

Бабяк Н. В.,
аспірант

Львівського державного університету внутрішніх справ

МІСЦЕ І РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ТА ПРАВОВИХ ЗАСАД УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню місця і ролі адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб у процесі формування і розвитку правових засад української державності після проголошення незалежності. Визначені основні етапи становлення адміністративного судочинства. Розкрито особливості функціонування адміністративних судів і перспективи їх реформування.

Ключові слова: правові засади української державності, адміністративне судочинство, особливості формування адміністративних судів, основні етапи їх розвитку, перспективи реформування адмінсудів, Україна.

Постановка проблеми. З'ясування місця і ролі адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб у процесі формування і розвитку правових засад української державності після проголошення незалежності має велике наукове і практичне значення. Світова практика переконливо свідчить, що функціонування в Україні адміністративних судів дозволяє суттєво покращити стан захисту прав людини та юридичних осіб, який у повній мірі сприятиме розвитку нашої держави в процесі її розвитку як демократичної та правової.

Стан дослідження. Вітчизняні науковці В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Бойко, А. Борко, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, І. Грибок, І. Ієрусалімова, С. Ківалов, К. Клименко, І. Коліушко, С. Лучковська, І. Марочкін, Р. Куйбіда, А. Неугодніков, С. Обрусна, Ю. Педько, Д. Притика, М. Руденко, О. Свіда, В. Стефанюк, Е. Шевченко, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, С. Штогун та інші приділили значну увагу цим питанням. Вони справедливо наголошують, що запровадження адміністративних судів в Україні відповідало провідним світовим тенденціям і стало важливим механізмом захисту прав і законних інтересів людини від порушень із боку органів державної влади і місцевого самоврядування. Але слід зазначити, що значення діяльності адміністративних судів у процесі розвитку правових засад української державності потребує подальшого вивчення та узагальнення.

Метою статті є розкриття місця і ролі адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб у процесі формування і розвитку правових засад української державності після проголошення незалежності. Визначення основних етапів становлення адміністративного судочинства. Розкриття особливостей функціонування адміністративних судів і перспективи їх реформування.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що судова влада в Україні виникла в результаті набуття судом додаткових, якісно нових функцій. Свідченням цього є сформульо-

ване в ч. 2 статті 124 Конституції України положення про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судову систему України складає сукупність усіх судів держави, заснованих на єдиних засадах організації і діяльності, що здійснюють судову владу [1]. Характерними ознаками судової системи України є її пристосованість до адміністративно-територіального устрою, різні рівні провадження, стабільність і єдність. Але особливе місце серед низки інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення прав людини і громадянина, займають адміністративні суди.

У процесі свого розвитку ці суди пройшли значний історичний шлях. Початковий етап їх створення – лютий-жовтень 1917 року – 20-ті роки ХХ сторіччя. У цей час йшла позитивна наукова дискусія в умовах НЕПу, учасники якої схилилися до потреби виокремлення адміністративної юстиції. У 30-ті – початок 50-х років ХХ сторіччя в умовах тоталітарного режиму були поставлені під заборону ідеї адміністративного судочинства як такі, що суперечать принципам соціалізму. У часи «відлиги» і до початку 80-х років почалось поступове відновлення інтересу до адміністративної юстиції в країні [2].

З кінця 80-х по червень 1996 року, в умовах загальної демократизації українського суспільства, відбувалось активне пропагування ідеї створення адміністративних судів. А поступове створення та функціонування адміністративних судів припадає на період від 28 червня 1996 року і триває в сучасних умовах.

Створення умов для ефективного функціонування адміністративних судів для якісного виконання покладених на них завдань, пов'язаних із захистом прав громадян у відносинах з органами державної влади і місцевого самоуправління, потребує чітких орієнтирів стосовно того, яке місце адміністративний суд повинен посідати в системі судоустрою України.

До 1991 р., згідно з чинним на той час Законом УРСР «Про судоустрій Української РСР» від 5 червня 1981 року, судову систему Української РСР складала: Верховний Суд УРСР, обласні суди, Київський міський суд, районні (міські) народні суди (ст. 20). Характерною особливістю для них було те, що ці суди відображали панування державних інтересів у радянському суспільстві і неприйняття апаратом чиновників створення органу, який би здійснював правовий контроль за їх діяльністю, гальмували розвиток адміністративного судочинства, тому його становлення відбувалось повільними кроками.

Безпосереднє формування та розвиток сучасного адміністративного судочинства України було пов'язано з прийняттям «Декларації про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року та «Актом проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року. Значення цих норма-

тивно-правових актів полягало в тому, що з проголошенням України незалежною, самостійною, демократичною державою були створені законодавчі та організаційно-правові передумови для розбудови органів судової системи, закріплювалися вихідні засади організації адміністративних судів.

