

УДК 342.565.4(477)

В.І. БУТЕНКО, Вищий адміністративний суд України

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: система адміністративних судів

Принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову в сучасних демократичних державах характеризується наявністю механізму стримувань і противаг, який запобігає узурпації влади та її концентрації в одній з трьох гілок. Одним з елементів механізму стримувань і противаг є адміністративне судочинство, що являє собою, з одного боку, юрисдикційний контроль, здійснюваний судами за законністю державного управління, а з іншого – гарантією дотримання прав і свобод громадян у владовідносинах.

У наукових дослідженнях з адміністративного права та процесу предмет наукового пошуку складали, в основному, загальнотеоретичні аспекти запровадження адміністративної юстиції, розвиток теорії адміністративного процесу в аспекті визначення місця відносин у сфері відправлення адміністративного судочинства у адміністративно-процесуальних відносинах: В.Б. Авер'янов [1], Ю.С. Педько [2], В.С. Стефанюк [3], І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда [4], А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [5], О.В. Кузьменко [6] та інші. Разом із тим, викликає певний науковий та практичний інтерес окреме питання становлення системи адміністративних судів в Україні, яке, у межах більш широкої тематики, лише побічно досліджували науковці.

Метою статті є визначення структури системи адміністративних судів в Україні та формулювання окремих висновків щодо її відповідності принципу, насамперед, доступності правосуддя. Новизна роботи полягає у встановленні складових системи адміністративних судів в Україні, взаємозв'язку фор-

мування системи із тенденціями функціонування адміністративної юстиції у світі, а також у визначенні найбільш складних проблем у правовому регулюванні відправлення правосуддя адміністративними судами.

Поступове запровадження адміністративної юстиції в Україні було передбачене Концепцією судово-правової реформи, затвердженою постановою Верховної Ради України 28.04.1992 року: починаючи зі спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів [4, с.19]. У 1996 році Конституцією України [7] були закріплені засади здійснення правосуддя: “Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб” (ч.1 ст.55). Юрисдикцію судів поширено на усі правовідносини, що виникають у державі (ч.2 ст.124 Конституції України). Крім того, цим актом найвищої юридичної сили запроваджено нові види судів (адміністративний та апеляційний, суд присяжних), врегульовано основи функціонування Конституційного Суду України.

З метою впровадження закріплених у Конституції України нових положень щодо судової влади в організацію функціонування правосуддя у 2001 році в Україні здійснена так звана “мала” судова реформа. Були внесені зміни до Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального кодексів України, законів “Про судову устрій України”, “Про статус суддів”, деяких інших законодавчих актів. Проте ефективність “малої” судової реформи фахівці й науковці оцінили досить критично. На неї вплинула поспішність внесення змін до зазначених законодавчих актів, зумовлена необхідністю запобігти припиненню діяльності судової системи через прострочення термінів її реформування, визначених Конституцією України. Неefективність малої судової реформи підтвердилася вже через півроку. Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону “Про судову устрій України” [8], який експерти також не вважали бездоганим, у зв'язку з чим нині

підготовлено його чергову редакцію.

Як свідчила загальна судова статистика, в Україні протягом 1991-2000 років зростала кількість справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та посадових осіб. Якщо у 1991 році було закінчено провадженням 1043 справ, то у 1996 році їх було вже 7726, а у 2000 – 29952 [2, с.50].

Основними причинами утворення адміністративних судів та запровадження адміністративного судочинства в Україні називають: а) необхідність посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку влади; б) відсутність ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка б враховувала специфіку публічно-правових відносин; в) недостатній авторитет загальних судів, які, поряд із справами, що впливають із публічно-правових відносин, розглядають справи приватноправового та кримінально-правового характеру; г) прив'язаність територіальної юрисдикції судів до адміністративно-територіального устрою України, що посилює можливості впливу чиновницького апарату на суддів; д) невелику кількість суддів - фахівців у галузі адміністративної юрисдикції; е) зростання кількості адміністративних спорів у загальній кількості судових справ [4, с.17].

