

УДК 342.565

АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

викладач, аспірант Бабяк Н.В.

Львівський державний університет внутрішніх справ., Україна, м. Львів

Проведено аналіз процесу запровадження адміністративного судочинства в Україні. З'ясовано причини формування адміністративних судів. Встановлена сутність і зміст основних етапів розвитку адміністративних судів. Розкрито механізм правового регулювання системи адміністративного судочинства. Доведено, що у всіх рішеннях адміністративних судів спостерігалась реальна реалізація можливостей судової влади щодо забезпечення принципів дієвості верховенства права, правової держави, захисту прав і свобод людини й громадянина. Охарактеризовано проблеми та шляхи удосконалення діяльності адміністративного судівництва на сучасному етапі реформування судової системи. в Україні. Зроблено висновок про необхідність зберегти адміністративні суди як окрему ланку, насамперед на місцевому рівні, які довели свою ефективність на протязі тривалої діяльності.

Ключові слова: адміністративні суди, загальний стан, особливості функціонування, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення, шляхи підвищення ефективності.

Бабяк Н.В. Административные суды Украины: особенности становления и функционирования в современных условиях / Львовский государственный университет внутренних дел, Украина, Львов

Проведен анализ процесса учреждения административного судопроизводства в Украине. Выявлены причины формирования

административных судов. Определена сущность и содержание основных этапов развития административных судов. Раскрыто механизм правового регулирования системы административного судопроизводства. Доказано, что во всех решениях административных судов просматривалась реальная реализация возможностей судебной власти касательно обеспечения принципов действительности верховенства права, правового государства, защиты прав и свобод человека и гражданина. Охарактеризовано проблемы и пути усовершенствования деятельности административного судопроизводства на современном этапе реформирования судебной системы в Украине. Сделан вывод о необходимости сохранить административные суды как отдельное звено, прежде всего на местном уровне, которые доказали свою эффективность на протяжении длительной деятельности.

Ключевые слова: Административные суды, общее состояние, особенности функционирования, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение, пути повышения эффективности.

Babyak N.V. Administrative courts of Ukraine: specialties of development and functioning under current conditions / Lviv state University of Internal affairs, Ukraine, Lviv

In the presented article author analyses the process of formation of administrative justice in Ukraine. Besides, grounds for administrative justice formation are defined. In addition, the notion and content of the key stages in the process of administrative justice development are established. The author reveals a set of facts regarding a mechanism of legal regulation of the administrative justice system. Moreover, it is ascertained that in every administrative court's decision there can be observed a true implementation of court powers concerning an enforcement of the rule of law, legal state,

and protection of rights and freedoms of individuals. Finally, the article is aimed to characterize issues and ways of development of administrative justice at the contemporary stage over a period of court reforms in Ukraine. All the mentioned facts drives to the conclusion that it is necessary to preserve administrative courts as a separate link, primarily at the local level, due to the fact they proved their efficiency over extended period of functioning..

Key words. Administrative courts, general state, specialties of functioning, staffing, financing, maintenance, ways of improvement.

Загальні питання створення та організації діяльності адміністративних судів в Україні порушувались у працях В. Авер'янова, В. Бевзенка, Ю. Битяка, С. Бондаря., А. Борка, В. Бринцева, І. Винокурової, С. Глуценка, В. Кампо, Д. Кіреєва, В. Ковалю, В. Колпакова, Р. Куйбіди, І. Марочкіна, Л. Москвич, Ю. Педька, В. Попелюшки, О. Свида, Г. Ткача, І. Шруб та інших дослідників.

Але попри значну кількість праць, присвячених розвитку цієї гілки судової влади, в юридичній науці ще недостатньо досліджень, в яких би розкривались особливості становлення та функціонування адміністративних судів України в сучасних умовах. Це і зумовило вибір теми запропонованого дослідження.

Необхідність наукового осмислення процесу становлення та функціонування адміністративних судів зумовлена, з одного боку, практичними проблемами трансформації суспільства і судової гілки влади в цілому, а з іншого - реальними проблемами, пов'язаними з організаційним та нормативно-правовим забезпеченням функціонування цих судів.

