

## ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Ковбель М. М.

Одним з актуальних напрямків досліджень у галузі адміністративного права та процесу є дослідження адміністративного судочинства. Розвиток в Україні адміністративних судів в останнє десятиріччя призвів до постійної дискусії як серед науковців, так і серед практиків з приводу правового регулювання перегляду судових рішень в адміністративному процесі. Саме тому проводилися тематичні наукові дослідження, здійснювалися певні кроки законодавчого характеру, спрямовані на удосконалення правового регулювання перегляду судових рішень в адміністративному процесі, удосконалювалися принципи організації й діяльності самих адміністративних судів, визначалися їх функції в нових суспільно-економічних, політичних та історичних умовах. Відповідь на питання, яким має бути порядок перегляду судових рішень в адміністративному процесі України, на нашу думку, може впливати з тенденцій становлення адміністративних судів в Україні. Оскільки, вважаємо, без осмислення минулого не може бути майбутнього.

Тому завданням статті буде вивчення історичного розвитку адміністративних судів в Україні та моделі їх організації в різні часи, а також визначення можливості й меж застосування позитивного історичного досвіду нині. Предметом дослідження цієї статті буде історична ретроспектива становлення та огляд правового регулювання діяльності адміністративних судів в Україні на різних етапах їх розвитку. Питання діяльності адміністративних судів в Україні у своїх роботах розглядали такі правники, як А.В. Абсаямов, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Д.М. Чечот, І.В. Шруб і низка інших вчених-фахівців у галузі адміністративного права.

Метою статті є з'ясування питання призначення адміністративних судів та їх місця в діяльності держави в різні історичні періоди України, а також основні етапи розвитку й організації їх діяльності.

Становлення адміністративних судів в Україні безпосередньо пов'язане з розвитком правосуддя в Україні. В юридичній науці вчені виділяють різну періодизацію становлення й розвитку адміністративних судів в Україні. Інститут адміністративної юстиції у своєму розвитку пройшов декілька етапів. Д.М. Чечот вважає за доцільне провести поділ на чотири етапи: 1) 1918-1924 роки - формування квазісудових органів загальної та спеціальної компетенції для вирішення скарг громадян; 2) 1924-1937 роки - захист публічних прав громадян в адміністративному порядку; 3) 1937-1961 роки - поступове наділення судів загальної юрисдикції повноваженнями контролю за діяльністю адміністрації; 4) після 1961 року - період розширення компетенції судів загальної юрисдикції з вирішення адміністративно-правових спорів [1, 63].

Запропонована А.В. Абсаямовим періодизація включає також чотири етапи: 1) 1917-1959 рр. - створення спеціальних юрисдикційних органів з розгляду адміністративних спорів; 2) 1959-1987 рр. - конституційне закріплення права на оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб і розширення підвідомчості судів з розгляду адміністративно-правових спорів; 3) 1987-1991 рр. - законодавче закріплення порядку оскарження до суду неправомірних дій і рішень державних органів і їх посадових осіб; 4) з 1991 р. - початок проведення

судової реформи, закріплення права на захист у Конституції, розширення підвідомчості адміністративних справ судам [2, 12].

Одну з найбільш докладних періодизацій надано І.В. Шруб. Автор, досліджуючи історію виникнення й становлення адміністративної юстиції на теренах України, обґрунтовує доцільність виокремлення наступних етапів: 1) до 1904 року; 2) 1904-1918 роки; 3) 1918-1920 роки; 4) 1920-1924 роки; 5) 1924-1961 роки.; 6) 1961-1987 роки.; 7) 1987-1991 роки.; 8) 1991-2002 роки.; 9) після 2002 року. Ця періодизація враховує особливості розвитку адміністративної юстиції в дореволюційний період і після розпаду Радянського Союзу; враховує як об'єктивні фактори, що впливали на розвиток адміністративної юстиції на кожному з виділених етапів, так і різне трактування науковцями її поняття, ознак, мети, змісту та місця в правовій системі [3, 11].

Слід визнати, що поділ періодів у періодизації І.В. Шруб пов'язані з врахуванням прийняття певних нормативно-правових актів. Так, поділ на восьмий і дев'ятий періоди пов'язаний з прийняттям у 2002 році Закону України "Про судоустрій України" [4].

Дискусія про сенс адміністративної юстиції триває в Україні з середини XIX ст. З того часу обирався найбільш ефективний засіб захисту прав громадян від незаконної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Відзначимо, що неоднозначне сприйняття інституту адміністративної юстиції на всіх етапах його становлення в Україні пов'язане з низкою питань, серед яких виділяють недостатню відокремленість адміністративного права в правовій системі, неоднозначна оцінка ролі держави в управлінні економічними й соціальними процесами, а також недосконалість національного законодавства. Крім того, на розвиток адміністративної юстиції на території України впливали політичні, економічні та соціальні фактори. Звичайно ж, за часів Російської Імперії, тоталітарного режиму чи становлення незалежної української держави вони були різні.