Зауважимо, що питання про створення в Україні адміністративних судів пройшло стадію дискусій довкола їх необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів дістала офіційне визнання: спочатку – на рівні концепцій, згодом – на законодавчому рівні. У Концепції судово-правової реформи, яка була затверджена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року [3], була дана оцінка діючій на той час судовій системі, визнано необхідність привести її, а також усі галузі права у відповідність до соціально-економічних та політичних змін, які відбулись у суспільстві, та були визначені основні принципи та напрямки судово-правової реформи. На перший план ставилось завдання через ефективне розмежування повноважень гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади, а також створення системи законодавства про судоустрій, яка мала забезпечити незалежність судової влади.

На реалізацію цих завдань був спрямований Закон України «Про статус суддів», який був прийнятий Верховною Радою України 15 грудня 1992 року. Уперше, згідно із Законом, судді були визнані носіями судової влади в Україні, які мають здійснювати правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Але вирішення проблеми адміністративних судів гальмувалося аж до 1996 року через несприйняття судовою системою та іншими державними структурами саме цього виду правосуддя. 8 червня 1995 року було укладено 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. У ньому судовій владі було присвячено низку принципів положень. Так, ст. 3 цього договору передбачала безпосередньо поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. А в п'ятому розділі договору наголошувалося, що судову владу в Україні мають здійснювати виключно суди.

Безпосередньо вперше на конституційному рівні статус судової влади як самостійної та рівноправної в системі двох інших її гілок (законодавчої та виконавчої) був закріплений 28 червня 1996 року з прийняттям нової Конституції України. Конституція надала всі можливості для створення дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка мала сприяти забезпеченню захисту прав людини на державному рівні, тобто реалізувати головний принцип будь-якої правової держави – принцип верховенства права. Слід зазначити, що даний правовий акт має велику цінність у плані становлення та розвитку сучасного правосуддя в Україні. На його основі в майбутні роки має здійснюватись реформування всього законодавства про судоустрій, процесуального законодавства, правового регулювання статусу адміністративних судів.

Ратифікувавши в 1997 р. Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, наша держава прийняла на себе зобов'язання створити умови для ефективного функціонування судової влади, яка повинна була справедливо вирішувати будь-яку соціально значущу справу, з відповідними юридичними наслідками. Створення системи адміністративних судів із метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин передбачалося

Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка була схвалена Президентом України 22 липня 1998 року [4]. Вона визначила, що метою адміністративної реформи в Україні є поетапне створення такої системи державного управління, яка мала забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави, в якій існуватиме високий рівень життя, соціальної стабільності та культури і демократії. Проте було замало визначити, що забезпечення правового захисту громадян має стати вищою метою правової держави, яка таким чином мала презентувати себе як «держава, що захищає права». Потрібно було також забезпечити через незалежні суди реалізацію їх основних прав.

Із цією метою у 2001 році була запроваджена «мала судово-реформа», яка стала на невизначений час компромісом у вирішенні тривалої дискусії між прибічниками діаметрально протилежних концепцій реформування судової спадщини тоталітарної системи. За такий короткий проміжок часу (а саме з моменту проголошення Україною незалежності) було майже неможливо врахувати всі необхідні умови для створення досконалої судової системи, беручи до уваги, що цьому не сприяла відсутність досвіду та реального бачення на процес побудови нової незалежної держави [5]. Хоча під час здійснення «малої» судової реформи і було внесено значні зміни в правове регулювання судово-правової системи, але запропоновані закони були прийняті надто поспіхом і потребували певної уніфікації, бажано в одному нормативно-правовому акті. Нарешті, 7 лютого 2002 року був прийнятий Закон України «Про судоустрій України», який засвідчив про те, що в Україні, яка повинна бути демократичною правовою державою, функціонування правосуддя малореалізовувалося у формі цивільного, господарського, кримінального, конституційного, а також адміністративного судочинства. У цьому нормативно-правовому акті було об'єднано ряд законодавчих актів, які мали врегулювати організацію і діяльність судів. Слід зазначити, що цей Закон став одним із найбільших досягнень у реалізації судово-правової реформи в країні. Зазначимо, що в ньому було реалізовано ряд завдань, які ставилися під час здійснення реформи. Але він не міг вирішити всі проблеми організації і діяльності правосуддя належним чином.

Безпосереднє створення адміністративних судів стало можливим внаслідок підписання Президентом України указів «Про Апеляційний суд України», «Касаційний суд України» та «Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 року, «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року. Відповідно, в Україні було створено 7 апеляційних (66 суддів) та 27 окружних (215 суддів) адміністративних судів. Таким чином, система адміністративних судів створювалася, починаючи з її вищих ланок [6].

