

17. *Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу*: Указ Президента України від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — 13 жовт.
18. *Програма інтеграції України до Європейського Союзу*: Схвалено Указом Президента України від 14 верес. 2000 р. № 1072/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — 13 жовт.
19. *План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2002 році*: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 січ. 2002 р. № 34-р // Інформаційний бюлетень ІКРЕ. — 2002. — № 2, 15 лют.
20. *План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2003 році*: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2002 р. № 744-р // Офіційний вісник України. — 2003. — № 1. — С. 26.
21. *План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2004 році*: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2004 р. № 111-р.
22. *Про судовустрій України*: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 черв. 1981 р. № 2022-X // Відомості Верховної Ради. — 1981. — № 24. — С. 354.
23. *Про внесення змін до Закону України «Про судовустрій України»*: Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2531-III // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 40. — С. 191.
24. *Про судовустрій*: Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради. — 2002. — № 27-28.
25. *Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення*: Указ Президента України від 13 серп. 2002 р. № 700/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 33. — С. 1528.
26. *Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України*: Указ Президента України від 1 жовт. 2002 р. № 889/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 40. — С. 1856.
27. *Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України*: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2002 р. № 572-р // Офіційний вісник України — 2002. — № 42. — С. 1953.
28. *Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України*: Указ Президента України від 7 листоп. 2002 р. № 995/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 45. — С. 2067.
29. *Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів*: Указ Президента України від 16 листоп. 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. — 2004. — 24 листоп.
30. *Шшижін В.* Організація судовоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. — 2000. — № 9. — С. 23.

УДК 342.925:347.998.85(477)

О. Міщенко

ПРО КОМПЕТЕНЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

На сьогодні у сфері застосування норм адміністративного права можна виділити три види процесуальних відносин: що склалися у процесі реалізації органами виконавчої влади їхніх повноважень; які виникають під час застосування судами до фізичних і юридичних осіб примусових заходів та відносини у сфері адміністративної юстиції. Отже, загально визнане поняття адміністративного процесу не в змозі об'єктивно врахувати нові тенденції розвитку держави, у якій на перше місце поставлено функції забезпечення реалізації прав особи, а роль державної інстанцій полягає у всебічному сприянні їх належної

реалізації. Перший адміністративний кодекс в Україні був прийнятий 12 жовтня 1927 р., а адміністративний процес почав досліджуватися вченими тільки наприкінці 1950-х рр. [1]. Суттєвим досягненням кодексу було законодавче закріплення порядку оскарження дій адміністративних органів (розд. XV), де скарги могли подаватися зацікавленими установами, організаціями і особами, у тому числі і тими, чії права безпосередньо не порушені [2]. На жаль, єдиного союзного Адміністративного кодексу не існувало до 1984 р., а всі процесуальні норми були розкидані по численних законах. Уперше увагу на наявність адміністративного процесу звернув теоретик адміністративного права М. Загряцков. Потім у 1929 р. адміністративіст В. Кобалевський дійшов висновку, що порядок виявлення і виправлення порушень законності у діяльності адміністративних органів — частина адміністративного процесу і не є складовою матеріального права.

Нині в Україні ще не в повній мірі використовуються засоби правового захисту фізичними особами у відносинах з адміністративними органами, що пояснюється традиційністю поглядів на судову владу як на репресивну та таку, що покладає на громадян стягнення. При цьому довіра людей до суддів має стати основним фактором ефективного впровадження адміністративної юстиції [3].

Адміністративну судову систему доцільно розбудовувати з урахуванням принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина в спорах із державними органами, повного і всебічного розгляду справи, прийняття рішення відповідно до законодавства. Це дозволило б не тільки більш повно реалізувати гарантовані міжнародними правовими актами та Конституцією України норми і принципи права, але й сформувати віру громадян у можливості їх практичної реалізації [4].

Наявність органів адміністративної юстиції — це показник ступеня конституційності судових органів, ступеня розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя. Адміністративна юстиція, як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь у спеціальні судово-адміністративні органи, оформлюється у тих державах, де визначилася чітка межа між приватним та публічним правом. Тому в країнах, де концепція належної правової процедури має фактичне значення, суд стає єдиним місцем остаточної перевірки правильності дотримання таких процедур для вирішення спору між індивідом і державою. Частиною 2 ст. 55 Основного закону України встановлено: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [5].