Слід зазначити, що процес запровадження адміністративного судочинства був зумовлений самою природою публічно-правових

спорів, у яких громадянину протистояв потужний адміністративний апарат. Основні причини формування адміністративних судів та запровадження адміністративного судочинства в Україні полягали: по-перше, в необхідності посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку влади; по-друге, через відсутність ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка б враховувала специфіку публічно-правових відносин; по-третє, в недостатньому авторитеті загальних судів, що, поряд з адміністративними справами, розглядали і кримінальні справи, а також справи про адміністративні проступки, у яких держава виступала проти громадян; по-четверте, через прив'язаність територіальної юрисдикції судів до адміністративно-територіального устрою України, що посилювало можливості впливу чиновницького апарату на суддів; по-п'яте, наявністю невеликої кількості суддів-фахівців у галузі адміністративної юрисдикції [1, с. 19].

До найважливіших причин запровадження адміністративних судів слід також віднести стійку динаміку збільшення кількості справ у загальних судах, їх перенавантаженість, що негативно відбивалось на якості розгляду справ. Тому спефіка розгляду справ адміністративної юрисдикції могла бути реалізованою саме спеціалізованими адміністративними судами.

Вперше право на оскарження протиправних дій адміністрації було декларовано ще в Конституції Української РСР у 1978 році. Щодо періоду поступового створення адміністративних судів, то він розпочався з кінця 80-х років і тривав до червня 1996 року. Зокрема, 28 квітня 1992 року для здійснення судової реформи було прийнято "Концепцію судово-правової реформи", в якій була дана оцінка діючій на той час судовій системі, визнано за необхідність привести її, а також усі галузі права, у відповідність до соціально-економічних та політичних

змін, що відбулись у суспільстві, були визначені основні принципи та напрями судово-правової реформи. Концепція передбачала поступове запровадження адміністративної юстиції, починаючи від спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів.

Не менш важливою подією було прийняття законів “Про статус суддів” 1992 року та “Про внесення змін до процесуальних кодексів України” 1994 року та ряду інших. Слід зазначити, що на цьому етапі відбулась загальна демократизація суспільства, був визнаний пріоритет прав і свобод людини і громадянина, посилювалась універсалізація судової юрисдикції по скаргах, почалось активне пропагування ідеї створення адміністративних судів.

Проте реально становлення адміністративного судочинства розпочалось тільки з 1996 року, з прийняттям нової Конституції України, яка передбачила універсальне правило: “Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб” [2].

У 1998 році з метою повноцінного захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин Президентом України була схвалена Концепція адміністративної реформи в Україні, яка передбачала формування системи адміністративних судів. Загальна судова статистика засвідчила, що в Україні на протязі 1991-2000 років постійно зростала кількість справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та посадових осіб. Якщо у 1991 році було закінчено провадженням 1043 справ, то у 1996 році їх було вже 7726, а у 2000-29952 [3, с. 50].

З метою поглиблення поділу влади і закріплення спеціалізації судової влади 21 червня 2001 р. Верховна Рада України прийняла

пакет законодавчих актів про внесення змін до дванадцяти чинних законів, які мали регулювати діяльність судів і було визначено їх повноваження, а також повноваження інших державних органів. Зокрема, вносились суттєві зміни до Законів України “Про судовий устрій України”, “Про статус суддів”, а також до чинних процесуальних кодексів та інших законів. Ці законодавчі акти визначили проведення так званої “малої судової реформи”, яка мала суттєво змінити всю систему судоустрою та процедуру провадження справ у судових органах [4].

Правове закріплення система адміністративного судочинства вперше за роки незалежності України дістала з прийняттям Верховною Радою України 7 лютого 2002 року Закону України “Про судоустрій України”, а також Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року [5], який набрав чинності з 1 вересня 2005 року.

До юрисдикції адміністративних судів, згідно Кодексом, було віднесено:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки;

5) інші публічно-правові спори у випадках, встановлених Кодексом.

