

Шляхи становлення Вищого адміністративного суду України (до 10-річчя утворення)



Темкіжев І. Х.,
*Голова Вищого
адміністративного
суду України*

Відповідно до вимог п. 23 ст. 106 Конституції України, пунктів 2, 3 і 4 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про судоустрій України» від 1 жовтня 2002 р. згідно з Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. № 889/2002 утворено Вищий адміністративний суд України.

Утворення цього Суду стало об'єктивною закономірністю, оскільки побудова правової демократичної держави в Україні передбачає необхідність забезпечення для громадян і юридичних осіб можливості використання судової форми захисту своїх прав, свобод та інтересів у відповідній сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Історія утворення вищого судового органу в системі адміністративних судів безпосередньо пов'язана з історією запровадження адміністративної юстиції, висвітлення характерних ознак, поняття та змісту якої здійснювалось як у наукових працях вітчизняних вчених (М. М. Коркунова, С. О. Корфа, О. І. Єлістратова, М. Д. Загряцкова, І. Т. Тарасова, М. О. Куплеваського, В. Л. Кобалевського та ін.), так і у відповідних дослідженнях зарубіжних вчених (Р. Гнейста, О. Майєра та ін.).

Як відомо, певні прояви цього правового інституту мали місце ще в умовах монархічного режиму в Росії, до складу якої входила Україна. Із XVI ст. діяв Чолобитний наказ — найважливіша урядова установа в системі державного управління. У подальшому функції вищого адміністративного суду у державі виконував Сенат. У ті часи відносно невелика кількість адміністра-

тивно-правових спорів (податкові спори, спори про відміну незаконного затримання, спори про порушення поліцейських постанов і деякі інші) розглядалися також спеціальними адміністративними органами, до яких належали землевпорядкувальні комісії, фабричні інспекції і різні губернські присутності, тобто особливі квазісудові адміністративні установи.

У той час здійснювалися певні спроби створення структурованої системи судів адміністративної юстиції. Так, на початку ХХ ст. пропонувались проекти заснування на базі існуючих адміністративних органів системи адміністративних судів, утворення спеціалізованих адміністративних палат при загальних судах. Про необхідність створення цілісної системи адміністрації і організації адміністративних судів зазначав у своїх програмних реформах П. А. Столипін. Пізніше постановою Тимчасового уряду Росії від 30 травня 1917 р. було запроваджено суди з адміністративних справ і прийнято відповідне положення про них. Правозахисну функцію адміністративної юстиції повинна була реалізовувати «судова влада з адміністративних справ», яка передбачала три інстанції: адміністративний суддя, окружний суд і перший Департамент Урядового Сенату. Ця модель об'єднала як власний досвід, так і досвід провідних країн того часу, оскільки пропонувалося запровадження незалежної, професійної судової нижчої ланки і надання статусу вищої інстанції адміністративної юстиції урядовому органу.

За часи короткочасного існування самостійної Української держави (1917–1920 роки) її законодавство не обходило своєю увагою питання, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням захисту прав і свобод громадян. Зокрема, Конституція Української Народної Республіки 1918 р. встановила, що судова влада в рамках цивільного, кримінального та адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими органами. В період правління гетьмана Скоропадського законодавче закріплення отримало положення, відповідно до якого Генеральний Суд Української держави отримав повноваження з розгляду адміністративних справ. В період Директорії проект Основного Державного Закону достатньо уваги приділяв саме адміністративній юстиції, зокрема, було запропоновано утворення Вищого Адміністративного Суду як вищого органу адміністративної юстиції; судами з адміністративних справ першої інстанції мали бути загальні суди.

В Українській РСР у 20-х роках ХХ ст. проводилася певна робота зі створення адміністративних судів. Так, у 1921 р. Інститутом радянського права було розроблено проект декрету про адміністративну юстицію, а в 1922 р. ідентичний проект було підготовлено Народним комісаріатом юстиції УРСР. Ці проекти стали основою для розроблених згодом проектів Адміністративного кодексу і Положення про Верховний адміністративний суд та про обласні і губернські адміністративні суди. Однак остаточно, як відомо, інститут адміністративної юстиції так і не отримав законодавчого оформлення.

Лише починаючи з 1978 р., з прийняттям Конституції УРСР, законодавством було передбачено право на оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів. Закріплення порядку реалізації конституційного права на оскарження відбулося лише з прийняттям у 1987 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян», який в 1989 р. було прийнято у новій редакції, де передбачалася можливість оскарження не тільки одноособових, але й колегіальних управлінських дій.

В останні роки існування радянської влади під впливом положень останньої Конституції СРСР і прийнятого закону про оскарження неправомірних дій органів державної влади ідею створення адміністративних судів було названо перспективною і пріоритетною в умовах реформування системи правосуддя.

За часи незалежності Української держави положення Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» було розвинуто з включенням до Цивільного процесуального кодексу України 31 жовтня 1995 р. глави 31-А.

Після ухвалення Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи у 1992 р. було взято курс на реформування правоохоронної системи держави, належне місце в якій відводилося і адміністративній юстиції.

Прийняття Конституції України 1996 р., нового Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. стало вирішальним кроком на шляху створення системи адміністративних судів у нашій державі, яка нині включає: місцеві адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд України. У Верховному Суді України утворено Судову палату в адміністративних справах.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій України» Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. № 889/2002 в системі судів загальної юрисдикції було утворено Вищий адміністративний суд України. Через рік згідно з постановою Верховної Ради України від 11 листопада 2003 р. № 1393/IV обрано безстроково перших суддів Вищого адміністративного суду України. Головою Вищого адміністративного суду України згідно з Указом Президента України від 22 грудня 2004 р. № 1520/2004 було призначено О. М. Пасенюка.

Остаточне законодавче закріплення системи адміністративної юстиції в державі відбулося із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України 6 липня 2005 р., який набрав чинності 1 вересня того самого року.

Процес подальшої розбудови системи адміністративного судочинства в Україні триває і зараз. Новим імпульсом підвищення ефективності діяльності Вищого адміністративного суду України, інших адміністративних судів стало прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів».