апелляционной инстанции по отношению к апелляционным административным судам, которые рассматривают некоторые административные дела как суды первой инстанции; суд первой инстанции в исключительных случаях);

4) Судебная палата в административных делах Верховного суда Украины (следует отметить, что новым Законом Украины “О судоустройстве и статусе судей” от 7 июля 2010 г. права Верховного суда Украины как суда кассационной инстанции пересмотрены в сторону их уменьшения).

Организационно-правовые основы административной юстиции в Украине предусматривают, что окружные административные суды должны иметь укомплектованный состав судей, председателей и заместителей председателей этих судов, аппарат служащих.

Состав апелляционных административных судов подобен составу окружных административных судов. Кроме того, в их составе могут образовываться судебные палаты по рассмотрению отдельных категорий дел в пределах соответствующей судебной юрисдикции.

Высший административный суд Украины имеет следующую структуру: руководство суда, первая судебная палата, вторая судебная палата, третья судебная палата, четвертая судебная палата, пятая судебная палата, аппарат суда, Пленум, Совет судей административных судов. Помимо этого при Высшем административном суде Украины создан Научно-консультативный совет для проработки вопросов, связанных с разъяснением законодательства, а также для представления выводов относительно проектов законов и других нормативно-правовых актов.

Урегулирование на законодательном уровне организационного построения системы административных судов в Украине не является достаточным для их полноценной деятельности. Поэтому возникла острая необходимость в принятии процессуального кодекса и специального закона, которые урегулировали бы порядок рассмотрения дел о законности решений, действий или бездействия органов государственной власти и органов

местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Предложения относительно принятия закона Украины “Об административных судах” не нашли своего отражения в национальном законодательстве. Однако работа над процессуальным законом началась и окончилась 6 июля 2005 г. принятием Кодекса административного судопроизводства Украины (КАС Украины).

Таким образом, принятие КАС Украины и завершение процесса формирования системы административных судов (март 2009 г.) являются необходимой составляющей для дальнейшего функционирования административной юстиции в Украине. Кроме того, административное право получило развитие во многих демократических странах мира, где были основаны административные суды.

Развитие административной юстиции в Украине зависит от реализации основных направлений судебно-правовой реформы, которая приобретает новое правовое содержание, поскольку ее дальнейшее внедрение предусматривает приведение национального законодательства в соответствие с европейскими стандартами. Необходимо отметить, что Резолюцией 1549 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы “Функционирование демократических институтов в Украине” от 19 апреля 2007 г. Украине рекомендовано провести комплексную судебную реформу (п. 13).

С целью неотложной подготовки согласованных предложений по дальнейшему комплексному реформированию судебной системы, обеспечения гарантий реализации конституционного права граждан на судебную защиту, совершенствования законодательной базы относительно судоустройства, судопроизводства, статуса судей Указом Президента Украины от 24 марта 2010 г. образована Рабочая группа по вопросам судебной реформы, которую возглавил министр юстиции О.В. Лавринович.

7 июля 2010 г. Верховная Рада Украины утвердила предложенный Рабочей группой новый Закон Украины “О судоустройстве и статусе судей”. Несмотря на то что Закон привнес много изменений в судебную систему страны, система административных судов в Украине осталась неизменной.

Полноценная судебная реформа невозможна без реформирования институтов, непосредственно связанных с реализацией права на судебную защиту. Доступность правосудия требует создания эффективного механизма оказания правовой помощи. Государство должно гарантировать ма-

лообеспеченным гражданам правовую помощь не только в уголовных, но и в гражданских и административных делах, когда речь идет о защите важнейших прав человека.

Таким образом, административная юстиция в Украине функционирует как один из институтов судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и интересов юридических лиц, выступает правовым средством поддержания законности в государственном управлении, способствует четкому разграничению и выполнению субъектами властных полномочий своих властно-распорядительных функций.

Современные подходы к сущности и функциональному назначению административной юстиции убедительно свидетельствуют о необходимости существования этого правового института защиты прав и свобод человека и гражданина в условиях построения в Украине демократического и правового государства. Сужение существующих прав граждан на обжалование решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий, изменение концептуальных положений КАС Украины, гарантирующих состоятельность судебного процесса и установление судом официальной истины по делу, нивелирование закрепленных в КАС принципов административного судопроизводства являются недопустимыми в условиях последующего проведения судебно-правовой и административной реформ в Украине.

