



АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В УКРАИНЕ

Максим КОВБЕЛЬ,

судья Васильковского межрайонного суда Киевской области

Summary

In the article the problem of becoming and development of administrative courts is probed in Ukraine, the legal adjusting of revision of court decisions in an administrative process, principles of organization and activity of administrative courts, their functions in new social-economic, political and historical terms. In particular, an author spared considerable attention finding out of the stages of becoming and development of administrative courts on territory of modern Ukraine, to the analysis of normative-legal acts, regulating activity of administrative courts on the modern stage.

Key words: administrative courts, legal proceeding, justice, justice.

Аннотация

В статье исследуется проблематика становления и развития административных судов в Украине, анализируется правовое регулирование пересмотра судебных решений в административном процессе, принципы организации и деятельности административных судов, их функции в новых общественно-экономических, политических и исторических условиях. В частности, значительное внимание автор уделит выяснению этапов становления и развития административных судов на территории современной Украины, анализу нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность административных судов на современном этапе.

Ключевые слова: административные суды, судопроизводство, юстиция, правосудие.

Постановка проблемы. Одним из актуальных направлений исследований в области административного права и процесса является исследование административного судопроизводства. Бурное развитие в Украине административных судов в последнее десятилетие привело к постоянной дискуссии как среди ученых, так и среди практиков по поводу правового регулирования пересмотра судебных решений в административном процессе. Именно поэтому проводились тематические научные исследования, осуществлялись определенные шаги законодательного характера, направленные на совершенствование правового регулирования пересмотра судебных решений в административном процессе, пересматривались принципы организации и деятельности самих административных судов, определялись их функции в новых общественно-экономических, политических и исторических условиях. Ответ на вопрос, каким должен быть порядок пересмотра судебных решений в административном процессе Украины, по нашему мнению, может быть следствием тенденций становления административных судов в Украине. Поскольку, считаем, без осмысления прошлого не может быть будущего.

Актуальность темы. Поэтому задачей статьи будет исследование исторического развития административных судов в Украине и модели их организации в различные времена, а также определить возможность и пределы применения положительного

исторического опыта сейчас. Предметом исследования данной статьи будет историческая ретроспектива становления и обзор правового регулирования деятельности административных судов в Украине на разных этапах ее развития. Вопросы деятельности административных судов в Украине в своих работах рассматривали такие юристы, как А.В. Абсалямов, В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Билы, И.П. Голосниченко, С.В. Кивалов, И.Б. Колиушко, Д.М. Чечот, И.В. Шруб и ряд других ученых-специалистов в области административного права. Целью статьи является выяснение вопроса назначения административных судов и их места в деятельности государства в разные исторические периоды Украины, а также основные этапы развития и организации их деятельности.

Изложение основного материала исследования. Становление административных судов в Украине напрямую связано с развитием правосудия в Украине. В науке ученые выделяют разные периодизации становления и развития административных судов в Украине. Институт административной юстиции в своем развитии проходит несколько этапов. Д.М. Чечот делает разделение на четыре этапа: 1) 1918–1924 годы – формирование квазисудебных органов общей и специальной компетенции для решения жалоб граждан; 2) 1924–1937 годы – защита публичных прав граждан в административном порядке; 3) 1937–1961 годы – постепенное наделение судов общей юрисдикции полномочиями контроля за деятельностью

администрации, 4) после 1961 – период расширения компетенции судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров [1, с. 63].

Предложенная А.В. Абсалямовым периодизация включает также четыре этапа: 1) 1917–1959 годы – создание специальных юрисдикционных органов по рассмотрению административных споров; 2) 1959–1987 годы – конституционное закрепление права на обжалование в суд неправомερных действий должностных лиц и расширение подведомственности судов по рассмотрению административно правовых споров; 3) 1987–1991 годы – законодательное закрепление порядка обжалования в суд неправомερных действий и решений государственных органов и их должностных лиц; 4) с 1991 года – начало проведения судебной реформы; закрепление права на защиту в Конституции, расширение подведомственности административных дел судам [2, с. 12].

