

СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

З прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України розпочався складний процес розбудови сучасної Української держави на демократичних началах. У Декларації було проголошено, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [1].

З початком розбудови України як самостійної держави питання щодо запровадження адміністративних судів як інструменту забезпечення прав і свобод людини і громадянина постало на порядку денному з самого початку судово-правової реформи в Україні та отримало свою розробку в науковій літературі [2; 3; 4; 5].

Першим кроком у цьому напрямку стало прийняття Верховною Радою України 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи, в якій визначалися основні напрямки реформування судової влади, серед яких було передбачено поступове створення в Україні системи адміністративних судів. На першому етапі було передбачено лише введення посад суддів по адміністративних справах у районних (міських) судах, створення судових колегій по адміністративних справах у Верховному Суді України, Верховному Суді Республіки Крим, обласних судах і Київському міському суді; а вже на другому — створення самостійних адміністративних судів.

З червня 1994 р. Верховною Радою України з числа народних депутатів був обраний склад постійної Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи [6]. Негативним тут можна відзначити вже те, що протягом 1994–1996 рр. склад Комісії змінювався вісім разів, що, на наш погляд, значно знизило ефективність її діяльності.

10 грудня 1994 р. було прийнято Розпорядження Президента України «Про утворення Комісії з розробки Концепції судово-правової реформи в Україні», серед завдань якої було визначено до 28 лютого 1995 р. подати проект Концепції судово-правової реформи в Україні [7].

Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. передбачалося, що «правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі прийняття рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 39) [8].

Розпорядженням Президента України від 22 листопада 1995 р. «Про утворення Комісії для доопрацювання проекту Концепції судово-правової реформи в Україні» доручалося Комісії подати до 1 березня 1996 р. проект Концепції судово-правової реформи в Україні [9].

Безперечно, одним із найважливіших кроків на шляху становлення адміністративних судів стало прийняття 28 червня 1996 р. на п'ятій сесії Верховної Ради України основного закону нашої держави — Конституції України, яка закріпила засади розбудови нашої країни як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, її державних інститутів та судової влади зокрема. Принципи територіальності і спеціалізації були визначені Основним законом як конституційні принципи побудови системи судів загальної юрисдикції в Україні. На основі цього частиною Конституцією України було закріплено положення про створення спеціалізованих судів (ч. 3 ст. 125).

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році» окремо було підкреслено, що «принципами реформування судової влади в Україні має стати її здійснення виключно судами у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного судочинства і відправлення правосуддя виключно на підставі закону... Правова реформа передбачає і розробку Адміністративного та Адміністративно-процесуального кодексів як необхідної умови врегулювання відносин між державою і громадянином, зміцнення законності в цій сфері, а також інших кодифікованих законодавчих актів» [10].

8 жовтня 1997 р. був прийнятий Указ Президента України «Про Координаційну раду з питань судово-правової реформи», в якому зазначалося, що «основними завданнями Ради є:

- розроблення проекту Концепції судово-правової реформи в Україні;
- визначення напрямів розвитку законодавства України з урахуванням перспектив розвитку міжнародного законодавства;
- розгляд проектів концепцій, законів, інших актів законодавства з найважливіших питань здійснення судово-правової реформи;
- розроблення пропозицій та проектів рішень щодо напрямів, механізмів та етапів здійснення судово-правової реформи;
- координація заходів органів державної влади, наукових і громадських організацій та сприяння їх взаємодії з питань здійснення судово-правової реформи;
- розгляд проекту Державної програми законопроектних робіт;
- здійснення моніторингу ходу судово-правової реформи, аналізу та прогнозу дальшого розвитку правової сфери в Україні» [11].

Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Указом Президента України 22 липня 1998 р., також було передбачено створення системи адміністративних судів як чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі [12].

Указом Президента України «Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи» від 20 листопада 1998 р. в числі першочергових заходів з проведення в Україні адміністративної реформи протягом I кварталу 1999 р. на Кабінет Міністрів України та Верховний Суд України було покладено завдання внести пропозиції щодо розвитку адміністративної юстиції в Україні (п. 3) [13].

У посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 року «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» окремо було відзначено те, що надзвичайно важливо забезпечити стабільність законодавства, якнайшвидше усунення наявних у ньому суперечностей та невизначеностей... Серед найважливіших заходів у цьому напрямі, крім інших, має стати заснування в Україні адміністративної юстиції як ланки судочинства, яка дозволить громадянам більш ефективно захищати свої права та законні інтереси, що порушуються чиновниками [14].