Виключне значення для процесу розвитку адміністративних судів малорозробка і прийняття Адміністративного процесуального кодексу України. Початок його підготовки було визначено розпорядженням Прем'єр-міністра України від 17 червня 1994 р. № 466-р «Про склад керівників робочих груп із питань підготовки проектів кодексів України». Робочою групою на чолі з Першим заступником Голови Верховного Суду України В. Стефанюком почалась підготовка проекту Кодексу. Наукове обґрунтування цього важливого документу забезпечували видатні українські вчені і фахівці своєї справи: В. Авер'янов, В. Андрейцев, Ю. Битяк, Р. Калюжний,

В. Колпаков, В. Копейчиков, В. Перепелюк та інші. Своїми дослідженнями, через огляд історичного становлення суті адміністративного судочинства, ці фахівці створили теоретичну базу інституту адміністративного судочинства в Україні як нової галузі права [7, с. 86].

Кодекс адміністративного судочинства України був ухвалений Верховною Радою України 6 липня 2005 року. Його прийняття було надзвичайно важливим кроком судової реформи, адже до цього часу в країні не існувало реального і повного обсягу судових засобів, які б захищали фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України і утворенням системи адмінсудів захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин нарешті почав забезпечуватися реально, а не декларативно. Таким чином, адміністративний суд став одним із важливих способів правового захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина.

Зазначимо, що розбудова адміністративних судів в Україні була визнана Радою Європи одним із пріоритетних завдань країни на найближчий час. Про це було наголошено в п. 13.1. резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року про надання судовій системі нашої країни «...всіх необхідних ресурсів, особливо для функціонування адміністративних судів» [8].

Судова система в Україні, складовою частиною якої стали адміністративні суди, продовжувала свій подальший розвиток. Зокрема, 7 липня 2010 року Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Він у своїй сутності мав стати найважливішим важелем реформування всієї судової системи в Україні. Відповідно до цього Закону було завершено створення вертикалі системи судів загальної юрисдикції на чолі з вищими спеціалізованими судами; утворювався Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ; було ліквідовано військові суди; а з метою забезпечення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні запроваджувався інститут слідчого судді; функції з добору кандидатів на посади суддів та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності мали зосереджуватись у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України; впроваджувалась процедура добору кандидатів на посади суддів на засадах конкурсності та, теоретично, прозорості; запроваджувався механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; мали скорочуватись терміни розгляду справ в апеляційній та касаційній інстанціях; передбачалось якісне впровадження автоматизованої системи документообігу та розподілу справ.

Однак зазначимо, що, не дивлячись на прийняті заходи, залишалися переважно невирішеними питання, що стосувались оптимізації принципу побудови системи судів України, який мав сприяти зменшенню адміністративного тиску на них; внесенню змін у процедуру створення, реорганізації та ліквідації судів; доцільності існування господарських судів тощо.

15-16 жовтня 2010 року Венеціанська комісія на своєму засіданні ухвалила висновки щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів». У своїх зауваженнях вона відзначила, що, хоча багато положень цього закону й було вдосконалено, порівняно з попередніми законопроектами, але вони і далі залишаються актуальними. При цьому слід

зазначити, що ці зауваження стосувалися, насамперед, потреби внесення змін до діючої Конституції України. Зауваження Венеціанської комісії стосувалися також необхідності вилучення положень, які могли бути розцінені як посягання на незалежність суддів шляхом позапроцесуального впливу на розгляд ними конкретних справ. Позиція Венеціанської комісії була категоричною щодо зниження статусу Верховного Суду України. Як зазначалось у рішенні комісії, «... складно уникнути висновку про те, що умисна спроба зменшити повноваження Верховного Суду перебуває далеко за межами бажання створити більш ефективну судову систему. Конфлікт між виконавчою і судовою владою може бути нормальним і навіть здоровим явищем за умови переважання атмосфери взаємної поваги. Її відсутність створює загрозу подальшому існуванню суспільства, заснованому на верховенстві права» [9].

Зважаючи на зауваження Венеціанської комісії, подальша роль і місце адміністративних судів була обґрунтована в Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, яка вважається одним з етапів впровадження Стратегічного плану розвитку судової влади України, що був ухвалений рішеннями XII (позачергового) з'їзду суддів України від 20 червня 2014 року [10]. Ця Стратегія мала стати відповіддю на вимоги нового часу, відповідати прагненням українського судівництва та суспільства до реформ, які мали сприяти підвищенню якості послуг судової системи для громадян, дотриманню європейських стандартів і наближенню до кращих практик реалізації правосуддя.

