

Анотація

Стець О. П. Принципы управления государственной службой в Украине. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и классификации принципов управления государственной службой в Украине. Особенное внимание уделено вопросу сущности таких принципов, как политическая независимость и стабильность управления государственной службой.

Ключевые слова: государственная служба, независимость государственной службы, стабильность государственной службы, управление государственной службой.

Summary

Stets O. N. Principles of the State Service Administration in Ukraine. — Article.

The article is devoted to the questions of definition of the essence, legal nature and classification of the principles of the state service administration in Ukraine. Special attention is devoted to the question of the essence of such principles as political independence and stability of the state service administration.

Keywords: state service, independence of the state service, stability of the state service, state service administration.

УДК 342.9

А. К. Гасанова

ЕТАПИ ТА СТАДІЇ ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Одним із найбільш дієвих способів вирішення конфліктних ситуацій, які виникають у сфері діяльності органів виконавчої влади, є судовий спосіб, що реалізується, зокрема, шляхом здійснення правосуддя адміністративними судами. Місце адміністративних судів в Україні у системі органів судової гілки влади впливає з Конституції України. Статтями 124, 125 Основного Закону визначено, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації [1]. Ці конституційні положення конкретизовані Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [2], в якому вказано, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 18).

Разом з тим правове регулювання побудови системи адміністративних судів, як і інших спеціалізованих судів, а також судової юрисдикції не є досконалою. Про це свідчить, зокрема, Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2010 від 11 березня 2010 р. у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у ст. ст. 125, 129 Конституції України [3]. Предмет касаційного подання становила необхідність розкрити зміст та дати офіційне тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», які містяться у ст. 125, термі-

на «касаційне оскарження», що міститься у ст. 129 Конституції України, у їх взаємозв'язку, а також роз'яснити: «чи означає, що конституційний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції наділяє його конституційним повноваженням здійснювати наступний після Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України касаційний перегляд і перегляд за винятковими обставинами рішень господарських та адміністративних судів; чи означає передбачена п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України така основна засада судочинства, як «касаційне оскарження рішення суду», тільки одноразове оскарження; чи означає закріплений в ч. 3 ст. 125 Конституції України статус вищих спеціалізованих судів — вищих судових органів, що вони є остаточною процесуальною касаційною інстанцією щодо оскарження рішень місцевих і апеляційних господарських та адміністративних судів; чи є оскарження до Верховного Суду України рішень адміністративних судів за винятковими обставинами їх повторним касаційним оскарженням; чи є перегляд Верховним Судом України судових рішень за винятковими обставинами в адміністративному судочинстві самостійною конституційною засадою судочинства; чи можна в законах України передбачати (встановлювати) інші форми оскарження рішень судів загальної юрисдикції, крім тих, що встановлені в Конституції України як засади судочинства — апеляційне і касаційне оскарження». У резолютивній частині Рішення Конституційний Суд України вказав, про одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення суду; а також про те, що законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції. Визначення у ч. 3 ст. 125 Конституції України вищих судів як вищих судових органів спеціалізованих судів означає, що вищі суди здійснюють на підставах і в межах, встановлених законами про судочинство, повноваження суду касаційної інстанції стосовно рішень відповідних спеціалізованих судів. Визначення у ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції означає, що конституційний статус Верховного Суду України не передбачає наділення його законодавцем повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції.

У цьому контексті слід навести Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських судів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. У п. 5 Висновку прямо вказано про те, що Рада Європи протягом багатьох років демонструвала стурбованість щодо покращення доступу людей до правосуддя, спрощення процедур судового провадження, зменшення завантаженості суддів [4, 319].

Виходячи зі змісту наведеного Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2010 від 11 березня 2010 р., слід зазначити про те, що судова система в Україні, складовою якої є адміністративні суди, продовжує становлення. Визначення напрямків подальшого вдосконалення системи адміністративних судів можливо здійснити на підставі дослідження історії виникнення і станов-

лення адміністративного судочинства, виділення певних етапів та тенденцій і, на цих засадах, прогнозування напрямків подальшого розвитку.