Законом України “Про судоустрій України” передбачено здійснити формування системи адміністративних судів протягом трьох років. Перебіг строку починався з набуття чинності Законом України “Про судоустрій України”, тобто з 01.06.2002 року. У системі судів загальної юрисдикції у 2002 році спочатку був утворений Вищий адміністративний суд України на підставі п.23 ст.106 Конституції України, п.п.2-4 ч.2 ст.18, ст.20 Закону України “Про судоустрій України”, Указу Президента України від 01.10.2002 р. № 889/2002 “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України”. На сьогодні кількість суддів, які входять до складу Вищого адміністративного суду України, відповідно до Указу Президента України “Про кількісний склад суддів адміністративних судів”, становить 97 одиниць [9]. Наразі формуван-

ня системи адміністративних судів завершується. Так, 31.07.2007 р. відкрився окружний адміністративний суд м. Києва, кадрові призначення щодо складу суддів якого відбувались протягом лютого-червня 2007 р.

Систему адміністративних судів в Україні складають:

- місцеві адміністративні суди;
- апеляційні адміністративні суди;
- Вищий адміністративний суд України;
- Верховний Суд України, у складі якого

діє Судова палата у адміністративних справах. Судова палата у адміністративних справах діє у складі Верховного Суду України на підставі ч.2 ст.48 Закону України “Про судоустрій України” та відповідно до постанови пленуму Верховного Суду України 23.09.2005 р. № 9 “Про утворення у Верховному Суді України Судової палати у адміністративних справах”. Крім того, перегляд судових рішень в адміністративних справах за винятковими обставинами у Верховному Суді України може здійснювати колегія у складі суддів відповідних судових палат (ч.6 ст.24 Кодексу адміністративного судочинства України [10]).

Місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні суди. Останні утворюються в округах відповідно до указу Президента України. Вони діють як суди першої інстанції. У місцевому загальному суді як адміністративному суді суддя, який розглядає справу одноособово, діє як суд. В окружних судах адміністративні справи розглядаються і вирішуються колегією у складі трьох суддів.

Апеляційні адміністративні суди утворюються у апеляційних округах відповідно до указу Президента України. До складу апеляційного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники. У складі апеляційного адміністративного суду можуть утворюватись судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією у межах адміністративної юрисдикції. Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів.

З 01.01.2005 року в системі адміністративних судів утворено:

- 27 окружних адміністративних судів, відповідно територіального поділу на області, Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь;

- 7 апеляційних адміністративних судів: Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський.

Повноваження апеляційних адміністративних судів поширюються на:

- Дніпропетровську, Запорізьку, Кіровоградську області - Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд;

- Донецьку, Луганську області - Донецький апеляційний адміністративний суд;

- Вінницьку, Житомирську, Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ - Київський апеляційний адміністративний суд;

- Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську, Тернопільську, Хмельницьку, Чернівецьку області - Львівський апеляційний адміністративний суд;

- Николаївську, Одеську, Херсонську області - Одеський апеляційний адміністративний суд;

- Автономну Республіку Крим, м. Севастополь - Севастопольський апеляційний адміністративний суд;

- Полтавську, Сумську, Харківську області - Харківський апеляційний адміністративний суд [11].

Вищий адміністративний суд України діє як суд першої інстанції по конкретних категоріях справ, а також як суд апеляційної та касаційної інстанцій. Адміністративні справи, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів. У Вищому адміністративному суді України, як суді касаційної інстанції, перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі не менше п'яти суддів.

Верховний Суд України переглядає судові

рішення адміністративних судів за винятковими обставинами колегією у складі суддів його Судової палати в адміністративних справах за участі не менше двох третин її чисельності (але не менше п'яти суддів) або колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України за участі не менше двох третин чисельності кожної палати.

Система адміністративних судів в Україні наведена на рисунку.

Слід зазначити, що зарубіжний досвід організаційної побудови адміністративної юстиції передбачає наявність різних підходів щодо побудови. Англосаксонська квазісудова система оскарження не передбачає структурованої системи спеціалізованих судів і перевага надається процедурам розгляду скарг громадян [2, с.72]. Континентальний досвід організаційної побудови системи адміністративної юстиції передбачає, в основному, дві організаційні моделі, які мали найбільш вагомий вплив на підходи щодо визначення організаційної моделі адміністративної юстиції в інших країнах – французьку і німецьку. Правова природа французької адміністративної юстиції поступово змінила пріоритети з управлінських на загальносудові [2, с.73]. Німецька модель організації адміністративної юстиції є найбільш близькою до досвіду організації системи загальних судів багатьох країн, зокрема – України [2, с.75].