Система административных судов в Украине: целесообразность изменений. Несмотря на проведенные мероприятия в области административной юстиции в Украине, требует своего усовершенствования и существующая система административных судов. Окружные и апелляционные административные суды не в состоянии оперативно решать административные дела, соблюдая разумный срок как один из принципов административного судопроизводства. Такое положение вещей не может свидетельствовать о действенной системе административных судов. Исходя из этого, считаем целесообразным предложить собственный вариант модели административных судов в Украине. В частности, предлагаем создать административные палаты при местных общих судах и включить в их состав не менее трех судей. Возглавлять административную палату должен председатель, который избирается из состава судей этой же палаты. В свою очередь, окружные административные суды следует наделить правом суда апелляционной инстанции. Апелляционные административные суды должны быть ликви-

рованы. Высший административный суд должен стать судом кассационной инстанции.

Такие предложения по изменению существующей модели административных судов в Украине решают целый ряд проблем в системе административного судопроизводства: доступ граждан к административному судопроизводству, оперативное рассмотрение административных дел, уменьшение судебных издержек, связанных с рассмотрением дела (например, транспортных расходов). Кроме того, не потребуются дополнительных помещений для работы административных палат местных общих судов. Средства, выделенные для этих целей, можно будет направить на благоустройство залов судебных заседаний и кабинетов судей местных общих судов.

Административное судопроизводство как процессуальная форма административной юстиции. Административная юстиция в мире представлена по-разному: специализированными административными судами, трибуналами, квазисудебными органами, административными комиссиями и т.д. Каждая страна избирает тот вариант административной юстиции, который приемлем ей, может быть внедрен на практике, а также гарантирован и обеспечен государственной поддержкой.

Создание в Украине административных судов, в свою очередь, повлекло возникновение новой формы судопроизводства – административного. Это вызвало в украинской науке административного права чрезвычайно оживленную дискуссию по поводу сущности административного судопроизводства, определения его места в национальной правовой системе, а также подействовало на изменение подходов к пониманию административной юстиции, поскольку именно судебно-процессуальная деятельность напрямую повлияла на необходимость разграничения таких понятий, как “административная юстиция”, “административный процесс” и “административное судопроизводство”.

Административная юстиция является институтом административного права и выражается в форме административного судопроизводства, т.е. через элементы юридического процесса состоялось закрепление на законодательном уровне процедур рассмотрения дел административной юрисдикции. Все, что касается административного процесса, требует отдельных разъяснений. Согласно п. 4 ст. 3 КАС Украины административное судопроизводство – это деятельность административных судов относительно рассмотрения и решения административных дел в порядке,

установленном этим Кодексом. Наряду с понятием “административное судопроизводство” КАС Украины использует понятие “административный процесс”, понимая под таковым правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства. Таким образом, законодатель использовал для обозначения порядка рассмотрения публично-правовых споров административными судами понятия “административное судопроизводство” и “административный процесс”.

С научной стороны это не совсем правильно, поскольку административный процесс (принимая во внимание все подходы к пониманию этой юридической категории) включает в себя в первую очередь деятельность органов государственной (исполнительной) власти по применению правовых норм. Административный процесс, как правило, рассматривает три стороны правовой деятельности уполномоченных органов власти: управленческий административный процесс (включая нормотворческий процесс), юрисдикционный административный процесс (включая рассмотрение дел об административных правонарушениях) и судебный административный процесс (в связи с формированием административной юстиции). Правда, такое видовое разделение административного процесса следует считать условным. Во-первых, в украинской науке административного права не существует на этот счет универсальных точек соприкосновения, во-вторых, не всегда одно административное производство можно точно определить как управленческий или юрисдикционный процесс. Ведь деятельность органов власти всегда предусматривает некую процедуру, полномочия, возможность применения государственного (административного) принуждения и т.д. Отсюда – “административный процесс” намного шире понятия “административное судопроизводство”. Поэтому отождествление этих понятий недопустимо в настоящих условиях существования административного процесса.

Как отмечает проф. Ю.Н. Старилов, “новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сфере исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти”¹⁴. Данный научный вывод очерчивает место административного производства в системе административного права как подвида административного процесса.

Это также раскрывает взаимосвязь между административным судопроизводством и материальными институтами административного права.