Вчені, які досліджували, а деякі з них — продовжують досліджувати проблеми розвитку науки адміністративного права і процесу приділяли увагу здебільшого теоретичним аспектам впровадження та функціонування адміністративної юстиції, формуванню та трансформації доктринальних положень теорії адміністративного процесу у напрямку визначення місця адміністративного судочинства у системі адміністративного права, опрацювання понятійно-категоріального апарату. У такому контексті слід вказати на науковий доробок В. Б. Авер'янова [5], Е. Ф. Демського [6], В. С. Стефанюка [7], С. В. Ківалова [8; 9], І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди [10], А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника [11], О. В. Кузьменко [12], А. О. Селіванова [13], О. П. Рябченко [14] та інших. Окремі питання становлення адміністративної юстиції в Україні і Росії знайшли висвітлення у роботах Ю. М. Старилова [15], Ю. С. Педька [16], С. В. Фролова [17], О. І. Шостенко [18] та інших. Серед юридичних видань особливе місце займають підручники «Адміністративне процесуальне (судове) право України», підготовлений у 2007 році за загальною редакцією С. В. Ківалова [19], а також підручник «Адміністративне судочинство України», підготовлений у 2009 році за загальною редакцією О. М. Пасенюка [20]. Разом з тим поза уваги науковців залишилось визначення етапів запровадження та функціонування адміністративного судочинства, тенденцій його розвитку.

Метою статті є визначення етапів запровадження, функціонування та розвитку адміністративного судочинства.

У підручнику «Адміністративне судочинство України» (2009 рік) було зазначено, що у Росії, до якої Україна входила до початку ХХ сторіччя, ідея адміністративної юстиції отримала теоретичне підґрунтя наприкінці ХІХ сторіччя. У наукових роботах таких вчених, як М. М. Коркунов, С. О. Кофт, О. І. Єлістратов, М. Д. Загряцков, І. Т. Тарасов, та інших було теоретично обґрунтовано характерні риси та зміст адміністративної юстиції, опрацьовано відповідний зарубіжний досвід. Зокрема, М. М. Коркунов, аналізуючи французьку та німецьку теорії, наполягав на необхідності існування адміністративних судів, ототожнюючи їх із адміністративною юстицією. Вчений підкреслював відмінність адміністративного позову від скарги, поданої в адміністративному порядку. Про наявність права адміністративного позову як права громадянина на судовий захист у разі порушення його публічної правомочності підкреслював О. І. Єлістратов. Разом з тим у монархічній Росії, не зважаючи на швидкий темп і високу якість наукового обґрунтування, запровадження адміністративної юстиції на практиці було поодиноким, існувала лише невелика кількість адміністративно-правових спорів, зокрема — податкових справ, справ про скасування незаконного затримання, про порушення поліцейських постанов тощо [20, 141–142]. Зазначені спори розглядалися спеціально створеними органами — змішаними губернськими присутствіями, до складу яких входили чиновники та представники дворянського, земського та міського самоуправління. При цьому функціонування цих органів не було системним і не

відрізнялось регулярністю. Другу інстанцію складав перший департамент Сенату, який, не будучи судовим органом як таким, розглядав певні справи (спори), а у деяких випадках без первинного розгляду у присутствіях. Таким чином, форму організації адміністративної юстиції у царській Росії не можна було назвати ефективною [15, 1–2].

Виходячи з вищезазначеного, можна вказати на те, що на первинному етапі було здійснено теоретичне обґрунтування необхідності існування адміністративної юстиції у формі адміністративних судів. Практика розгляду публічно-правових спорів передбачала функціонування позасудових інстанцій їх вирішення. Отже, цей етап формування адміністративного судочинства можна назвати попереднім, завдяки існуванню якого формувалось теоретико-правове підґрунтя процедур розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин.