22 березня 2006 року на розгляд у Верховну Раду було подано

нову “Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні”. Вона розроблялась відповідно до Європейських стандартів. 16 травня 2007 року Указом Президента України був затверджений кількісний склад суддів адміністративних судів [6]. Але суттєво змінилися роль та статус адміністративних судів із набранням чинності нової редакції Закону “Про судоустрій і статус суддів ” у 2010 році [7].

В цілому система адміністративних судів формувалася в складних умовах постійного протистояння з противниками ідеї її створення та недостатнього фінансування, але в результаті тривалого історичного процесу, обумовленого потребами розвитку демократичного правового суспільства, адміністративний суд сформувався як спеціалізований суд загальної юрисдикції. До його компетенції належали: розгляд та вирішення адміністративно-правових спорів у сфері державної влади і управління, забезпечення захисту прав і законних інтересів індивідуальних та колективних суб’єктів від неправомірних дій та рішень суб’єктів владних повноважень - органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб.

Про ефективність діяльності адміністративних судів свідчать результати розгляду ними адміністративних справ щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до статистичних даних, лише у 2008 р. показник надходження справ і матеріалів до окружних адмінсудів майже в 1,5 раза перевищив відповідний показник місцевих загальних судів [8]. В цілому станом на 2010 рік окружні адмінсуди забезпечували розгляд такої кількості справ, які за 2015 рік загалом надходили до окружних і місцевих загальних судів. Якщо частка справ і матеріалів адміністративного судочинства у 2007 році становила лише 3,2 відсотки, то 2011 році – 52 відсотки [9]. Тільки упродовж 2012 року

до адмінсудів надійшло 242,6 тис справ і матеріалів, а упродовж 2013-2014 рр. кількість справ і матеріалів, підсудних місцевим загальним судам, була в 1,6 раза меншою порівняно з кількістю справ і матеріалів, підсудних окружним адмінсудам (у 2013 р. — 144,1 тис. проти 227,8 тис., у 2014-му — 121,8 тис. проти 193,6 тис.) [10]. Для 2015 року характерною була поява та розв'язання нових для адміністративних судів спорів з приводу застосування законів України “Про очищення влади”, “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” тощо. У цьому ж році адміністративні суди забезпечити своєчасний розгляд справ, пов'язаних з місцевими виборами, які відбулися на новій законодавчій основі [11].

Таким чином, аналізуючи стан організації та здійснення правосуддя, можна сказати, що адміністративні суди, незважаючи на певні об'єктивні труднощі, пов'язані насамперед з проблемами організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, наполегливо працювали над виконанням свого основного завдання – судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у певній сфері публічно-правових відносин.

Проведений аналіз переконує, що у всіх рішеннях цих судів спостерігалась реальна реалізація можливостей судової влади щодо забезпечення принципів дієвості верховенства права, правової держави та захисту прав і свобод людини й громадянина. Це свідчило, що адміністративні суди повільно, але впевнено почали працювати, подолавши труднощі, що виникали на етапі їх створення.

Практика роботи судової системи України диктує очевидну необхідність продовження реформування як судової системи, так і адміністративного судочинства в напрямках, визначених Конституцією України.

Зокрема, удосконалення діяльності адміністративних судів, має

безпосередньо пов'язано із підвищенням вимог до кваліфікації суддів та зміною підходів до формування суддівського кадрового складу [12]. Проблема забезпечення цих судів професійними висококваліфікованими суддями, які повинні відповідати вимогам сучасного судочинства, є вкрай актуальною. У цьому контексті значної уваги потребує удосконалення процесу фахової підготовки майбутніх суддів у ВНЗ України. На жаль, як зазначав міністр юстиції України П. Петренко, юристів поки що готують практично всі вищі навчальні заклади, незалежно від своєї професійної направленості. Переважно у багатьох випадках якість такої освіти вкрай низька, студенти не отримують необхідних знань і не можуть знайти собі хорошої роботи.

Тому, на нашу думку, доцільно створити спеціальні відділення у провідних юридичних ВНЗ для підготовки суддів адміністративних судів. Удосконалення процесу навчання студентів викликає нагальну необхідність у чіткій класифікації їх майбутніх посад в адміністративних судах з урахуванням посадової різноманітності та відповідних професійно-кваліфікаційних характеристик.