З метою організаційного забезпечення реалізації згаданого послання було запропоновано Верховній Раді України «у процесі роботи над прийняттям законодавчих актів враховувати основні положення стратегії економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки, що викладені у Посланні Президента України. Першочергове значення приділяти створенню законодавчої бази... зміцненню інститутів державної влади» [15].

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році» було зазначено, що «у ході судової реформи слід вирішити і проблему утворення спеціалізованих судів. Принципово важливим є утворення адміністративних судів. Найголовнішою їхньою функцією буде захист прав громадян, які порушено діями або бездіяльністю посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [16].

З метою прискорення імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та реалізації Стратегії інтеграції України до Європейських Співтовариств (Європейського Союзу) Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000 була схвалена «Програми інтеграції України до Європейського Союзу» [17].

У рамках «Програми інтеграції України до Європейського Союзу» у розд. 3 «Судова система» у числі короткострокових пріоритетів (2000–2001 роки) було відзначено про необхідність вирішення питання щодо запровадження в Україні системи органів адміністративної юстиції, в тому числі адміністративних судів.

У числі середньострокових пріоритетів (2002–2003 роки) передбачалося закінчити роботу над проектами Кодексу України про адміністративні проступки, Адміністративного процесуального кодексу України, нових Кримінально-процесуального та Цивільного процесуального кодексів України.

У гл. 18.1 «Адміністративна реформа» розд. 18 «Адміністративні можливості» серед середньострокових пріоритетів (2002–2003 роки) також було пе-

редбачено створення системи адміністративних судів як інструменту забезпечення законності у сфері державного управління та захисту прав і свобод громадян, порушених у процесі адміністративної діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, процедура розгляду справ у яких регулюватиметься Адміністративно-процесуальним кодексом України [18]. Подібні акти були прийняті і Кабінетом Міністрів України 28 січня 2002 р. [19], 27 грудня 2002 р. [20], 4 березня 2004 р. [21].

Наступним етапом запровадження системи адміністративних судів в Україні можна вважати т.зв. «малу судову реформу» літа 2001 р., коли були внесені істотні зміни і доповнення до Закону про судоустрій 1981 р. [22]». Так ст. 4 було викладено в новій редакції: «Правосуддя в судах загальної юрисдикції в Україні здійснюється шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних та інших справ, передбачених законом». Також було внесено гл. 3-2 «Вищі спеціалізовані суди». Крім того, було рекомендовано Голові Верховного Суду України та Міністру юстиції України підготувати та внести Президенту України подання щодо утворення Вищого адміністративного суду України (п. 13 Прикінцевих та перехідних положень), а Кабінету Міністрів України доручено підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проекти Закону України про адміністративні суди та Адміністративного процесуального кодексу України (п. 17) [23]. Подання щодо створення Вищого адміністративного суду було підготовлено, але відповідного указу Президентом підписано тоді так і не було.

Слід відзначити, що весь цей час йшло активне обговорення доцільності розгляду адміністративних справ спеціалізованими адміністративними судами. Так до Верховної Ради України було внесено декілька альтернативних проектів щодо майбутнього судоустрою України. Але 7 лютого 2002 р. було прийнято новий Закон України «Про судоустрій» [24], яким було визначено, що «судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства» (ст. 1). У цьому законі остаточно було закріплено створення системи адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції України (ст. ст. 18, 19). Але слід відзначити, що п. 16 Прикінцевих та перехідних положень передбачалося здійснити формування системи адміністративних судів протягом трьох років, чого фактично поки що зроблено не було.

Ураховуючи особливу роль звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішення життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, утвердження демократичної, соціальної, правової держави, з метою підвищення ефективності роботи зі зверненнями громадян, усунення недоліків у цій сфері та відповідно до ч. 2 ст. 102 Конституції України і статті 28 Закону України «Про звернення громадян», Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р. № 700/2002 в п. 4 на Кабі-

нет Міністрів України з метою прискорення створення належних умов для реалізації конституційного права громадян на звернення та судовий захист їх прав і свобод було покладено завдання забезпечити підготовку та внесення в установленому порядку проектів адміністративно-процедурного, а також адміністративно-процесуального кодексів та проектів інших нормативно-правових актів, необхідних для створення в Україні системи адміністративних судів та забезпечення їх діяльності [25].

Дислокація адміністративних судів у Законі України «Про судоустрій України» передбачена не була, оскільки відповідно до п. 23 ст. 106 Конституції України утворення судів належить до компетенції Президента.

Наступним етапом можна розглядати утворення указами Президента мережі адміністративних судів.