Оскільки більша частина сучасної України історично пов'язана з Російською імперією (входила до її складу), слід говорити про витоки адміністративної юстиції саме зі сумісного історичного періоду. Тому низка науковців ототожнює походження української адміністративної юстиції з походженням російської.

Відмітимо, що навіть у такий складний для країни час упродовж 1917-1920 років, в умовах воєнного стану, революцій, частих змін влади незмінним лишалось усвідомлення важливої ролі адміністративної юстиції у сфері захисту державних інтересів та прав і свобод громадян.

Коли йдеться про сумісний з російським етап розвитку адміністративної юстиції в Україні в часи радянської доби, то фактично він почався після встановлення на більшості території України радянської влади з прийняттям Декрету від 14 лютого 1919 року "Про суд".

Етап становлення адміністративної юстиції в Україні за часів радянської доби вважається часом, коли одним з головних завдань такої діяльності було підтримання радянської тоталітарної системи, а самі адміністративні суди були зброєю влади, органом авторитарного правління.

За часів існування СРСР, як і правоохоронні органи, адміністративні суди функціонували в тих формах, що були необхідні для підтримання правопорядку в тоталітарній державі. Як свідчить досвід радянського періоду історії України, численні спроби реформування адміністративної юстиції постійно здійснювалися методом “проб і помилок”.

Сучасний етап діяльності адміністративних судів в Україні почався після проголошення незалежності України з прийняттям Декларації про державний суверенітет України [5]. Після розпаду СРСР розпочався новий період в історії розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні. Корінні зміни в українському суспільстві в той час призвели до створення й розвитку не тільки адміністративної юстиції, а й нової доктрини адміністративного права загалом.

Вперше про створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади було задекларовано в Концепції судово-правової реформи в Україні в 1992 році. У 1998 році Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” підтвердив необхідність створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та інших суб’єктів, наділених на основі законодавства управлінськими функціями.

Із 2000 року виникла потреба в реформуванні адміністративної системи та у формуванні принципово нового погляду на побудову адміністративної юстиції. Почався перегляд принципів державної політики у сфері відносин держави з суспільством та окремим громадянином [6, 253]. Закріплене в Конституції України право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною [7, 112].

Проте у всі часи питання захисту прав громадян, їх об’єднань, інтересів юридичних осіб у сфері публічних відносин було проблемним. Підлеглість цих суб’єктів у відносинах органам і посадовим особам, які здійснюють управлінську функцію й мають право приймати обов’язкові для них рішення відіграє вирішальну роль у вирішенні спорів. Отже, лише такий незалежний авторитетний орган як адміністративний суд в умовах сьогодення може забезпечити надійним захистом громадян.

Значним кроком у напрямку демократичного розвитку України стало прийняття й набрання чинності 1 вересня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України. Тривалий час цей Кодекс так і не зміг запрацювати на повну потужність у зв’язку з відсутністю системи адміністративних судів. Законом “Про судоустрій України” на створення цієї системи було відведено три роки - з 2002 по 2005 роки. Наприкінці 2004 року вийшов Указ Президента про утворення 27 місцевих (окружних) і семи апеляційних адміністративних судів [8, 256-261].

Чинний нині, прийнятий у 2010 році Закон України “Про судоустрій і статус суддів” [9] по-новому врегулював організаційні аспекти діяльності судів в Україні. Цей закон є основним джерелом, що врегулює порядок здійснення адміністративної юстиції в Україні. Поряд з прийняттям Закону України “Про судоустрій і статус суддів України”, зміни відбулися в низці процесуальних

законах, зокрема Кодексі адміністративного судочинства України, в якому закріплена процедура відправлення правосуддя.

Зі створенням адміністративних судів в Україні та прийняттям Кодексу про адміністративне судочинство України було вирішено питання запровадження адміністративної юстиції в Україні загалом. Проте низка питань, пов’язаних із завданнями здійснення адміністративного судочинства й досі не вирішені, що підтверджує практична діяльність адміністративних судів. Тому питання подальшого дослідження проблем розвитку й становлення адміністративних судів в Україні лишається актуальним, зокрема й у зв’язку з обранням на пряму до європейської інтеграції й гармонізації чинного українського законодавства із законодавством Європейського Союзу [10, 209-215].