Серед невідкладних кадрових проблем адміністративних судів особливу увагу потрібно приділити питанням спеціалізації професійної підготовки суддів шляхом поглибленої перевірки їх професійних якостей. Будь-яка процедура підбору суддів повинна гарантувати від призначення суддею з неправомірних мотивів. Слід послідовно реалізовувати заходи, спрямовані на те, щоби система підготовки суддівських кадрів відповідала світовим і європейським стандартам.

2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію закону про судоустрій і статус суддів, який до парламенту вніс президент П. Порошенко. Прийнятий документ, який був розроблений в розвиток конституційних норм, передбачає впровадження належних механізмів кадрового оновлення суддівського

корпусу. Він має сприяти вирішенню проблемних питань кадрового забезпечення судів і створити передумови для забезпечення належного рівня матеріального забезпечення працівників цієї судової гілки.

Найбільше занепокоєння сьогодні викликає неналежне фінансування адміністративних судів. Незважаючи на те, що роль і функції адміністративних судів та навантаження на них значно змінилися, методика визначення щорічних видатків на їх утримання не зазнала істотних змін. Тому слід, по-перше, поліпшити фінансування цієї гілки судової влади шляхом затвердження обґрунтованих нормативів щорічних видатків, по-друге, удосконалити її навчально-методичне забезпечення. Проблеми фінансового забезпечення адміністративного судочинства вимагають також необхідність пошуку оптимальних шляхів їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду.

Зараз, коли Україна знаходиться на новому етапі судової реформи, важливо зберегти адміністративні суди як окрему ланку, насамперед, на місцевому рівні, які довели свою ефективність на протязі тривалої діяльності, шляхом оптимізації процедури вирішення адміністративних спорів у відповідності до характеру відносин в суспільстві. І хоча адмінсуди незручні для багатьох чиновників і навіть цілих державних інституцій, але слід, щоб вони і далі були такими, бо їх мета та призначення полягає у захисті громадян від порушень з боку органів влади або окремих її представників, відновленні порушених прав громадян та необхідності подолання помилок та недоліків у діяльності держустанов з метою недопущення їх у майбутньому.

На нашу думку, подальший розвиток адміністративних судів в Україні потребує удосконалення існуючих механізмів адміністративно-правового регулювання, оптимізації структури та організації їх діяльності. Дуже важливо в процесі подальшого розвитку

адміністративних судів забезпечити єдність їх судової практики, дотримання ними визначених законом порядку розгляду адміністративних справ, визначити остаточно розмежування юрисдикції адміністративних судів із судами цивільної і господарської юрисдикції, досягти належного організаційного, матеріально-технічного, наукового та інформаційного забезпечення.

Реалізація вищезазначених завдань вимагає здійснення низки організаційно-правових заходів і вдосконалення нормативно-правової регламентації діяльності цих судів. У ході процесу реформування адміністративного судівництва слід передбачати необхідність удосконалення процесуальної форми їх функціонування шляхом прийняття змін до Адміністративного кодексу України, які повинні відповідати принципам судочинства ЄС.

Продовження реформування діяльності адміністративних судів на базі нової редакції [закону про судоустрій і статус суддів](#) від 2 червня 2016 року можливе, як ми відзначали, лише за умови внесення певних змін до законодавчих актів, які дадуть змогу оновити в повному обсязі адміністративне процесуальне законодавство, започаткувати здійснення правосуддя нової системи адміністративних судів. Також, на нашу думку, важливо ретельно відстежувати практику застосування нового законодавства, щоб своєчасно виявляти недоречності і прогалини у ньому та вносити відповідні корективи.

Ці заходи, відповідно, сприятимуть переходу до якісного реформування правоохоронних органів України, органів прокуратури, досудового слідства та адвокатури і тим самим зможуть забезпечити необхідний правопорядок в Україні, характерний для правової держави.