Так Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. було передбачено утворити в системі судів загальної юрисдикції Вищий адміністративний суд України з місцезнаходженням у місті Київ (п. 1) [26]. Відзначимо, що на той момент пройшло вже більше року з часу законодавчого закріплення Вищого адміністративного суду в судовій системі нашої країни, до моменту підписання відповідного указу про його фактичне створення. Також слід відзначити, що на сьогодні так і не створена судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, формування якої передбачалося після утворення Вищого адміністративного суду України.

11 жовтня 2002 р. Кабінетом Міністрів України було визначено граничну кількість працівників апарату Вищого адміністративного суду України — 225 одиниць [27].

Указом Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 р. № 995/2002 була визначена кількість суддів Вищого адміністративного суду України — 65 одиниць [28].

Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. було передбачено утворити з 1 січня 2005 р. 27 місцевих та 7 апеляційних адміністративних судів [29]. Також затверджено кількісний склад суддів адміністративних судів: місцевих судів — 215 чол., апеляційних — 66 чол., разом — 215 чол. (Додаток 3 Указу). Але слід відзначити, що реальне створення згаданих судів суттєво затягується, оскільки на кінець 2005 р. вони ще так і не розпочали свою діяльність, хоча вже навіть вступив в силу з 1 вересня 2005 р. Кодекс адміністративного судочинства.

Таким чином мережа місцевих адміністративних судів буде побудована відповідно до поділу України на регіони та міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь).

Такий підхід до утворення згаданих судів розглядався в літературі як невдалий. Так В. Шишкін загалом заперечував доцільність побудови судової системи відповідно до адміністративно-територіального поділу, оскільки, на його думку, це сприяє порушенню суддівської незалежності з боку представників місцевої влади [30]. Важко погодитися з такою думкою, оскільки при такій

системі, коли юрисдикція одного суду поширювалась би на частини території декількох областей, звичайному пересічному громадянину важко було б розібратися, до якого суду звертатись і були б порушені такі фундаментальні принципи адміністративного судочинства, як доступність та оперативність.

Отже, на сьогодні адміністративні суди в Україні розглядаються не лише як інструмент забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а ще і як механізм відповідальності державних службовців.

Створення законодавчої бази для створення і діяльності адміністративних судів в Україні на сьогодні завершено, тепер справа за їх фактичним формуванням. На порядку денному найбільш актуально постає проблема кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів. Тільки після вирішення цих нагальних питань указані суди зможуть стати ефективним інструментом правової держави із захисту прав і свобод громадян.

Література

1. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята Верховною Радою Української РСР 16 лип. 1990 р. // Відомості Верховної Ради. — 1990. — № 31. — С. 429.
2. Камлю В., Ткач Г. Про запровадження органів адміністративної юстиції (адміністративних судів) // Право України. — 1992. — № 8.
3. Бойцова В. В. Нужна ли нам административная юстиция? // Советская юстиция. — 1993. — № 7.
4. Стефанюк В. Щодо запровадження адміністративної юстиції в Україні // Право України. — 1993. — № 9–10.
5. Дижитров Ю. Адміністративна юстиція — атрибут демократичної правової держави // Право України. — 1996. — № 4.
6. Про обрання постійної Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи: Постанова Верховної Ради України від 3 черв. 1994 р. № 33/94-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 29. — С. 260.
7. Про утворення Комісії з розробки Концепції судово-правової реформи в Україні: Розпорядження Президента України від 10 груд. 1994 р. № 182/94-рп // Урядовий кур'єр. — 1995. — 12 січ.
8. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 18. — С. 133.
9. Про утворення Комісії для доопрацювання проекту Концепції судово-правової реформи в Україні: Розпорядження Президента України від 22 листоп. 1995 р. № 417/95-рп // Урядовий кур'єр. — 1995. — 30 листоп.
10. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році». — К., 1997.
11. Про Координаційну раду з питань судово-правової реформи: Указ Президента України від 8 жовт. 1997 № 1128/97 // Урядовий кур'єр. — 1997. — 16 жовт.
12. Концепція адміністративної реформи в Україні: Схвалена Указом Президента України 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Голос України. — 1998. — 28 лип.
13. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 20 листоп. 1998 р. № 1284/98.
14. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 року «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.»
15. Про першочергові заходи щодо реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки»: Указ Президента України від 23 лют. 2000 р. № 276/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — 10 берез.
16. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році».

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 судоустрій 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 судоустрій України»*: Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2531-III // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 40. — С. 191.
24. *Про судоустрій*: 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 судоустрою 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, загальновизнане 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