

УДК 342.9

*Л. Я. Гончар***ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Після виходу зі складу СРСР і здобуття незалежності наша держава повинна була переглянути радянські підходи до визнання й забезпечення прав осіб, у тому числі щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Свого оновлення повинні були зазнати й органи адміністративної юрисдикції, які фактично мали бути створені заново. При цьому слід відзначити, що адміністративні суди, на які сьогодні покладено завдання із захисту порушених прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб були створені майже через 15 років після здобуття нашою державою незалежності. А тому дослідження організаційно-правових засад становлення та діяльності адміністративних судів України передбачає приділення особливої уваги зазначеному періоду.

Стан дослідження. Дослідженню окремих історичних періодів розвитку органів адміністративної юрисдикції присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені, як О.Г. Свида, А.М. Бандурка, М.М. Тищенко, А.Б. Зеленцов, В.І. Радченко, Г.Й. Ткач, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, Г.А. Хомяков, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук, Ю.Н. Старілов та інші. Однак недостатньо уваги, на нашу думку, приділено тому, як відбувався розвиток органів адміністративної юрисдикції в незалежній Україні.

Саме тому **метою статті** є розглянути процес становлення та розвитку адміністративних судів у незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження становлення та розвитку органів адміністративної юрисдикції, у тому числі адміністративних судів, слід розпочати з ухвалення Верховною Радою УСРС постанови «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року, у якій було зазначено про створення і незалежність самостійної держави – України [1]. 11 жовтня 1991 року Верховною Радою України було ухвалено постанову «Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України», яка містила звернення ВР до українського народу; у ньому було зазначено, що акт незалежності – це не самодостатня мета, не політичний маневр, а засіб досягнення такого економічного, політичного, екологічного та культурного стану країни, користуючись яким більшість народів планети досягла поваги й добробуту, прогресу та демократії [2]. Отже, завдяки ухваленню цих нормативно-правових актів, волевиявленню українського народу, було утворено нову державу – Україну, яка мала одним із основоположних і першочергових завдань перегляд підходів до визнання та забезпечення прав людини й громадянина. Провідна роль у реалізації зазначеного завдання покладалася на судові органи, які повинні були зазнати значного оновлення.

Так, на початку існування незалежної України функцію здійснення адміністративного судочинства було розподілено між арбітражними та загальними судами. Пра-

вові засади діяльності арбітражних судів було встановлено в Законі УРСР «Про арбітражний суд» від 4 червня 1991 року, а також в Арбітражному процесуальному Кодексі України від 6 листопада 1991 року. Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів свідчить, що підприємства, установи, організації, в тому числі колгоспи, індивідуальні, спільні підприємства, міжнародні об'єднання організацій України й інших держав, а також інші юридичні особи, незалежно від форм власності майна й організаційних форм, мають право звертатися до арбітражного суду згідно з встановленою для нього підвідомчістю господарських спорів за захистом своїх порушених або оспорюваних прав та охоронюваних законом інтересів [3; 4]. У свою чергу, діяльність загальних судів щодо вирішення адміністративно-правових спорів регламентувалася Цивільним процесуальним кодексом УРСР від 18 липня 1963 року [4].

У той час була гостра необхідність у проведенні реформи органів судової влади, що знайшло свій прояв у Концепції судово-правової реформи в Україні, що була схвалена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ. Як було зазначено у зазначеному нормативно-правовому акті, ухвалення Декларації про державний суверенітет України й Акта проголошення незалежності України, а також реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону обумовлюють необхідність проведення судово-правової реформи. Необхідність судово-правової реформи обумовлена й тим, що суди республіки, вся система юстиції та чинне законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів, переживають глибоку кризу, викликану багатьма факторами, які негативно впливали на їхню діяльність. Суди не завжди надійно охороняли права та свободи людини, вони являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи й змушені були бути провідниками її волі. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом.

Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також усі галузі права у відповідність до соціально-економічних та політичних змін, що відбулись у суспільстві. Зазначена Концепція визначила основні принципи судово-правової реформи, основоположні аспекти формування судової влади, правовий статус суддів, аспекти реформування органів розслідування, прокуратури, адвокатури, юстиції, соціальний захист суддів, основи фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності судової влади, етапи судово-правової реформи.

Увагу було приділено й адміністративному судочинству. Зокрема, зазначено, що запроваджується адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянином та органами державного управління. На рівні району вводяться адміністративні судді, які організаційно входять до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах створюються судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції. У Верховному Суді України діє колегія в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. У ході судової реформи суди в адміністративних справах виділяються в окрему систему. Створення адміністративних судів передбачалося на другому етапі реформування судової системи України [6].

Також слід відзначити ухвалення Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року, який визначив статус суддів з метою забезпечення належ-

них умов для здійснення правосуддя, охорони прав і свобод громадян. Відповідно до ст. 1 зазначеного нормативно-правового акта судді та залучені у визначених законом випадках для здійснення правосуддя представники народу є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. При цьому судді є посадовими особами державної влади, які в конституційному порядку наділені повноваженнями здійснювати правосуддя та виконувати свої обов'язки на професійній основі в Конституційному Суді України, Верховному Суді України, Верховному Суді Республіки Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських, районних (міських), міжрайонних (окружних), військових судах, у Вищому арбітражному суді України, арбітражному суді Республіки Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських арбітражних судах [7].

