

УДК 351.87(477)

А.А. БОНДАРЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Ключові слова: адміністративне судочинство, Кодекс адміністративного судочинства України, розвиток судочинства, етапи розвитку судочинства

Інститут адміністративної юстиції як окремий вид судового процесу є відносно новим для української правової системи, це пов'язано з тим, що адміністративне судочинство розвивалось як інститут адміністративного права та адміністративної науки упродовж досить тривалого часу. На даному етапі розвитку в Україні відбувається процес впровадження та застосування в практиці нормативно правових актів у сфері адміністративного судочинства. Законодавство України передбачає безліч можливостей для створення дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка, в свою чергу сприяє створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина від порушень і протиправних посягань, тобто втілює основоположні засади будь-якої правової держави.

У наукових працях таких українських вчених як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко, А.Т. Комзюк, М.В. Бевзенко, Р.С. Мельник та інших приділялась увага становленню та розвитку адміністративного судочинства в Україні. Однак дане питання досліджувалось фрагментарно, в рамках ширшої правової проблематики, не комплексно, без урахування новітнього процесуального законодавства. Тому метою даної статті є дослідження етапів становлення та розвитку адміністративного судочинства в Україні з урахуванням новел сучасного процесуального законодавства.

Адміністративні суди є одним із найдоступніших і найефективніших інститутів захисту

прав, свобод й інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Крім того, їхня діяльність, як прояв демократичної спрямованості, сприятиме підвищенню авторитету не тільки судової влади, а й глави держави, органів державного управління та органів самоврядування в Україні. О.М. Пасенюк стверджує, що створення системи адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом України є одним із найважливіших досягнень судової реформи в Україні. Починаючи з перших років незалежності нашої держави, крок за кроком, послідовно, аргументовано з наукової і політичної точок зору, ця ідея втілювалася в життя [1].

Однак розвиток і становлення адміністративної юстиції не було простим, поява адміністративної юстиції на території України бере свій початок з XVI–XVII століть, але активний розвиток тогочасної адміністративної юстиції починається з IVIII–XIX століть. У той час починає функціонувати поняття «нагляд», його здійснювали Сенат і прокуратура. На початку 70-х років XIX ст. в Російській Імперії, до складу якої входила тогочасна Україна, члени Державної Думи ініціювали створення таких установ, які б неупереджено вирішували спори, що виникають в управлінських справах. Вони успішно працювали в кожній губернії. Функції найвищого органу адміністративної юстиції належали Сенату [2].

Проблеми адміністративної юстиції, розгляду адміністративно-правових конфліктів почали привертати до себе увагу в дореволюційній Росії (до складу якої входила Україна) ще в другій половині XIX ст. Аналізувались західні моделі адміністративної юстиції, водночас розроблялась вітчизняна модель судового контролю за роботою органів управління й чиновників. Після революції 1905 р. активно обговорювались пропозиції з формування адміністративної юстиції. У 1907 р., у межах

запровадженої П.О. Столипіним адміністративної реформи, також передбачалось створення адміністративних судів. Перед лютневою революцією 1917 р. було вирішено покласти функції Вищого адміністративного суду на урядовий сенат, ввести в судових округах посади адміністративних суддів і зобов'язати окружні суди розглядати окремі адміністративні справи. Так, еволюційний розвиток української історії ще на початку ХХ ст., власне, розставив акценти очевидної необхідності створення адміністративних судів як повноцінних судових органів, які мали вирішувати спори в сфері управління (замість діючих квазісудових органів) [1].

У 1917 р. ідея адміністративної юстиції набула нових рис. Цього року Тимчасовий уряд видає закон про створення суду з адміністративних справ. Адміністративні судді розглядали спори між державними органами й органом самоврядування, а також суспільними організаціями. Подальшому створенню адміністративних судів завадила Жовтнева революція 1917 р. Але й у ті буремні роки теза про доцільність створення адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом активно обговорювалася. У Конституції Української Народної Республіки 1918 р. передбачалося, що судова влада здійснюється виключно судами у межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства. У період правління гетьмана І. Скоропадського на законодавчому рівні було закріплено положення, згідно з яким Генеральний Суд отримав повноваження щодо розгляду адміністративних справ, а в часи Директорії проект Основного Закону УНР значну увагу приділяв саме адміністративній юстиції. У 1923 р. Інститут радянського права в Україні розробив проект Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди Республіки. Пункт 19 цього Положення передбачав такі умови звернення:

- протиріччя змісту адміністративного акта законів;
- спотворення актом істотної суті та цілей закону;

– недотримання законної форми та порядку вчинення акта управління тощо [1].