4 вересня 2015 року Конституційна комісія затвердила проект змін щодо правосуддя, де зазначається, що з метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин мають і далі діяти адміністративні суди. Для вдосконалення їхньої діяльності передбачається вдосконалення процесуального законодавства. Зокрема, напрацьовується проект змін до Кодексу адміністративного судочинства, які будуть спрямовані на підвищення ефективності адміністративного процесу, на запобігання зловживанню процесуальними правами та на зменшення навантаження на суддів.

Висновки. Таким чином, формування системи адміністративних судів від самого початку було визначено як напрям судово-правової адміністративно-правової реформ. До початку функціонування системи адміністративних судів в Україні не існувало ефективного правового захисту громадян у відносинах з адміністративними органами. Тому створення адміністративних судів було величезним позитивним кроком у розвитку української держави та суспільства. Це в значній мірі відповідало потребам побудови такої правової держави, в якій мали бути встановлені та забезпечені такі публічні інтереси, що означали б необхідність піклування держави про судово-правовий захист суб'єктивних публічних прав і свобод громадян і юридичних осіб.

Функціонування і роль адміністративних судів у судовій системі України – це результат об'єктивного історичного процесу, який був зумовлений потребами розвитку демократичної правової держави. Протягом історично тривалого процесу свого розвитку адміністративні суди перетерпіли немало змін, у тому числі концептуальних засад їх функціонування. Існуюча система адміністративних судів була заснована на європейському досвіді організації адміністративної юстиції, якою передбачалась переважно судова форма захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері державного управління.

Звичайно, основним завданням адміністративних судів був захист і поновлення прав особи від порушень із боку влади. Але цим їхня роль не обмежувалась. Завдяки діяльності адміністративних судів принципи верховенства права та законності почали поширюватися і на діяльність всієї публічної адміністрації.

Література:

1. Groshewy Yu.M. Organi sudovoi vladi v Ukraini / Yu.M. Groshewy, I.S. Marochkin. – K. : In Jure, 1997. – 20 s.
2. Svida O.G. Formuvannya administrativnih sudiv na ukrainskikh zemlyakh v kinzi XIX – pochatku XX stolit' / O.G. Svida // Mитна справа. – 2007. № 1. – С. 92–96.
3. Konceptsiya sudovo-pravovoi reformi v Ukraini: Sxvalena Postanovnoyu Verhovnoi Radoyu Ukraini vid 28 kvitnya 1992 № 2296-XII // Vidomosti Verhovnoi Radi. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
4. Konceptsiya administrativnoi reformi v Ukraini: Sxvalena Ukazom Prezidenta Ukraini 22 lipnya 1998 roku № 810/98 // Golos Ukraini. – 1998. – № 142. – 28 lipnya.
5. Gutarina K.V. Administrativni sudi Ukraini na shlyahu stanovlennya / K.V. Gutarina // Advokat. – 2005. – № 9. – С. 48–54.
6. Pedko Yu.S. Stanovlennya administrativnoi yustitsii v Ukraini : monografiya / Yu.S. Pedko. – K. : In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckyogo, 2003. – 208 s.
7. Perepeluk V. Administrativne sudochinstvo: problemi praktiki / V. Perepeluk. – K. : Konus-Yu, 2003. – 272 s.
8. Rezolyuciya Parlament'skoi asamblei Radi Evropi «Pro vikonannya obov'yazkiv ta zobov'yazany Ukrainoyu» vid 5.10.2005 №1466 [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611.
9. Vисновки Венеціанської комісії від 15-16 жовтня 2010 року [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu : www.vcu.gov.ua.
10. Rіshennya XII (pozachergovogo z'їzdu sudiv Ukraini vid 20 chervnya 2014 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu : www.court.gov.ua.

Бабяк Н. В. Место и роль административных судов по защите прав человека и юридических лиц как важное условие развитие демократических и правовых основ украинского государства

Аннотация. Научная статья посвящена исследованию места и роли административных судов по защите прав человека и юридических лиц в процессе формирования и развития правовых основ украинской государственности после провозглашения независимости. Определены основные этапы становления административного судопроизводства. Раскрыты особенности функционирования административных судов и перспективы их реформирования.

Ключевые слова: правовые основы украинской государственности, административное судопроизводство, особенности формирования административных судов, основные этапы их развития, перспективы реформирования админсудов, Украина.

Babyak N. On the place and role of administrative courts regarding human rights protection and protection of legal entities as a key element in the process of state development, its democratic and legal principles

Summary. The presented scientific article is devoted to the analysis of the place and role of administrative courts regarding human rights protection and protection of legal entities as a key element in the process of state development, its democratic and legal principles after the declaration of independence. Besides, there are defined main stages of administrative justice development. Also, the particularities of administrative courts functioning and perspectives of the reform on topic are covered.

Key words: legal principles of state sovereignty, administrative justice, particularities of administrative courts formation, main stages of their development, perspectives of administrative court's reform, Ukraine.