Подальший розвиток національної судової системи пов'язаний із ухваленням Основного закону України – Конституції України від 28 червня 1996 року. Фактично з ухваленням Основного закону України почався новий етап розвитку всієї судової системи. Так, зазначений нормативно-правовий акт закріпив, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Окрему увагу в наведеному акті законодавства приділено гарантіям незалежності та недоторканності суддів, зауважено про підкорення їх виключно закону [8].

З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження та забезпечення прав людини й громадянина було запроваджено Концепцію адміністративної реформи України, що була ухвалена указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. Положення зазначеного нормативно-правового акта передбачали поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних і місцевих адміністративних судів. При цьому було зазначено, що процедура розгляду та вирішення справ у таких судах повинна бути врегульована Адміністративно-процесуальним кодексом України, який повинен був стати окремою частиною (томом) Адміністративного кодексу України [9].

Наступним поштовхом до формування судової системи, в тому числі адміністративних судів, стало ухвалення Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року. У положеннях зазначеного нормативно-правового акта було закріплено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Адміністративні суди визначалися як спеціалізовані суди. Місцевими адміністративними судами визначалися окружні суди, що повинні утворюватися в округах відповідно до указу Президента України. Місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами

в сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції в сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди. Окрім цього в апеляційних округах, відповідно до указу Президента України, створювалися апеляційні адміністративні суди, до складу апеляційного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники. Серед вищих судових органів, відповідно до указу Президента України, створювався Вищий адміністративний суд [10].

Окрему увагу в контексті досліджуваного питання слід звернути на те, що 9 липня 2002 року групою народних депутатів України на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Адміністративного процесуального кодексу України [11]. Як було зазначено в пояснювальній записці до зазначеного законопроекту, ухвалення Адміністративного процесуального кодексу створить правову основу для запровадження в Україні адміністративної юстиції та професійного здійснення правосуддя в публічно-правових спорах з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку держави чи органів місцевого самоврядування. При цьому запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Судове провадження в таких справах має здійснюватися на дещо інших засадах, ніж у цивільних судах [12]. Законопроектом було запропоновано визначення повноважень адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, порядку звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [11]. Надалі зазначений законопроект був відкликаний, і був поданий новий проект Адміністративного процесуального кодексу України від 27 травня 2003 року [13], який повинен був стати правовою основою для діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя в публічно-правових спорах у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Проект спрямований на посилення гарантій права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, закріпленого в ст. 55 Конституції [14]. Зазначений законопроект був значно доопрацьований. Так, ст. 3 законопроекту закріплювала визначення понять, які в ньому вживаються, зокрема, адміністративний суд визначався як місцевий (окружний) адміністративний суд, апеляційний адміністративний суд, Вищий адміністративний суд України, а також місцевий загальний суд при вирішенні ним адміністративних справ і Верховний Суд України при перегляді судових рішень адміністративних судів у порядку повторної касації та при вирішенні ним адміністративних справ у випадках, передбачених Кодексом [13]. Надалі назву законопроекту було змінено на Кодекс адміністративного судочинства, який було ухвалено 6 липня 2005 року із набранням чинності 1 вересня того ж року [15]. Унаслідок чого було остаточно сформовано систему адміністративних судів, а також визначено їх завдання, функції та повноваження по розгляду та вирішенню публічно-правових спорів.

Наступним етапом розвитку адміністративних судів в Україні слід вважати проведення судової реформи в 2010 році. Тут мова йде про те, що Верховною Радою

Україні було ухвалено Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, який визначив організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд [16]. З ухваленням зазначеного нормативно-правового акта Закон України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року [7] та Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року [10] втратили чинність. Слід зазначити, що відразу ж після ухвалення зазначеного вище акта законодавства, Верховний Суд України направив лист Президенту України щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 12 липня 2010 року, у якому виразив багато зауважень щодо його змісту.

Найбільш визначною подією в правовому житті нашої держави стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року, яким було запропоновано на рівні Основного закону України: оновити підходи щодо побудови системи судоустрою, в тому числі системи адміністративних судів; створити нові контрольні органи в сфері судоустрою; зменшити рівень політичного впливу на органи судової влади; встановити, що суди утворюються та ліквідовуються виключно законом України; ліквідувати вищі спеціалізовані суди України, в тому числі Вищий адміністративний суд України; значно покращити фінансове, матеріально-технічне, соціальне забезпечення професійних суддів тощо [17]. Задля деталізації зазначених конституційних положень, визначення правових засад організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд, 2 червня 2016 року було ухвалено новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності 30 вересня 2016 року, внаслідок чого Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року [16] було визнано таким, що втратив чинність [18].