По нашему мнению, институт административной юстиции на данном этапе развития в Украине остается составной частью административно-юрисдикционной деятельности, однако лишь в рамках судебных органов (административных судов). В свою очередь, подмена или отождествление понятий “административное судопроизводство” и “административный процесс” является пока нецелесообразным с точки зрения административной практики, сложившейся в сфере осуществления юрисдикционных полномочий уполномоченными органами государственной власти и их должностными лицами. Такая позиция утверждается тем, что в Украине до сих пор не проведена кодификация административно-процедурных норм. Урегулирование единственным нормативно-правовым актом деятельности органов публичной администрации по поводу применения административно-процедурных норм (Административно-процедурный кодекс) при осуществлении властных полномочий в случае возникновения обстоятельств, при которых имеет место начало той или иной административной процедуры, исключило бы возможность отождествления административно-процедурного и административно-процессуального регулирования административных отношений¹⁵.

Как отмечал В.Б. Аверьянов, «выделение процессуальной части административного права принципиально нельзя рассматривать по аналогии с отраслями гражданского и уголовного права. Если в гражданском и уголовном праве, по общему правилу, их “процессуальная часть” регулированием деликтных отношений и ограничивается, то в административном праве регулирование таких отношений составляет далеко не преобладающую долю сферы действия процессуальных норм»¹⁶.

О.В. Кузьменко, сравнивая понятия “процесс” и “процедура”, отмечает, что «понятию “процесс” присущи следующие черты: темпоральность, континуальность, динамика изменений состояний, структурированность, наличие конечной цели и т.д. Что же касается процедуры, то для нее присущи далеко не все свойства из числа образующих содержание понятия “процесс”. В процедуре от-

¹⁵ См.: Муза О. Теоретичні питання адміністративного судочинства в Україні // Право України. 2009. № 8. С. 107.

¹⁶ Адміністративне судочинство України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. С. 587.

¹⁴ Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства. Саратов, 2003. С. 9, 10.

существует главная детерминанта процесса – удлиненность во временном измерении. Если явление процесса – это прежде всего динамика, непрерывное движение, выраженное в последовательных переходах от одного состояния к другому, то процедура – это не что иное, как дискретность такового... Процедура представляет собой лишь процессуальные этапы. Следовательно, термин “административная процедура” в большинстве случаев раскрывает деятельность публичной администрации, которая характеризуется отсутствием правового конфликта¹⁷.

Следует подчеркнуть, что наличие системы административно-процедурных норм в законодательстве Украины, назначение которых заключается в регулировании процедурной деятельности уполномоченных органов государственной власти, не дает возможности для полноценного “очищения” административного процесса от исполнительно-распорядительных и управленческих составляющих. Разделив административную юрисдикцию на две группы отношений, подлежащих правовому регулированию, – административно-процедурное право и административно-процессуальное право, “очистив” их от не свойственных им правовых признаков и функций, в науке административного права можно будет окончательно изменить подходы относительно сущности административного процесса, выработав при этом новые концептуальные положения данной юридической категории.

Безусловно, административное судопроизводство должно занять свою нишу среди процессуальных отраслей права Украины. Неопределенность места административного судопроизводства в национальной системе права только усугубляет проблемы развития этого вида правосудия в Украине.

В научных источниках предлагается рассматривать понятие “административное судопроизводство” в следующих значениях: как отрасль юридической науки, как отрасль права и как отдельная отрасль правосудия¹⁸. В частности, административное судопроизводство как отрасль юридической науки рассматривает действующее законодательство и судебную практику его применения, его историю и теорию, законодательство других

государств, которое регулирует определенные правоотношения. Как отрасль науки административное судопроизводство образует фундаментальную систему знаний о правовом содержании процессов, явлений, процедур, сложившихся в теоретической и практической сферах административного судопроизводства. Административное судопроизводство как отдельная отрасль правосудия характеризуется рядом правовых признаков, раскрывающих организационно-правовые и процессуальные основы рассмотрения административными судами дел административной юрисдикции.

Особенности и специфические свойства административного судопроизводства отражают его принципы. В частности, общие принципы административного судопроизводства отражены в Конституции Украины, а отраслевые – в КАС Украины (ст. 8–14). Провозглашены и законодательно определены принципы административного судопроизводства, отражающие концептуальные положения института административной юстиции, так как главное их назначение – создание фундамента для независимого, справедливого, беспристрастного и доступного административного судопроизводства. Особо важно подчеркнуть, что закрепление на законодательном уровне принципа верховенства права сыграло важнейшую роль в становлении административного судопроизводства, поскольку это доказывает, что развитие административно-судебных форм защиты прав граждан происходит в условиях признания ведущей роли права и его принципов.