Але з середини 20-х років і до кінця 30-х інтерес законодавців і державних діячів до проблем адміністративної юстиції, з огляду на сформований тоталітарний політичний режим, згаснув. Головна причина нестворення адміністративних судів і відсутності адміністративного процесу в радянську добу полягала в пануючій у ті часи державній ідеології, а також у специфіці самої системи права, що склалася й слугувала адміністративно-командній системі права та не припускала створення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами. Тільки Конституція СРСР 1977 р. й Конституція УРСР 1978 р. закріпили за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке повинно було реалізуватись у порядку, встановленому законом [3].

Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки 05.06.1981 р. було прийнято Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про судоустрій УРСР», згідно з яким правосуддя в Українській РСР здійснюється тільки судом. У Українській РСР діють суди Союзу РСР і суди Української РСР. Закон закріпив систему, завдання, принципи, основні засади здійснення судочинства в УРСР. Законом врегульовано, що місцевий суд розглядає як суд першої інстанції, а також у зв'язку з виявленими обставинами цивільні, господарські, адміністративні, кримінальні та інші справи у передбачених законом випадках [4].

У листопаді 1987 р. був прийнятий Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду не правомірних дій службових осіб, що порушують права громадян». Вказані новели стали підставою для доповнення в квітні 1988 р. Цивільного процесуального кодексу УРСР главою 31-а, саме ст.248-1 якою регламентовано, що громадянин має право звернутися в суді з скаргою, якщо вважає, що діями службової особи ущемлені його права. У суд може бути оскаржено дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від

імені органу, який вони представляють [5]. Яка, разом з іншими спеціальними законами, і визначала нещодавній зародковий стан адміністративної юстиції України [3].

24.08.1991 р. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки прийняла Акт проголошення незалежності України відповідно до якого Україна є незалежною, самостійною державою й на її території мають чинність виключно Конституція та закони України. Створення системи законодавства було основним завданням державотворення і першими кроками до реформування судової системи стали Концепція судово-правової реформи в Україні, що була схвалена Постановою Верховної Ради України від 28.04.1992 р. та прийнятий Закон України «Про статус судів» від 15.12.1992 р., які були початковим етапом у реалізації ідеї створення системи адміністративних судів у незалежній Україні. Вони визначили основні принципи, ідеї, завдання та спрямованість даної судової системи.

28.06.1996 р. в нашій державі відбулася значна подія – була прийнята Конституція України. У цьому контексті варто зазначити, що ст.55 Конституції України закріпила універсальне право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [6]. Отже, поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, створення вертикалі адміністративних судів стало очевидним. Але для створення системи адміністративних судів знадобилося майже десять років. Так, у процесі розвитку адміністративної юстиції, навіть за фактом її існування, завжди висловлювалися різні, найчастіше протилежні, точки зору: від «інститут адміністративної юстиції є далеким радянському праву» (1925), «в радянському праві не може бути адміністративного позову» (1947), до таких позицій, як: «потрібен адміністративний суд» (1998) та «необхідність відокремлення юрисдикційного контролю за законністю державного управління з цивільного судочинства» (1997). На жаль, негативне ставлення до адміністратив-

ної юстиції на зразок 30–40 років минулого століття існує і в наш час, що гальмує процес її формування та розвитку [1].

До 1996 р. вирішення проблеми адміністративних судів гальмувалося в зв'язку з несприйняттям судовою системою та іншими державними структурами цього виду правосуддя. Лише із запровадженням на конституційному рівні принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції адміністративна юстиція перестала бути лише теоретичною проблемою, а її запровадження поступово стало переміщуватися з площини загальнотеоретичних дискусій у сферу законотворення [7, с.30].

Перші законодавчі ініціативи з цього питання, як відомо, з'явилися ще в 1996 р., хоча за умов початку реформування судової системи (на той час норми старого Закону «Про судоустрій» від 1992 р.) їх реалізація була неможливою. Водночас дедалі більше утверджувалася думка про те, що без запровадження адміністративної юстиції в Україні справа реформування її державного апарату є безнадійною, а захист прав і свобод громадян – недосконалим і далеким від демократичних стандартів. Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. фактично поклала початок розбудови адміністративної юстиції [8]. У ній обґрунтовано необхідність, доцільність і своєчасність адміністративної юстиції, а також важливість для правової, соціальної держави. Концепція встановила поетапне формування системи адміністративних судів – Вищого адміністративного суду України, апеляційних та місцевих адміністративних судів, визначила основні етапи здійснення реформи, завдання, які потрібно вирішити в процесі її проведення, основи побудови системи адміністративного судочинства, шляхи розвитку адміністративного законодавства [9, с.18].