У площині реформування процесуального права особливо актуальним визначалося прийняття Адміністративно процесуального кодексу України (далі — АПК України) [6], одним із призначень якого мало бути визначення повноважень адміністративного суду в справах, що виникають із публічно-правових спорів у сфері конституційних та адміністративно-правових відносин у першій, другій (апеляційній) та третій (касаційній) судових інстанціях [7].

Специфіка адміністративних справ при їх розгляді потребує особливих організаційних форм, суддівської кваліфікації. Органи адміністративної юстиції не зв'язані поняттям «честь мундира» і є більш незалежними і неупередженими, ніж відомчі інстанції. Від прокурорського загального нагляду адміністративну юстицію відрізняє процесуальна регламентація відносин між учасниками процесу, об'єднаними взаємними правами та обов'язками, що гарантують їх рівність і змагальність [8].

Концепція адміністративної реформи (затверджена Указом Президента від 22 липня 1998 р. № 810/98), визначаючи свій зміст у розбудові інститутів державного управління, на жаль, реалізується досить не просто. Одна з можливих причин полягає в неузгодженості інтересів зацікавлених у реформі осіб. За нестабільності нашої політичної і правових систем заміна особи, на яку покладено просування реформи та яка в даний період має необхідні важелі впливу, тягне за собою втрату всіх досягнутих до цього компромісів [9].

Створення системи адміністративних судів було задекларовано ще у 1992 р. у Постанові ВР України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХН «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні». Реальне ж запровадження системи адміністративних судів стало можливим із прийняттям 7 лютого 2002 р. Закону № 3018-III «Про судоустрій України» (далі — Закон «Про судоустрій України»). Відповідно до вимог цього Закону система спеціалізованих адміністративних судів запроваджувалася протягом трьох років у період з 1 червня 2002 р. по 1 червня 2005 р. Названим законом передбачалася поетапна побудова системи адміністративних судів: на першому етапі — створення Вищого адміністративного суду України (далі — ВАС України) та Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, утворення судових колегій у місцевих та апеляційних адміністративних судах; на другому і третьому етапах — створення місцевих окружних та апеляційних регіональних адміністративних судів.

На реалізацію цих положень Президент України 1 жовтня 2002 р. видав Указ № 889/2002 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» [10]. На сьогодні з об'єктивних та суб'єктивних причин апеляційні адміністративні суди не були створені і запрацюють разом з окружними адміністративними судами лише у II півріччі 2006 р. 1 вересня 2005 р. апеляційні господарські та Вищий господарський суд України припинили розгляд справ, віднесених до адміністративної юрисдикції. 25–27 жовтня ВАС України було розглянуто перші касаційні справи [11].

Вступ в законну силу з 1 вересня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (первісний варіант — Адміністративний процесуальний кодекс) (далі — Кодекс) було подією довгоочікуваною. Його розробляли близько десяти років, дискусійними були ряд питань, в тому числі питання щодо підсудності та компетенції адміністративних судів.

Стаття 18 Кодексу встановила, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін виступає орган, посадова чи службова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, та всі адміністративні справи

з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Частиною 4 ст. 22 Закону «Про судоустрій країни» зазначається, що місцевим адміністративним судом розглядаються адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юстиції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ із приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

Оскільки Конституцією України (п. 8 ч. 3 ст. 129) кожному гарантується право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, до системи адміністративних судів України входять також апеляційні адміністративні суди, що утворюються в апеляційних округах відповідно до указу Президента України. До цих судів може бути подана апеляційна скарга на постанову адміністративного суду першої інстанції повністю або частково, та на ухвалу суду першої інстанції окремо від постанови суду повністю або частково у випадках, передбачених Кодексом.

Повноваження апеляційних судів, у тому числі і апеляційного адміністративного суду, зафіксовані ст. 26 Закону «Про судоустрій України», є основоположними. Вони дали змогу розробити цілу низку конкретизуючих статей у Кодексі адміністративного судочинства України, в якому питанню апеляційного оскарження присвячено гл. 1 розд. IV.