За радянських часів розвиток наукової думки про поняття та зміст адміністративної юстиції був поставлений у певні ідеологічні межі, однак це не завадило виникненню якісно нових поглядів на сутність цього правового явища [20, 143]. Зокрема, відзначені роботи М. Д. Загряцкова, О. І. Єлістратова, В. Л. Кобалевського. Так, М. Д. Загряцков, хоча не обґрунтовував існування адміністративних судів, однак доводив наявність рис адміністративної юстиції у Положенні про місцеві відділення Центрального бюро скарг і заяв від 24 травня 1919 р. О. І. Єлістатов зазначав про судові оскарження актів управління, а В. Л. Кобалевський розумів адміністративну юстицію як особливий вид судової діяльності [20, 143–144].

Якщо звернутись до наукового доробку, присвяченому узагальненню практики організації адміністративної юстиції, то слід зазначити про існування системи адміністративного нагляду (1917–1924 рр.), яка організаційно функціонувала завдяки запровадженню порядку підлеглості вищестоящим посадовим особам (1917–1919 рр.), діяльності Центрального та місцевих Бюро скарг (1919–1920 рр.), Національного комітету державного контролю, який згодом був перетворений у Робітничо-селянську інспекцію, до складу якої увійшли Бюро скарг (1920–1924 рр.). У 1923 р. був створений Головний дисциплінарний суд та дисциплінарні суди при губернських (обласних) виконкомах, які розглядали справи про службове недбалство, неправильні дії посадових осіб, що не пов'язані із кримінальною відповідальністю. У зв'язку із політичною ситуацією, що існувала наприкінці 1920 — у 1930-х рр., пануючою державною ідеологією, сформованою командно-адміністративною системою, питання про судовий контроль у галузі функціонування адміністрації виник лише у 1940-х рр. при розробці проекту Цивільного процесуального кодексу РРФСР. У 1950-ті рр. вчені висловлювали ідеї про необхідність розширення судового порядку вирішення скарг не лише у сфері притягнення до адміністративної відповідальності та бюджетній сфері, а й у сферах житлових, земельних, фінансових та інших правовідносин (Ц. Я. Ямпольська). Найбільш плідно проблема адміністративної юстиції аналізувалась у 1970–1990-ті рр. (Д. М. Чечот, О. Є. Лунев, М. Ю. Тихомиров, Н. Г. Саліщева, Д. М. Бахрах, О. Т. Боннер, В. І. Ремньов та інші) [15, 8–14].

Таким чином, радянський період характеризувався декількома етапами формування адміністративної юстиції, які можна виділити, зважаючи на зв'язок наукової думки і практики організації відповідних органів із політико-ідеологічною ситуацією у Росії. Виділено два етапи: з 1917 р. по кінець 1930-х рр. та з 1940 по 1990 р. Ці етапи фактично охоплені стадією радянського періоду формування адміністративної юстиції. Разом з тим слід підкреслити, що ця стадія до процесу становлення адміністративних судів має побічне відношення, оскільки самі суди так і не були створені.

Як зазначає В. І. Бутенко, досліджуючи історію запровадження системи адміністративних судів в Україні, поступове запровадження адміністративної юстиції в Україні було передбачене Концепцією судово-правової реформи, затвердженою постановою Верховної Ради України 28 квітня 1992 р.: починаючи зі спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів. У 1996 р. Конституцією України 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. У 2001 р. в Україні з внесенням змін до Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального кодексів України, законів «Про судоустрій України», «Про статус суддів», деяких інших законодавчих актів була здійснена так звана «мала» судова реформа, ефективність якої вченими і практиками була визначена скептично [21].

Законодавче закріплення необхідності формування системи адміністративних судів та відповідні строки було передбачено Законом України «Про судоустрій України». Першим кроком реалізації законодавчого припису стало створення у 2002 р. Вищого адміністративного суду України на підставі п. 23 ст. 106 Конституції України, п. 2 ч. 2 ст. 18, ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», що на сьогодні втратив чинність, Указу Президента України від 1 жовтня 2002 р. № 889/2002 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України». Подальше формування системи адміністративних судів відбувалось шляхом організації діяльності місцевих та апеляційних адміністративних судів. Із прийняттям у 2010 р. Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснено новелізацію законодавства, що регулює відносини у сфері функціонування судової системи з метою гарантування доступності правосуддя, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина шляхом здійснення правосуддя незалежним від будь-якого втручання, у тому числі — політичного, судом.