Висновок. Таким чином, становлення та розвиток адміністративних судів в Україні після здобуття нею незалежності, відбувалося протягом декількох історичних етапів. Перший із зазначених етапів було розпочато з моменту здобуття нашою державою незалежності в 1991 році й було завершено ухваленням Основного закону України в 1996 році. Зазначений етап характеризувався дуже складною ситуацією, в тому числі в правовому полі, що дісталася нам у спадок від СРСР. Свого формування або ж кардинального оновлення потребували майже всі суспільні інституції. Особливої уваги вимагала судова система, зокрема, в частині формування адміністративних судів, до яких у разі потреби могли б звертатися всі зацікавлені особи задля оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Разом із тим протягом зазначеного періоду значних кроків у зазначеному напрямку зроблено не було.

Наступний етап формування адміністративних судів тривав із 1996 року по 2002 рік. Цей етап може відзначитися лише декларативними спробами формування адміністративних судів, оскільки необхідність їх запровадження відзначалася лише на рівні окремих нормативно-правових актів, положення яких не отримали свого практичного впровадження в реальне життя. І лише ухвалення в 2002 році оновленого законодавства в сфері судоустрою, що скасовувало радянське законодавство в даній сфері, ухвалення ряду підзаконних нормативно-правових актів,

спрямованих на створення й визначення мережі й юрисдикції адміністративних судів, стало значним поштовхом до запровадження функціонування даних органів.

А тому наступний етап становлення адміністративних судів розпочався в 2002 році й тривав до 2005 року, в якому було ухвалено кодифіковане процесуальне законодавство, що визначило завдання, функції, повноваження зазначених органів судової влади. Протягом 2005-2010 років відбувався розвиток адміністративних судів, створювалася нормативна база їх функціонування. У 2010 році було проведено судову реформу, внаслідок чого було ухвалено нове законодавство, що регламентувало сферу судоустрою та визначало правовий статус суддів. У 2014 році в українському суспільстві назріла нагальна необхідність докорінних змін. Ці зміни торкнулися й системи судоустрою, у тому числі адміністративних судів, що входять до її складу. Унаслідок цього було ухвалено низку законодавчих актів, дія яких була спрямована на очищення судової влади від негативних проявів і реформування судової системи взагалі.

На сьогодні ж не можна стверджувати, що реформування судової влади, системи судоустрою, в тому числі розвиток адміністративних судів, завершено. Україні доведеться зробити ще багато кроків на шляху формування правової та демократичної держави. Створення адміністративних судів стало лише одним із багатьох із наведених вище кроків, і необхідно постійно вдосконалювати сферу їх функціонування.

Література

1. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради УРСР : від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
2. Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 11 жовт. 1991 р. № 1660-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 48. – Ст. 663.
3. Про арбітражний суд : Закон УРСР від 4 черв. 1991 р. № 1142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 36. – Ст. 469.
4. Арбітражний процесуальний кодекс України : Закон України від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 56.
5. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1501-06>.
6. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
7. Про статус суддів : Закон України від 15 груд. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 57.
8. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
10. Про судоустрій : Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 41–42. – Ст. 180.
11. Адміністративний процесуальний кодекс України : проект закону України від 9 лип. 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12720&pf35401=22537>.
12. Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального кодексу України від 9 лип. 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12720&pf35401=22667>.
13. Адміністративний процесуальний кодекс України : проект закону України від 27 трав. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12720&pf35401=35640>.

14. Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального кодексу України від 27 трав. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12720&pf35401=35727>.

15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

16. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

17. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799

18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56

Анотація

Гончар Л. Я. Організаційно-правовий аспект становлення та розвитку адміністративних судів в незалежній Україні. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та законодавства України досліджено, яким чином відбувався розвиток адміністративних судів у незалежній Україні. Доведено, що розвиток адміністративних судів в Україні після здобуття нею незалежності відбувався протягом декількох історичних етапів. Наголошено, що сьогодні не можна стверджувати, що реформування судової влади, системи судоустрою, у тому числі розвиток адміністративних судів, завершено, адже Україні доведеться зробити ще багато кроків на шляху формування правової та демократичної держави.

Ключові слова: організаційно-правовий аспект, розвиток, органи адміністративної юрисдикції, незалежність.

Аннотация

Гончар Л. Я. Организационно-правовой аспект становления и развития административных судов в независимой Украине. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и законодательства Украины исследовано, каким образом происходило развитие административных судов в независимой Украине. Доказано, что развитие административных судов в Украине после обретения ею независимости происходило в течение нескольких исторических этапов. Отмечено, что сегодня нельзя утверждать, что реформирование судебной власти, системы судоустройства, в том числе развитие административных судов, завершено, ведь Украине придется сделать еще много шагов на пути формирования правового и демократического государства.

Ключевые слова: организационно-правовой аспект, развитие, органы административной юрисдикции, независимость.

Summary

Gonchar L. Y. Organizational and legal aspects of formation and development of administrative courts in the independent Ukraine. – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, studied how evolved the administrative courts in independent Ukraine. It is proved that the development of administrative courts in Ukraine since independence, held over several historical stages. Emphasized today can not be said that reforming the judiciary, the judicial system, including the development of administrative courts completed because Ukraine will have to make many steps towards developing a legal and democratic state.

Key words: organizational and legal aspects, development, bodies of administrative jurisdiction, independence.