Література:

1. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України // Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 146 с.*
2. *Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20 – Ст. 141.*
3. *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.*
4. *Стефанюк В.С. Запровадження адміністративних судів у контексті судово-правової реформи в Україні / В.С. Стефанюк // Адміністративне судочинство в Україні: Книга перша. – Харків: Консул, 2002. – С. 6 – 11.*
5. *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. – К.: Вид. Дім “Ін-Юре”, 2007. – 472 с.*
6. *Указ Президента України “Про кількісний склад суддів адміністративних судів”: від 16.05.2007 р., № 417/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 36. – Ст. 1421.*
7. *Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 №2453-VI // Вісник Верховної Ради. – 2010. – №41-42, №43, №44-45, ст. 529.*
8. *Статистичні дані щодо стану здійснення судочинства в Україні в 2008 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: court.gov.ua/home/getfile.php?id=17920.*
9. *Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2011 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dogend.ru/docs/index-441005.html.*

10. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році. – К.: Управління вивчення судової практики та судової статистики.– 2015. – 45 с.

11. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2015 році. – К.: Управління вивчення судової практики та судової статистики.– 2016. – 52 с.

12. Свида О.Г. До питання про кадрове забезпечення адміністративних судів / О.Г. Свида // Актуальні проблеми політики. – 2005. – Вип. 25. – С. 256 –259.

References:

1. I.B. Koliushko, R.O. Kuibida *Administratyvna yustytsiia: yevropeiskyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy (Administrative justice: European experience and offers for Ukraine)* Kyiv, Fakt Publ., 2003. 146 p.

2. *Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28.06.1996 [Constitution of Ukraine: adopted at the 5th Session of Verkhovna Rada of Ukraine 28.06.1996]* Vidomosti Verkhovnoyi Rady – 1996, Vol. 20. Pp. 141.

3. Pedko Yu.S. *Stanovlennia administratyvnoi yustytsii v Ukraini: monohrafiia (Development of administrative justice in Ukraine)* Kyiv, 2003. 203 p.

4. Stefaniuk V.S. *Zaprovadzhennia administratyvnykh sudiv u konteksti sudovo-pravovoi reformy v Ukraini (Enforcement of administrative courts in the context of legal reforms in Ukraine)* Kharkiv, Consul Publ., 2002. P. 6-11.

5. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 (Code of administrative justice of Ukraine from 06.07.2005)* Keiv, In-Jure Publ. 2007., 472 p.

6. *Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro kilkisnyi sklad suddiv administratyvnykh sudiv” :vid 16.05.2007 r., № 417/2007 (Decree of the President ‘On the*

quantity of judges in administrative courts' from 16.05.2007, № 417/2007) Official Bulletin of Ukraine, 2007, Vol. 36, P. 1421.

7. *Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 07.07.2010 #2453-VI (Law on the judicial system and the status of judges of Ukraine form 07.07.2010 №2453-VI) Official Bulletin of Ukraine, 2010, Vol. 41-45, P. 529*

8. *Statystychni dani shchodo stanu zdiisnennia sudochnstva v Ukraini v 2008 rotsi [Judicial statistics in Ukraine in 2008] Available at: court.gov.ua/home/getfile.php?id=17920. (accessed: 12.06.2016)*

9. *Ohliad danykh pro stan zdiisnennia pravosuddia u 2011 rotsi [Review on judicial statistics in 2011] Available at: dogend.ru/docs/index-441005.html (accessed: 12.06.2016)*

10. *Analychnyi ohliad stanu zdiisnennia administratyvnoho sudochnstva u 2014 rotsi (Analytical review on the state of administrative justice in 2014) Keiv, Upravlinnia vyvchennia sudovoi praktyky ta sudovoi statystyky Publ., 2015, 45 p.*

11. *Analychnyi ohliad stanu zdiisnennia administratyvnoho sudochnstva u 2015 rotsi (Analytical review on the state of administrative justice in 2015) Keiv, Upravlinnia vyvchennia sudovoi praktyky ta sudovoi statystyky Publ., 2016, 52 p.*

12. *Svyda O.H. Do pytannia pro kadrove zabezpechennia administratyvnykh sudiv (On the question of staffing in administrative courts) Aktualni problemy polityky, 2005, Vol. 25, P. 256-259.*