Пошук оптимальної моделі організаційної побудови системи органів адміністративної юстиції здійснювався у напрямку реалізації, в основному, двох принципів – незалежності від впливу чиновницького апарату та доступності захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління. У такому контексті система адміністративних судів в Україні є наступником європейського досвіду організації системи адміністративної юстиції, а також історичного досвіду її запровадження. Зокрема, прагнення організувати адміністративні суди були відображені ще у реформах П. Столипіна, а у радянській юридичній літературі обґрунтовувалась потреба створення автономної системи адміністративних судів [2, с.78].

Однак, сьогодні можна зазначити, що за-

хист в адміністративних судах прав і свобод громадян потребує вдосконалення. Так, найбільше спорів виникає з приводу: а) розмежування компетенції адміністративних і господарських судів у спорах за участі суб'єкта владних повноважень, б) розмежування компетенції загальних та адміністративних судів стосовно справ про притягнення до адміністративної відповідальності. На проблему розмежування компетенції адміністративних і господарських судів звертав увагу Верховний Суд України [12, 13], Вищий господарський суд України [14].

Отже, проведений аналіз історії запровадження системи адміністративних судів в Україні дозволив зробити наступні висновки. По-перше, систему адміністративних судів в

Україні можна назвати триланковою, оскільки існують місцеві, апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України як суд касаційної інстанції та суд першої інстанції по окремих категоріях адміністративних справ. Крім того, передбачено перегляд судових рішень Верховним Судом України. По-друге, така система адміністративних судів основана на європейському досвіді організації адміністративної юстиції, якою передбачена переважно судова форма захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління. По-третє, захист в адміністративних судах в Україні потребує вдосконалення, насамперед, по питаннях, пов'язаних із розмежуванням судової юрисдикції.



Рисунок - Система адміністративних судів в Україні

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : академічний курс : підруч. : У двох томах :

Том 1 : загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). - К. : Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
2. Педько Ю. С. Становлення адміністра-

тивної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 203 с.

3. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. - Х. : Консум, 2003. – 464 с.

4. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. - К. : Факт, 2003. – 536 с.

5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. - К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

6. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гурій ; за ред. О. В. Кузьменко. - К. : Атіка, 2007. – 416 с.

7. Конституція України // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст.141 (зі змінами).

8. Закон України “Про судоустрій України” : від 07.02.2002 р., № 3018-III // ВВР України. - 2002. - № 27-28. - Ст. 180 (зі змінами).

9. Указ Президента України “Про кількісний склад суддів адміністративних судів” : від 16.05.2007 р., № 417/2007 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 36. - Ст. 1421.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. - №№ 35-37. - Ст. 446 (зі змінами).

11. Указ Президента України “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів” : від 16.11.2004 р., № 1417/2004 // Урядовий кур’єр. - 24.11.2004. - № 224.

12. Інформаційний лист від 08.11.2005 р., № 3.2-2005 щодо “застосування господарськими судами України положень Господарського процесуального кодексу України стосовно оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби”;

13. Інформаційний лист від 26.12.2005 р., № 3.2-2005 щодо “застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами”.

14. Інформаційні листи Вищого господарського суду України відповідно від 25.11.2005 р., № 01-8/2228, від 05.01.2006 р., № 01-8/12, від 07.02.2006 р., № 01-8/301.

Бутенко В. І. Історія запровадження системи адміністративних судів в Україні / В. І. Бутенко // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 83-87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bvisvu.pdf>

Визначена структура системи адміністративних судів в Україні, встановлені взаємозв'язки формування системи з тенденціями функціонування адміністративної юстиції у світі.

Бутенко В.И. История внедрения системы административных судов в Украине

Определена структура системы административных судов в Украине, установлены взаимосвязи формирования системы с тенденциями функционирования административной юстиции в мире.

Butenko V.I. History of Introduction in System of Administrative Courts in Ukraine

The structure of system of administrative courts in Ukraine is determined; interrelations of formation of system with tendencies of functioning of administrative justice in the world are established.