

УДК 347.998.8

Віталій Пчелін,

доктор юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права і процесу

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Важливим індикатором правової держави, демократичності процесів, що в ній протікають, є наявність механізмів оскарження рішень суб'єктів владних повноважень. В якості одного з найефективніших серед таких механізмів у всьому цивілізованому світі прийнято розглядати адміністративне судочинство. Сфера адміністративного судочинства в Україні на сьогодні зазнає значних змін, спрямованих на вдосконалення даної інституції, що має місце внаслідок проведення масштабної судової реформи. При цьому, становлення адміністративного судочинства в нашій державі після здобуття нею незалежності відбувалося протягом значного часу. Аналіз основних проблем, що стояли на шляху становлення адміністративного судочинства в незалежній Україні, дозволить не допустити аналогічні проблеми й під час реформування даної галузі.

Так, у наукових джерелах в якості окремого історичного періоду розвитку адміністративного судочинства в Україні розглядають здобуття нашою державою незалежності та створення системи адміністративних судів [1, с. 27]. 16 липня 1990 року було прийнято Декларацію про державний суверенітет України. У вищенаведеному акті було проголошено, що влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову [2]. У цей період було прийнято ряд важливих правових актів: постанову Верховної Ради УСРС «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року [3] та постанови Верховної Ради України «Про проведення

всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України» від 11 жовтня 1991 року [4]. Наведені події стали вагомими кроками на шляху здобуття нашою державою незалежності.

Перед незалежною Україною стояло чимало завдань в аспекті формування правової держави. Першочерговим завданням було відходження від радянського розуміння основоположних прав, свобод й інтересів людини та громадянина, а також механізму їх захисту. Необхідно було заново створити основні державні інститути, в тому числі судового захисту. При цьому провідною формою судового захисту прав, свобод та інтересів осіб від рішень, дій та бездіяльності повинно було стати адміністративне судочинство. До впровадження на практиці адміністративних судів як форми інституту адміністративної юстиції в Україні тривала дискусія щодо того, які організаційно-правові начала повинні бути покладені в основу національної системи адміністративних судів. Зокрема, такі українські вчені-правознавці, як М. М. Тищенко, В. С. Стефанюк, Ю. С. Педько, В. І. Шишкін та деякі інші, порізно бачили організаційно-правові основи діяльності адміністративних судів в Україні. Як зазначає О. Муза, аналіз праць вищенаведених учених свідчить, що об'єднуючим елементом національної концепції побудови системи адміністративних судів є їх відокремленість від системи судів загальної юрисдикції [5, с. 25].

Активне запровадження адміністративного судочинства в Україні, щоправда спочатку концептуальних його положень, розпочалося із схваленням Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 року, яку, як зауважують вчені-правознавці, слід визнати своєрідним стратегічним планом, що передбачав поетапне здійснення цілої низки правових та організаційних заходів, спрямованих на становлення та розвиток судової влади в Україні [6, с. 27]. Аналіз даного правового акта вказує, що необхідність проведення судово-правової реформи обумовлювалося прийняттям Декларації про державний суверенітет України [2] й Акта проголошення незалежності України [3], а також реальним забезпеченням прав

і свобод громадян, затвердженням верховенства закону. Також, як було зазначено в Концепції, необхідність судово-правової реформи обумовлена й тим, що суди республіки, вся система юстиції і чинне законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів, переживають глибоку кризу, викликану багатьма факторами, які негативно впливали на їх діяльність. Суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий інструмент командно-адміністративної системи і змушені були бути провідниками її волі. Суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. Судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також усі галузі права у відповідність із соціально-економічними та політичними змінами, що відбулись у суспільстві. Було встановлено головну мету судово-правової реформи й формування незалежної судової влади – перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства. Задля реалізації поставленої мети передбачалось: шляхом ефективного розмежування повноважень гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади; реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою; створити систему законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади; поступово здійснити спеціалізацію судів; максимально наблизити суди до населення; чітко визначити компетенцію різних ланок судової системи; гарантувати право громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом. Окрему увагу слід звернути на те, що Концепцією передбачалось запровадження адміністративного судочинства, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району вводяться адміністративні судді, які організаційно входять до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах створюються судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції. У Верховному Суді України запроваджується колегія в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. В ході судової реформи суди в

адміністративних справах виділяються в окрему систему. При цьому запровадження спеціалізації здійснення правосуддя в Україні, створення адміністративних судів передбачалося на другому етапі судово-правової реформи [7]. Отже, можна з упевненістю стверджувати, що завдяки прийняттю вищенаведеної Концепції в Україні було визначено основні напрямки формування судової влади, що повинна мати місце в демократичній, правовій державі. Проте визначені в Концепції основи формування адміністративного судочинства в Україні мали скоріш декларативний характер, оскільки адміністративні суди в нашій країні запрацювали ще не скоро.