Касаційною інстанцією законодавцем визначено Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України. До ВАС України в касаційному порядку можуть бути подані скарги на рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково (ст. 221 Закону «Про судоустрій України»). Кодекс за ВАС України як судом першої і останньої інстанції закріпив підсудність справ щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України, а також перегляд судових рішень адміністративних судів у зв'язку з винятковими обставинами. Голова ВАС України О. Пасенюк також зазначає: «В ВАС України, наприклад, можливо буде оскаржити дії Фонду держмайна України щодо питань реприватизації, позивати про поновлення на посаді Прем'єр-Міністра України, громадянам подавати скарги до Президента, колишніми урядовцями оскаржувати підписані Президентом звільнення» [12].

Стосовно компетенції, то статтями проектів АПК України рекомендувалося віднести до повноважень адміністративних судів вирішення в середньому 20 категорій спорів публічно-правового характеру. Серед них: звернення у спорах суб'єктів підприємницької діяльності з питань їх державної реєстрації; про

відновлення прав щодо втрачених цінних паперів на пред'явника; за зверненнями суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів із приводу притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; у спорах про надання притулку; звернення у спорах про надання послуг дипломатичними і консульськими представництвами України за кордоном; звернення у спорах, що виникають із питань соціального забезпечення громадян та освіти населення; оскарження нотаріальних дій або відмова в їх учиненні; звернення про встановлення неправильного запису в актах цивільного стану [13].

Стаття 17 Кодексу адміністративного судочинства України передбачила, що компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з державної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди, відповідно до Загальних положень Кодексу, мають перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами; з використанням повноваження з тією метою, з якою це повноваження надане органу; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Необхідно зазначити, що здійснення нормоконтролю — принципово новий вид повноважень судової влади, що надає судам юридичну можливість впливати на дії і рішення законодавчої та виконавчої влади. Так, відповідно до ст. ст. 124, 144 Конституції України, адміністративний суд має приймати рішення у справах щодо конституційності правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України; органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; обласних, районних, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Висловлювалася пропозиція вилучити з предмета адміністративної юрисдикції спори з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження та звільнення. Обґрунтовувалася вона тим, що це сфера трудових відносин і охоплюється цивільною юрисдикцією. Однак це відносини публічної служби (діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим) і трудове законодавство застосовується до них лише субсидіарно [14]. Інша позиція зводиться до того, що хоч державний службовець і спрямовує свою діяльність на виконання функцій держави, однак державна служба є професійною оплачуваною діяльністю, яка здійснюється відповідно до встановлених трудовим договором прав та обов'язків і з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку. Тому правовідносини, що виникають під час здійснення державним службовцем трудових обов'язків і самим органом чи посадовими особами цього органу, не можна розглядати як публічні адміністративні правовідносини [15].

Щодо третьої категорії справ між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, які вирішуються адміністративними судами, то слід зазначити, що в рамках таких спорів можуть вирішуватися питання про неправомірність актів, виданих без належних повноважень або з їх перевищенням. Відносно спорів із приводу укладання та виконання адміністративних договорів, то вони для нашої країни є новою формою регулювання відносин між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин, які розглядаються з використання диспозитивного методу в публічній сфері.

Справи за зверненням суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду про заборону діяльності об'єднань громадян; про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, страйків; про вилучення земельної ділянки тощо не повинні сприйматися як справи «адміністрація проти громадян» та впливати на ступінь довіри громадян до адміністративних судів. Пояснення цьому таке, що очікується невеликий відсоток даних справ у загальному масиві, а також запобігання порушенням прав людини адміністративними судами шляхом перевірки законності зазначених вимог адміністрації [16]. Узагалі виникає дивна ситуація, коли Кодекс називає завданням адміністративного судочинства захист прав, свобод і інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Мало б виходити, що позивачем має виступати громадянин, а вже роль відповідача відводиться суб'єкту владних повноважень.

До юрисдикції адміністративних судів віднесено спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, які раніше передбачали оскарження до Центральної виборчої комісії України. Конституційний Суд України визнав неконституційними положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р. щодо неза-

безпеченості права громадян на оскарження до суду дій чи бездіяльності посадових і службових осіб дільничних, окружних та Центральної виборчої комісії (ч. 1, 3, 5 ст. 15 Закону), а також щодо унеможливлення оскарження до суду рішення окружної виборчої комісії про визнання народного депутата України обраним чи визнання виборів недійсними [17]. Сьогодні планується розглядати в окружному адміністративному суді, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва, заборону політичних партій, дострокове призупинення депутатських повноважень.