Одну из самых подробных периодизаций предоставлено И.В. Шруб. Автор, исследуя историю возникновения и становления административной юстиции на территории Украины, обосновывает целесообразность выделения следующих этапов: 1) до 1904 года; 2) 1904–1918 годы; 3) 1918–1920 годы; 4) 1920–1924 годы; 5) 1924–1961 годы; 6) 1961–1987 года; 7) 1987–1991 года; 8) 1991–2002 года, 9) после 2002 года. Данная периодизация учитывает особенности развития административной юстиции в дореволюционный период и после распада Советского Союза; учитывает как объективные факторы,



которые влияли на развитие административной юстиции на каждом из выделенных этапов, так и различную трактовку ученым ее понятия, признаков, цели, содержания и места в правовой системе [3, с. 11].

Отметим, что разделение периодов в предыдущих двух классификациях на два или три отдельных в периодизации И.В. Шруб связаны с принятием определенных нормативно-правовых актов. Так, деление на восьмой и девятый периоды связано с принятием в 2002 году Закона Украины «О судостроительстве Украины» [4].

Дискуссия о значении административной юстиции продолжается в Украине с середины XIX века. С тех пор выбирались наиболее эффективные средства защиты прав граждан от незаконной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Отметим, что неоднозначное восприятие института административной юстиции на всех этапах его становления в Украине связано с рядом вопросов, среди которых выделяют недостаточную обособленность административного права в правовой системе, неоднозначную оценку роли государства в управлении экономическими и социальными процессами, а также несовершенство административного законодательства. Кроме того, на развитие административной юстиции на территории Украины влияли политические, экономические и социальные факторы. Конечно же, во времена Российской Империи, тоталитарного режима или становления независимого украинского государства они были разные.

Поскольку большая часть современной Украины исторически связана с Российской империей (входила в ее состав), следует говорить об истоках административной юстиции именно с совместного исторического периода. Поэтому ряд ученых отождествляет происхождения украинского административной юстиции с происхождением русского.

Заметим, что даже в такое сложное для страны время, в течение 1917-1920 годов, в условиях военного положения, революций, частых смен власти неизменным оставалось осознание важной роли административной юстиции в

сфере защиты государственных интересов, прав и свобод граждан.

Когда речь идет о совместном с российским этапе развития административной юстиции в Украине во времена советской эпохи, то фактически он начался после установления на большей территории Украины советской власти, с принятием Декрета от 14 февраля 1919 года «О суде».

Этап становления административной юстиции в Украине во времена советской эпохи считается временем, когда одной из главных задач такой деятельности было поддержание советской тоталитарной системы, а сами административные суды были оружием власти, органом авторитарного правления.

Во времена существования СССР, как и правоохранительные органы, административные суды функционировали в тех формах, которые были необходимы для поддержания правопорядка в тоталитарном государстве. Как показывает опыт советского периода истории Украины, многочисленные попытки реформирования административной юстиции постоянно осуществлялись методом «проб и ошибок».

Современный этап деятельности административных судов в Украине начался после провозглашения независимости Украины с принятием Декларации о государственном суверенитете Украины [5]. После распада СССР начался в целом новый период в истории развития института административной юстиции в Украине. Коренные изменения в украинском обществе в то время привели к созданию и развитию не только административной юстиции, но и новой доктрины административного права в целом.

Впервые о создании системы административных судов с целью полноценного судебной защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти было задекларировано в Концепции судебно-правовой реформы в Украине в 1992 году. В 1998 году Указ Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» подтвердил необходимость создания системы административных судов с целью полноценного судебной защиты прав и свобод граждан в сфере деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных

и служебных лиц и других субъектов, наделенных на основе законодательства управленческими функциями.

С принятием Конституции Украины 1996 года возникла необходимость в реформировании административной системы и в формировании принципиально нового взгляда на построение административной юстиции. Начался пересмотр принципов государственной политики в сфере отношений государства с обществом и отдельным гражданином [6, с. 253]. Закрепленное в Конституции Украины право каждого обжаловать в суде решения, действия или бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц является гарантией реализации конституционного принципа ответственности за свою деятельность перед человеком [7, с. 112].