Учитывая специфику отношений, в которых находятся физические и юридические лица, задачами административного судопроизводства в соответствии с КАС Украины являются защита прав, свобод и интересов физических лиц, отстаивание прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе направленных на выполнение делегированных полномочий путем справедливого, беспристрастного и своевременного рассмотрения административных дел. Задачи административного судопроизводства необходимо рассматривать в контексте защиты прав, интересов и свобод граждан в публично-правовых отношениях от нарушений со стороны именно публичной администрации. Это обусловлено спецификой публично-правовых

¹⁷ Кузьменко О. Феномен адміністративного процесу та адміністративної процедури в системі правового розуміння // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 4. С. 53, 54.

¹⁸ См.: Адміністративне судочинство України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. С. 65–67.

отношений, которая заключается в том, что участники таких правоотношений имеют неравные возможности.

Следует обратить внимание на то, что судебная защита может предоставляться не любому интересу, но лишь тому, что охраняется законом. В практике Конституционного суда Украины есть решение, согласно которому официально разъяснено понятие “охраняемый законом интерес” как стремление к пользованию конкретным материальным и/или нематериальным благом, как обусловленное общим содержанием объективное и прямо не опосредованное в субъективном праве простое легитимное разрешение, являющееся самостоятельным объектом судебной защиты и других средств правовой охраны с целью удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей, которые не противоречат Конституции и законам Украины, общественным интересам, справедливости, добросовестности, разумности и другим общеправовым принципам.

Юрисдикция административных судов распространяется на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением субъектом властных полномочий властных управленческих функций, а также в связи с публичным формированием субъекта властных полномочий путем выборов или референдума.

Юрисдикция административных судов распространяется на публично-правовые споры, в частности на споры физических или юридических лиц с субъектом властных полномочий относительно обжалования его решений (нормативно-правовых актов или правовых актов индивидуального действия), действий или бездействия; споры по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождение, освобождение от публичной службы; споры между субъектами властных полномочий по поводу реализации их компетенции в сфере управления, в том числе делегированных полномочий; споры, возникающие по поводу заключения, исполнения, прекращения, отмены или признания недействительными административных договоров; споры по обращению субъекта властных полномочий в случаях, установленных Конституцией и законами Украины; споры относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом или процессом референдума.

Развитие системы административного судопроизводства рассматривается Советом Европы как одна из приоритетных задач Украины в решении вопросов ее евроинтеграции. Отдельным пунктом таких мероприятий должно быть признание

обязательности применения административными судами Украины решений Европейского Суда по правам человека, поскольку европейское прецедентное право выявляет недостатки административно-правового регулирования и вырабатывает рекомендации по их немедленному устранению. Использование Украиной положительного европейского опыта в области административной юстиции сыграет первоочередную роль в развитии эффективного механизма решения публично-правовых споров, возникающих в сфере государственного управления.

Вместе с тем необходимо преодолеть предвзятое отношение, существующее в Украине, к административному судопроизводству и созданным административным судам, поскольку это является результатом недостаточного количества теоретических и прикладных разработок по обоснованию доктрины административной юстиции. Использование судебных учреждений как инструмента политического влияния на систему государственной власти в целом нарушает чашу весов правового порядка в государстве.

Развитие административного судопроизводства необходимо осуществлять при строгом соблюдении основополагающих принципов права, Конституции и законов Украины. При этом следует исключить возможность политического влияния на данный процесс. Следует преодолеть существующее “отчуждение” между гражданами и административными судами, повысив доверие первых к последним. Это возможно лишь при условии усиления государством гарантий основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения реализации принципа верховенства права, преодоления высокого уровня коррупции, создания системы организационно-правовых и социально-экономических (материальных) гарантий для отправления правосудия и реформирования системы правосудия в целом.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что украинский опыт становления и развития института административной юстиции свидетельствует о демократичном характере правовых реформ, проводимых в стране. Украина сделала реальные шаги на пути развития как органов публичной администрации (органов государственного и местного управления), так и контрольных институтов за законностью их деятельности. Украинский опыт функционирования административных судов будет полезен для государств, возникших на пространстве СССР, которые также стоят на пути реформирования административного процесса.