Закон України «Про судоустрій України» від 7.02.2002 р. став своєрідним завершенням одного з етапів судової реформи [10]. Він визначав правові засади організації судової вла-

ди та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлював загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулював інші питання судоустрою. Саме на основі його положень розроблятиметься законодавство про процедуру судочинства на майбутніх етапах його формування.

В.Г. Перепелюк зазначає, що з 1996 р. робочою групою на чолі з Першим заступником Голови Верховного Суду України В.С. Стефанюком, почалась підготовка проекту Адміністративно-процесуального кодексу. Наукове обґрунтування цього важливого документу, забезпечували такі видатні українські вчені та фахівці своєї справи, як В.Б. Авер'янов, В.І. Андрейцев, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков та інші. Своїми дослідженнями, через огляд історичного становлення суґи адміністративного судочинства, фахівці створили теоретичну базу інституту адміністративного судочинства в Україні як нової галузі права [11, с.86].

Робоча група Кабінету Міністрів України під керівництвом Першого заступника Голови Верховного Суду України В.С. Стефанюка розробила проект Адміністративно-процесуального кодексу. Альтернативний проект кодексу було розроблено народними депутатами України (І.Б. Коліушко та іншими). Однак згодом їх об'єднали в один консолідований проект Адміністративно-процесуального кодексу, який 01.07.2004 р. Верховна Рада України прийняла в другому читанні. Прийнято також рішення про зміну назви проекту Адміністративно-процесуального кодексу на Кодекс адміністративного судочинства України [12, с.160].

Остаточний підготовлений проект закону було внесено народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України і прийнято в третьому читанні. При цьому за прийняття кодексу проголосували 305 депутатів із 398 зареєстрованих у залі. У наслідок цього, 06.07.2005 р. було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС

України). КАС України набрав чинності з 01.09.2005 р.

КАС України визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. УКАС України містяться положення, що визначають загальні завдання, принципи адміністративного судочинства, розкриваються терміни, що використовуються під час здійснення адміністративного судочинства. Його поява зумовила зміну деяких законодавчих актів: Закон України «Про центральну виборчу комісію» [13], «Про вибори народних депутатів України» [14], Цивільний процесуальний кодекс України [15]. Також став причиною прийняття Постанов Кабінету Міністрів України «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» [16], «Про встановлення розмірів плати за роздрукування технічного запису судового засідання в адміністративних та цивільних справах і видачу дублікату виконавчого листа або судового наказу» [17].

З набранням чинності КАС України розпочалося практичне функціонування національної системи адміністративної юстиції. Прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. сприяло оновленню поглядів на вітчизняну систему судової влади. Цей Закон визначив правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначив систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему і порядок здійснення суддівського самоврядування та встановлює систему й загальний порядок забезпечення діяльності судів і регулює інші питання судоустрою й статусу суддів [18].

Закон характеризується низкою новел, участь народних засідателів і присяжних у

здійсненні правосуддя вже не вважається їх громадянським обов'язком. Також вперше в судах, поряд з державною, можуть використовуватися регіональні мови або мови меншин відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» в порядку, встановленому процесуальним законом [19]. Одним із головних нововведень є функціонування автоматизованої системи документообігу суду в судах загальної юрисдикції. Цією системою передбачено визначення персонального складу суду для розгляду конкретної справи за принципом вірогідності розподілу справ під час реєстрації в суді позовних заяв, клопотань та скарг. При визначенні персонального складу суду для розгляду конкретної справи автоматизованою системою документообігу забезпечується врахування ступеня завантаженості кожного судді, спеціалізації, а також вимог процесуального закону.

З метою підвищення відкритості та підзвітності судової влади шляхом створення більш зручних умов для доступу громадськості до судових рішень 22.12.2005 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про доступ до судових рішень» [20]. Закон визначив порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства. Він реалізує принцип гласності та відкритості адміністративного процесу, надаючи кожному громадянину вільний доступ до судових рішень.

З метою врегулювання витрат, пов'язаних з розглядом адміністративних справ, сприяння підвищенню рівня фінансування судів, забезпеченню належних умов для функціонування судів і діяльності суддів і зростанню ефективності їхньої роботи, пов'язаної з захистом прав, свобод та інтересів громадян Верховна Рада України 08.07.2011 р. прийняла Закон України «Про судовий збір». Положення Закону визначають поняття судового збору, платників та об'єкти справляння судового збору, розміри ставок, пільги щодо сплати

судового збору, порядок сплати та повернення судового збору, підстави відстрочення та розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати, спрямування судового збору [21].