Однако во все времена вопрос защиты прав граждан, их объединений, интересов юридических лиц в сфере публичных отношений был проблемным. Подчиненность этих субъектов в отношениях к органам и должностным лицам, которые осуществляют управленческую функцию и имеют право принимать обязательные для них решения, играет решающую роль в разрешении споров. Таким образом, только такой независимый авторитетный орган, как административный суд, в современных условиях может обеспечить надежную защиту граждан.

Значительным шагом в направлении демократического развития Украины стало принятие и вступление в силу 1 сентября 2005 Кодекса административного судопроизводства Украины. Долгое время этот Кодекс так и не смог заработать на полную мощность в связи с отсутствием системы административных судов. Законом «О судостроительстве Украины» на создание этой системы было отведено три года – с 2002 по 2005 годы. В конце 2004 года вышел Указ Президента о создании 27 местных (окружных) и семи апелляционных административных судов [8, с. 256-261].

Действующий ныне, принятый в 2010 году Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» [9] по новому урегулировал организационные аспекты деятельности судов в Украине. Этот закон является основ-



ным источником, регулирующим порядок осуществления административной юстиции в Украине. Наряду с принятием Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей Украины» изменения произошли в ряде процессуальных законов, в частности в Кодексе административного судопроизводства Украины, в котором закреплена процедура осуществления правосудия.

С созданием административных судов в Украине и принятием Кодекса об административном судопроизводстве Украины был решен вопрос введения административной юстиции в Украине в целом. Однако ряд проблемных вопросов, связанных с осуществлением административного судопроизводства, до сих пор не решен, что подтверждает практическая деятельность административных судов. Поэтому вопрос дальнейшего исследования проблем развития и становления административных судов в Украине остается актуальным, в частности в связи с избранием вектора европейской интеграции и гармонизации действующего украинского законодательства с законодательством Европейского Союза [10, с. 209-215].

Выводы. Из приведенного исторического обзора видно, что в Украина имеет богатый опыт в осуществлении административной юстиции, и эти знания заслуживают, прежде всего, внимания, глубокого анализа и практического применения. Также отметим, что основной реформирования правовой системы любой страны является ее правовая традиция. Исторический опыт может быть как отрицательным, так и положительным, однако он – наследие будущих поколений. Проанализировав этот опыт и переосмыслив его, законодатель может идти путем совершенствования административной юстиции. Традиции проведения административной юстиции переходили от поколения к поколению, что в конечном итоге дало зарождение и развитие современных административных судов. Реформирование административной юстиции, учитывая историю становления административных судов в Украине, является важной составляющей процесса интеграции Украины в Европейское сообщество, поскольку административные суды являются одним из ключевых инструментариев

государства, с помощью которого осуществляется защита высших ценностей нации – прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Список использованной литературы:

1. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) / Д.М. Чечот ; Ленинградский гос. ун-т им. А.А. Жданова. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 134 с.

2. Абсалямов А.В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Предпринимательское право; Арбитражный процесс» / А.В. Абсалямов. – Екатеринбург : Министерство образования РФ. Уральская государственная юридическая академия, 2000. – 21 с.

3. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Інна Володимирівна Шруб; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 345 с.

4. Про судоустрій України: // Офіційний веб-портал Верховна рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009_2/027_romanyuk.pdf.

5. Декларація про державний суверенітет України: закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

6. Шайко Н.В. Визначення особливостей завдання адміністративного судочинства / Н.В. Шайко // Права держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 25. – К., 2004. – С. 253–257.

7. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

8. Небрат О.О. Деякі проблеми забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні адміністративного судочинства в Україні / О.О. Небрат / Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 41. – С. 256–261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2008_41/41/39.pdf.

9. Про судоустрій і статус суддів: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

10. Романюк Л.В. Становлення та сутність адміністративного судочинства як провідної форми судового захисту прав громадян / Л.В. Романюк, О.С. Пасечник / Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки». – 2009. – Том 22 (61), № 2. – С. 209–215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009_2/027_romanyuk.pdf.