Публічно-правові спори в цей період, як і раніше, вирішувалися в порядку господарського та цивільного судочинства – арбітражними (господарськими) й загальними судами відповідно. Правовою основою діяльності арбітражних судів був Закон УРСР “Про арбітражний суд” від 4 червня 1991 року [8] (у 2001 році назву змінено на Закон України “Про господарські суди” [9]), а також Арбітражного процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 року [10] (у 2001 році назву змінено на Господарський процесуальний кодекс України [11]). У свою чергу, діяльність загальних судів ґрунтувалася на положеннях Цивільного процесуального кодексу Української РСР від 18 липня 1963 року [12]. Окремі аспекти організації судочинства були встановлено на рівні Закону України “Про статус суддів” від 15 грудня 1992 року [13]; Закону України “Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України” від 2 лютого 1994 року [14]; Закону України “Про органи суддівського самоврядування” від 2 лютого 1994 року [15] тощо.

Наступним кроком на шляху визначення правових підвалин належного функціонування органів судової влади стало укладення між Верховною Радою України та Президентом України Конституційного договору про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. У положеннях вищенаведеного акта було закріплено, що судову владу в

Україні здійснюють виключно суди. Конституційний Суд України, загальні й арбітражні суди складають судову систему України. Й хоча про функціонування адміністративних судів мова не йшла, в ст. 39 було закріплено, що правосуддя в Україні здійснюється в 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 й органів місцевого самоврядування [16]. Аналіз положень наведеного акта свідчить про його важливість, зокрема, в аспекті визначення правових засад організації судочинства, в тому числі адміністративного.

Втрата чинності вищенаведеним договором відбулася в результаті прийняття Основного Закону України – Конституції України від 28 червня 1996 року [17], що стало значною подією й зачепило всі без винятку сторони правового життя країни. Прийняття Конституції України, на нашу думку, можна з упевненістю розглядати як наступний етап формування судової влади в Україні, закріплення правових засад організації адміністративного судочинства. Так, Розділ VIII “Правосуддя” визначив основні правові засади організації судової влади: здійснення правосуддя виключно судами; принципи побудови судоустрою в Україні; гарантії незалежності та недоторканості судді; принципи здійснення судочинства; основи забезпечення діяльності органів судової влади; особливості призначення та звільнення особи з посади судді; тощо. А серед основних прав особи в ст. 55 Конституції України закріплюється її право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [18]. Конституція України стала підґрунтям для прийняття інших нормативно-правових актів, що визначають правові засади організації адміністративного судочинства України. Тому прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року слід вважати одним із найважливіших етапів подальшого розвитку адміністративного судочинства в нашій державі. Проте реалізації норм

Основного Закону стало на заваді застаріле законодавство про судоустрій в Україні [19, с. 851].

Впровадження конституційних положень щодо формування й реформування окремих державних інституцій, в тому числі судової влади, викликало необхідність у прийнятті нормативно-правового акта, який визначав би основні орієнтири в цьому напрямку. Так, Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи [20] було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка відповідно до указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 була покладена в основу здійснення реформування системи державного управління. У Концепції було закріплено, що розвиток суспільства потребує встановлення та регламентації таких взаємовідносин громадян, в яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорона в сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення. Серед пріоритетних завдань, що потребують вирішення, зокрема, було названо завдання зі створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Наголошено, що має бути передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних і місцевих адміністративних судів. Процедури розгляду справ у цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України [21]. У подальшому задля забезпечення більш динамічного здійснення заходів, пов'язаних із проведенням адміністративної реформи, своєчасного вирішення питань, що виникають у цій сфері, було прийнято ряд нормативно-правових актів: указ Президента України “Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи” від 21 липня 2001 року № 538/2001 [22]; указ Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 року № 345/2001 [23]. На сьогодні ж можна констатувати, що багато дійсно новаторських ініціатив, що були викладені в Концепції, не знайшли свого практичного прояву, а

положення, які стосувалися адміністративного судочинства, були в певній мірі реалізовані через декілька років.

Логічним продовженням розвитку правових засад організації здійснення судочинства в Україні стало прийняття Закону України “Про судоустрій” від 7 лютого 2002 року, який визначив правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановив загальний порядок забезпечення діяльності судів і врегулював інші питання судоустрою. У положеннях наведеного нормативно-правового акта було закріплено: основні засади організації судової влади; види, спеціалізацією, порядок утворення судів загальної юрисдикції; правовий статус апеляційних судів, касаційного суду, вищих спеціалізованих судів; тощо. Уперше в незалежній Україні було визначено, що в системі судів загальної юрисдикції утворюються загальні та спеціалізовані, в тому числі адміністративні суди. Закріплено, що апеляційними спеціалізованими судами, зокрема, виступають апеляційні адміністративні суди. Вищий адміністративний суд визначався як адміністративний суд касаційної інстанції [24]. У результаті історичного розвитку правової системи в Україні для здійснення повноцінної судової захисту прав і свобод громадян у сфері органів публічної адміністрації була створена система адміністративних судів [25, с. 11]. На законодавчому рівні вперше за часів незалежності України було детально регламентовано основи організації адміністративного судочинства в Україні. Правом створенням відповідних судових органів наділявся Президент України. А тому на рівні актів вищенаведеного суб’єкта було деталізовано питання, пов’язані зі створенням відповідних адміністративних судів: указ Президента України “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України” від 1 жовтня 2002 року; указ Президента України “Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі” [26]. Однак навіть при такій нормативній регламентації організації адміністративного

судочинства України неможливо було говорити про повноцінне функціонування адміністративних судів, так як не було визначено процесуально-правових основ їх діяльності.