Конституцією України ст.59 задекларовано право кожної людини на правову допомогу, у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно, а також чітко визначено, що для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура [6]. Дане конституційне положення набуло нових рис у адміністративному судочинстві з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.07.2011 р., яким визначено зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги [22]. З метою підвищити доступність населення України до правової допомоги, а соціально незахищеним верствам населення отримувати її безоплатно, підвищити престиж адвокатури, відповідальність адвокатів за свою професійну діяльність, відновити корпоративний устрій адвокатури в Україні 05.07.2012 р. було прийнято Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [23].

Таким чином, головним висновком, що впливає з аналізу розвитку адміністративного судочинства як нового інституту реалізації судової влади, є те, що становлення цього інституту тісно пов'язане з реформуванням судової системи, яка включає в себе питання судоустрою і здійснення судочинства. З прийняттям КАС України виникла можливість визначити засади правової регламентації процедур позовів, загальні принципи і порядок здійснення судочинства, у ньому передбачені норми, якими регулюються права та обов'язки учасників процесу. З метою розвитку соціальної, правової, демократичної держави, здійснюється ефективно забезпечення реалізації прав і свобод та законних інтересів фізи-

чних і юридичних осіб від протиправних посягань з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пасенюк О. М. Становлення адміністративної юстиції в Україні / О. М. Пасенюк // Вісник Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=13>.

2. Історія розвитку адміністративного судочинства України // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/history_administrative_legal.html.

3. Стефанюк В. С. Запровадження адміністративної юстиції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.voas.gov.ua/?action=menu&id_menu=6&type=1&module=0.

4. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про судоустрій України» : від 05.06.1981 р., № 2022-10 // ВВР УРСР. – 1981. – № 24. – Ст. 357.

5. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» : від 04.06.1988 р., № 5803-11 // ВВР УРСР. – 1988. – № 19. – Ст. 480.

6. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.

7. Бевзенко В. М. Передумови і чинники формування теорії державного регулювання / В. М. Бевзенко // Правова інформатика. – 2006. – № 4. – С. 31–35.

8. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» : від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

9. Коліушко І. Б. Адміністративні суди : для захисту прав людини чи інтересів держа-

ви? / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 18–19.

10. Закон України «Про судоустрій України» : від 07.02.2002 р., № 3018-14 // ВВР України. – 2002. – № 27. – Ст. 180.

11. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2003. – С. 86–88.

12. Пасенюк О. М. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) / Пасенюк О. М. // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 5 (27). – С. 160–165.

13. Закон України «Про центральну виборчу комісію» : від 30.06.2004 р., № 1932-15 // ВВР України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

14. Закон України «Про вибори народних депутатів України» : від 25.03.2004 р., № 1665-15 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 964.

15. Цивільний процесуальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 1088.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» : від 27.04.2006 р., № 590 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1336.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення розмірів плати за роздрукування технічного запису судового засідання в адміністративних та цивільних справах і видачу дублікату виконавчого листа або судового наказу» : від 15.02.2006 р., № 151 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 364.

18. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 3018-14 // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 7.

19. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» : від 15.05.2003 р., № 802-15 // ВВР України. – 2003. – № 30. – Ст. 259.

20. Закон України «Про доступ до судових рішень» : від 22.12.2005 р., № 3262-15 // ВВР України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

- | | |
|---|--|
| <p>21. Закон України «Про судовий збір» : від 08.07.2011 р., № 3674-17 // ВВР України. – 2012. – № 14. – Ст. 87.</p> <p>22. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» : від 02.06.2011 р., № 3460-17 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. –</p> | <p>Ст. 2009.</p> <p>23. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» : від 05.07.2012 р., № 5076-17 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2509.</p> |
|---|--|

Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні / А. А. Бондаренко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 118–124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12bnacvu.pdf>

Висвітлено етапи становлення й розвитку адміністративного судочинства в Україні. Проаналізовано законодавчі основи розвитку адміністративного судочинства України. Узагальнено основні точки зору з цього питання, проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Бондаренко А.А. Развитие административного судопроизводства в Украине

Освещены этапы становления и развития административного судопроизводства в Украине. Проанализированы законодательные основы административного судопроизводства Украины. Обобщены основные точки зрения по этому вопросу, проблемные места в законодательстве и возможные пути их решения.

Bondarenko A.A. Development of Administrative Justice in Ukraine

The stages in the development of administrative justice in Ukraine are reveals. The legal basis of Administrative Justice of Ukraine analyzes. Summarizes the main points of view on this issue, the problem are as in the legislation and possible solutions.

Форум права ФОР