З наведеного історичного огляду видно, що в Україні багатий досвід у здійсненні адміністративної юстиції, і ці знання передусім заслуговують на увагу, глибокий аналіз і практичне застосування. Також відмітимо, що основою реформування правової системи будь-якої країни є її правова традиція. Історичний досвід може бути як негативним, так і позитивним, проте він є спадком майбутніх поколінь. Проаналізувавши цей досвід і переосмисливши його, законодавець може йти шляхом вдосконалення адміністративної юстиції. Традиції здійснення адміністративної юстиції переходили від покоління до покоління, що в кінцевому результаті дало зародження й розвиток сучасних адміністративних судів. Реформування адміністративної юстиції з огляду на історію становлення адміністративних судів в Україні є важливою складовою процесу інтеграції України до Європейського співтовариства, оскільки адміністративні суди є одним з ключових інструментаріїв держави, за допомогою якого здійснюється захист найвищих цінностей нації - прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

### Література

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. дисс. 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 Верховної ради України. - [Електронний ресурс]: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009\\_2/027\\_romanyuk.pdf](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 // Правова 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 адмі-

ністративної 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]: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnivs/2008\\_41/41/39.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnivs/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 адміні-

стративного 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]: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009\\_2/027\\_romanyuk.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/uztnu/law/2009_2/027_romanyuk.pdf).

*Ковбель М.М.*

*суддя Васильківського міжрайонного суду*

*Київської обл.*

*Надійшла до редакції: 28.05.2013*

УДК 342.9.086

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Позюбанов Р. П.*

Адміністративно-правові відносини, які виникають під час оперативно-розшукової діяльності, є досить різноманітними, оскільки стосуються як зовнішніх, так і внутрішньо-організаційних напрямів її реалізації, носять як регулятивний, так і юрисдикційний характер. Центральним елементом таких відносин є їх суб'єкти (учасники), характеристики адміністративно-правового статусу яких і присвячена ця стаття.

Щодо самої категорії "адміністративно-правовий статус", яка є більше науковою, ніж нормативною категорією, оскільки її визначення на законодавчому рівні відсутнє, то варто підкреслити, що незважаючи на її доволі часте використання в навчальній і науковій літературі, про сутність та елементи адміністративно-правового статусу висловлюються різні думки.

Як вірно відмічає О.І. Ткачук, "дискусії, що існують навколо правового статусу державних службовців, ... свідчать про певну нестабільність його норм, зумовлену інколи й політичним характером відносин, в яких перебувають державні службовці. Водночас серед науковців відсутня єдність щодо сутності й елементів правового статусу державних службовців і, насамперед, кола осіб, які можуть набувати цей статус" [1, 55].

Іншу класифікацію правового статусу пропонує К.Г. Волинка, поділяючи його на: міжнародно-правовий, який закріплений у міжнародно-правових документах; конституційний, який закріплений у Конституції України; галузевий, який закріплений у галузевому законодавстві [2, 208].

Інколи основою правового статусу вчені називають лише права й свободи. Наприклад, В.Є. Крутенник наголошує на тому, що основний зміст, ядро правового статусу особи складають права й свободи [3, 280].

Як окремий елемент правового статусу визначається юридична відповідальність. Наприклад, О.Ф. Скакун визначає правовий статус особи як "систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві" [4, 377].

В.В. Лазарев розглядає правовий статус у широкому та вузькому аспекті. Зокрема, у широкому – як "юридично закріплений стан людини в суспільстві, тобто права,

свободи, обов'язки та відповідальність встановлені законодавством і гарантовані державою"; у вузькому – як "обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права" [5, 480-481].

На нашу думку, правосуб'єктність, гарантії, громадянство, законні інтереси, обмеження, відповідальність необхідно розглядати додатковими елементами правового статусу особи.

Проблематика адміністративно-правового (правового) статусу є надзвичайно поширеною в науці адміністративного права.

Найбільшу дискусію серед науковців викликає проблема визначення елементного складу правового, адміністративно-правового чи інших видів статусу, які обираються вченими за основу для формулювання відповідних його дефініцій. Д.Д. Цабрія зазначає, що визначити елементи правового статусу можливо шляхом аналізу ознак органу як суб'єкта управління, беручи ці ознаки як об'єктивну передумову правового статусу [6, 126].

Н.Є. Філіпенко зазначає, що основу статусу працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ як суб'єкта оперативно-розшукової діяльності ОВС складають шість груп державно-службових норм, що визначають: обов'язки, права, обмеження, гарантії, економічне забезпечення та їх відповідальність. Окремими пунктами вченою пропонується ввести до складу елементів статусу працівника оперативного підрозділу його професійну компетентність і морально-правові вимоги до його поведінки, з одного боку, як працівників органів внутрішніх справ, з іншої – суб'єктів, які використовують всі оперативно-розшукові сили, засоби та методи, також і негласні" [7, 80].

Сьогодні гостро постають питання визначення правового статусу працівників органів і підрозділів системи МВС України, з'ясування напрямків удосконалення правового регулювання останнього, тенденцій розвитку юридичних гарантій по забезпеченню його реалізації. Сказане стосується адміністративно-правового статусу суб'єктів оперативно-розшукової діяльності. Перелік таких суб'єктів визначений у ст. 5 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", до яких віднесені підрозділи: Міністерства внутрішніх справ України; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Державної прикордонної служби України; Управління