Відсутність нормативно-правового акта, на рівні якого було б встановлено особливості розгляду та вирішення публічно-правових спорів, основних категорій і понять, що використовуються при такій діяльності, спричиняло чимало адміністративно-правових конфліктів [27, с. 152]. Остаточню адміністративне судочинство в Україні було сформовано шляхом прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року, який набрав чинності 1 вересня 2005 року. Вищенаведений нормативно-правовий акт визначив юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства [28]. Завдяки цьому стало можливим повноцінне функціонування адміністративних судів і здійснення адміністративного судочинства в цілому.

Література

1. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія / В. Б. Пчелін. – Харків : У справи, 2017. – 488 с.
2. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради УРСР : від 24 серп. 1991 р. № 1427-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
4. Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради України : від 11 жовт. 1991 р. № 1660-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 48. – Ст. 663.

5. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду. *Юридична Україна*. 2008. № 8. С. 23-28.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України : від 28 квіт. 1992 р. № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
8. Про арбітражний суд : Закон УРСР : від 4 черв. 1991 р. № 1142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 36. – Ст. 469.
9. Про внесення змін до Закону України “Про арбітражний суд” : Закон України : від 21 черв. 2001 р. № 2538-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 40. – Ст. 194.
10. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України : від 6 лист. 1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
11. Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України : Закон України : від 21 черв. 1991 р. № 2539-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 36. – Ст. 188.
12. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР : Закон України : від 18 лип. 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1501-06>.
13. Про статус суддів : Закон України від 15 груд. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 57.
14. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України : Закон України : від 2 лют. 1994 р. № 3911-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 140.
15. Про органи суддівського самоврядування : Закон України : від 2 лют. 1994 р. № 3909-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 138.

16. 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 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – стор. 133.
17. Про прийняття Конституції України і введення її в дію : Закон України : від 28 черв. 1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 142.
18. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Юрченко, В. П. Адміністративне судочинство: проблеми становлення та розвитку. *Форум права*. 2012. № 3. С. 850-855.
20. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : указ Президента України : від 2 жовт. 1997 р. № 1089/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 40. – стор. 17.
21. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України : від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – стор. 32.
22. Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи : указ Президента України : від 21 лип. 2001 р. № 538/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 30. – Ст. 1358.
23. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : указ Президента України : від 29 трав. 2001 р. № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.
24. Про судоустрій : Закон України : від 7 лют. 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 41–42. – Ст. 180.
25. Богомазова И. Исторические аспекты становления и развития института подсудности в административном судопроизводстве Украины (IX - XVIII вв.). *Закон и жизнь*. 2014. № 8/2. С. 11-15

26. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі : указ Президента України : від 16 лист. 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.
27. Зуй В. Оскарження нормативно-правових актів: історичний аспект. Вісник Академії правових наук України. 2013. № 1. С. 148-155.
28. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 –36, 37. – Ст. 446.

Пчелін В. Б. Правові засади становлення адміністративного судочинства в незалежній Україні

У статті проаналізовано правові засади становлення адміністративного судочинства в Україні. Такі засади розглянуто з урахуванням хронології подій, що відбувались у даній сфері з моменту здобуття Україною незалежності. Наголошено на окремих етапах становлення адміністративного судочинства. В якості завершального етапу розглянуто прийняття Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство; адміністративний процес; адміністративні суди; становлення судочинства; правові засади.

Пчелин В. Б. Правовые основы становления административного судопроизводства в независимой Украине

В статье проанализированы правовые основы становления административного судопроизводства в Украине. Такие основы рассмотрены с учетом хронологии событий, которые происходили в данной сфере с момента обретения Украиной независимости. Акцентируется на отдельных этапах становления административного судопроизводства. В качестве завершающего этапа рассмотрено принятия Кодекса административного судопроизводства Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство; административный процесс; административные суды; становление судопроизводства; правовые основы.

Pchelin V. B. Legal basis for the establishment of administrative proceedings in independent Ukraine

In the article, we analyze the legal basis for the establishment of administrative legal proceedings in Ukraine. Such foundations are considered taking into account the chronology of events that have occurred in this area since Ukraine gained independence. It is accentuated at certain stages of the formation of administrative proceedings. As the final stage, we considered the adoption of the Code of Administrative Judicial Proceedings of Ukraine.

Key words: administrative legal proceedings; administrative process; administrative courts; formation of legal proceedings; legal framework.