Таким чином, у пострадянський період в Україні доцільно виділити такі три етапи становлення та функціонування адміністративної юстиції. Перший етап охоплює з 1992 по 2001 р., тобто від періоду затвердження Верховною

Радою України Концепції судово-правової реформи і до «малої» судової реформи. Другий етап стосується періоду з 2001 по 2010 р., тобто з періоду прийняття Закону України «Про судоустрій України» і до втрати ним чинності у зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Третій етап не є завершеним і охоплює період з 2010 р. по теперішній час.

Отже, проведений аналіз дозволив встановити, що запровадження системи адміністративних судів в Україні мало тривалу історію і сягає часів поступового формування адміністративної юстиції. В пострадянській Україні були існують соціально-політичні та законодавчі умови створення та розвитку системи адміністративних судів. Враховуючи принцип наступності як один з принципів організації системи адміністративних судів, виділено наступні етапи та стадії формування адміністративної юстиції із поступовим запровадженням системи адміністративних судів: попередній етап, стадія радянського періоду та стадія пострадянського періоду. У межах кожної стадії виділені відповідні етапи.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. 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.
3. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України: рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2010 від 11 берез. 2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — 2 квіт. — С. 31. — Ст. 882.
4. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К.: Істина, 2010. — 488 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007. — 592 с.
6. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
7. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк. — Х.: Консум, 2003. — 464 с.
8. Ківалов С. В. Адміністративний процес // Юридична енциклопедія для юнацтва / за ред. С. В. Ківалова, Ю. М. Оборотова; МОН України, ОНЮА. — О., 2006. — С. 17.
9. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: проблеми категоріального апарату // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2006. — Т. 5. — С. 5–19.
10. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.
12. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атака, 2007. — 416 с.
13. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А. О. Селіванов. — К.: Ін Юре, 2000. — 68 с.
14. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова [та ін.]; за заг. ред. О. П. Рябченко. — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. — 232 с.
15. Старілов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старілов. — М.: НОРМА, 2001. — 304 с.
16. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: монографія / Ю. С. Педько. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 203 с.
17. Фролов С. В. Проблемы становления административных судов в Российской Федерации // Антология научной мысли: к 10-летию Рос. акад. правосудия: сб. ст. — М., 2008. — С. 138–142.

18. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Шостенко. — К., 2004. — 18 с.
19. Адміністративне процесуальне (судове) право України : [підручник] / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. — О. : Юрид. л-ра, 2007. — 312 с.
20. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
21. Бутенко В. І. Історія запровадження системи адміністративних судів в Україні [Електронний ресурс] // Форум права. — 2008. — № 3. — С. 83–87. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bvisvu.pdf.

Анотація

Гасанова А. К. Етапи та стадії виникнення, становлення та функціонування адміністративної юстиції в Україні. — Стаття.

У статті проаналізовані проблеми становлення в Україні та на теренах Росії адміністративної юстиції, її невід'ємної складової — системи адміністративних судів. Виділено етапи та стадії становлення адміністративної юстиції, особливо у контексті судового вирішення конфліктів у публічно-правових відносинах.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, історія становлення, етап, стадія, конфлікт.

Аннотация

Гасанова А. К. Этапы и стадии возникновения, становления и функционирования административной юстиции в Украине. — Статья.

В статье проанализированы проблемы становления в Украине и на территории России административной юстиции, её неотъемлемой составляющей — системы административных судов. Выделены этапы и стадии становления административной юстиции, особенно в контексте судебного решения конфликтов в публично-правовых отношениях.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, история становления, этап, стадия, конфликт.

Summary

Gasanova A. K. The Stages of Origin, Becoming and Functioning of Administrative Justice in Ukraine. — Article.

In the article the problems of becoming of administrative justice in Ukraine and on territory of Russia are analysed. The stages of becoming of administrative justice are selected, especially in the context of court decision of conflicts in public relations.

Keywords: administrative justice, administrative legal proceeding, becoming history, stage, conflict.