Кодексом було визначено, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, а саме (ч. 2 ст. 17):

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Проект АПК України цей перелік розширював. Не підлягали розгляду спори за заявами, щодо яких трудовим, про адміністративні правопорушення, кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством передбачено інший порядок їх розгляду [18].

Отже, формування системи адміністративних судів України та те, що набрав сили Кодекс адміністративного судочинства, не призвели до повної реалізації завдань, що стояли перед адміністративною юстицією щодо підготовки професіонального досвідченого корпусу суддів, які б мали неабиякий обсяг знань та практичних навичок; потреби в установленні розумних строків для розгляду справ у касаційній інстанції; розгляду масиву адміністративних справ. Чекає на обладнання та модернізацію приміщення для роботи ВАС України, не надано регіональними представниками влади службові приміщення для роботи окружних і апеляційних адміністративних судів. Очевидним залишається і різне розуміння правової природи публічно-правових спорів. Досі не вирішено суперечки між практиками, які встановлюють підвідомчість чи то господарським, чи то адміністративним судам податкових, митних та земельних спорів.

Література

1. Кузьменко О. Гепеза адміністративного процесуального права // Право України. — 2004. — № 6. — С. 21–23.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: Юрид. думка, 2004. — С. 161.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Вид. Дім «Іп-Юре», 2002. — С. 225.
4. Коліушко І., Голосніченко І. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду // Право України. — 2001. — № 3. — С. 42.
5. Стефанюк В. Проблеми конституційного та адміністративного правосуддя при застосуванні порм Конституції України та інших законів // Право України. — 2002. — № 2. — С. 6.
6. Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). — К., 2001. — 160 с. — Дод. до № 5 (27) 2001 р. журналу «Вісник Верховного Суду України».

7. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 38–39, 51.
8. *Адміністративне судочинство в Україні*. Кн. 1. Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). — Х.: Кодекс, 2002. — С. 10. — (Сер. «Реформа судів України»).
9. Олійко В. Судово-правова та адміністративні реформи: спільна проблематика // Судочинство в Україні. — 2005. — № 1. — С. 38–41.
10. Пасенюк О. М. Україна: вітчизняна модель адміністративної юстиції // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 3. — С. 34–35.
11. Про стан готовності адміністративних судів України до здійснення правосуддя: Виступ Голови Вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюка // Вісник Верховного суду України. — 2005. — № 11. — С. 24–25.
12. Пасенюк А. Сейчас административные суды работают не в тех условиях, в которых должно осуществляться правосудие // Власть денег. — 2005. — № 41. — С. 24–26.
13. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 92–93.
14. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: етап і перспективи: Монографія. — К.: Атака, 2004. — С. 135–136; Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002. — С. 119.
15. Савенко М. Проблеми встановлення юрисдикції адміністративних судів // Українське право. — 2003. — № 1. — С. 157–158.
16. *Адміністративна реформа для людини: (Наука-практика парис)* / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук та ін. — К.: Факт, 2001. — С. 50–51.
17. *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки*. — К., 2001. — Кн. 1. — С. 123–125.
18. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Х.: Кодекс, 2003. — С. 51–52.

УДК 343.917

Н. А. Зелинская

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОГО РЕЖИМА

Политическая преступность является объектом исследования политической криминологии, которая рассматривается ныне как отдельная отрасль криминологической науки [1]. Становление политической криминологии связано с именами В. Н. Бурлакова, В. В. Вандышева, Б. В. Волженкина, Я. И. Гилинского, Г. Н. Горшенкова, П. А. Кабанова, В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунева, А. Е. Михайлова, В. П. Сальникова, В. С. Устинова, В. А. Шабалина, Д. А. Шестакова и других ученых. Отдельные аспекты взаимосвязи политики и преступности исследованы в трудах П. П. Андрушко, В. Ф. Антипенко, Л. В. Багрий-Шахматова, В. А. Глушкова, В. В. Голины, И. П. Даньшина, В. Н. Дремина, А. П. Закалюка, А. М. Костенко, О. М. Литвака, Е. Л. Стрельцова, В. А. Тулякова, В. И. Шакуна.

В современной криминологии понятие политической преступности не имеет однозначной интерпретации. В ее структуре, как правило, различают преступления населения против государства и преступления самой власти по отношению к народу. «Политическая преступность представляет собой общественно опасную форму борьбы правящих или оппозиционных элит за власть или за