

Між іншим, для того щоб втілити хоча б частину з цих повноважень у життя, потрібно створити відповідні умови для їх реалізації. Особливо це стосується існуючого сьогодні механізму фінансування, яке здійснюється за принципом „залишкового» формування місцевих бюджетів. А тому для створення відповідних умов для розвитку культури на місцях, матеріально-технічного та фінансового забезпечення підпорядкованих закладів культури у більшій частині виконавчих органів сільських, селищних та міських рад просто не вистачає коштів.

Так, наприклад, у Харківській області через недостатнє виділення бюджетних коштів критична ситуація склалася з сільським кінематографом. За період з 1992 р. кількість працюючих кіноустановок в області скоротилася з 1200 до 77 одиниць. Регіональна програма поліпшення кінообслуговування населення області на період до 2005 р. через недостатнє фінансування практично не виконується. Таким чином, відсутність належного фінансування стає однією з головних причин того, що більшість повноважень відповідних органів місцевого самоврядування набуває суто декларативного характеру і не реалізується на практиці.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок щодо можливості підвищення ролі органів місцевого самоврядування в галузі культури. По-перше, необхідно розмежувати повноваження у сфері культури районних та обласних рад і відповідних місцевих державних адміністрацій, а також розширити функції і повноваження органів місцевого самоврядування у цій галузі на обласному та районному рівнях; по-друге, внести відповідні зміни до чинного законодавства з метою узгодження окремих положень законодавства про місцеве самоврядування із законодавством про місцеві органи виконавчої влади; по-третє, забезпечити фінансову самодостатність територіальних громад щодо виконання власних повноважень у сфері культури.

---

*А. В. Руденко*, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

---

## Законодавчі засади адміністративного судочинства

---

Становлення адміністративного судочинства в Україні пов'язується з затвердженням Концепції судово-правової реформи в Україні<sup>1</sup> в 1992 році. Але більш ніж за десятирічний період було мало зроблено щодо законодавчого регулювання цих проблем. Про запровадження адміністративної юстиції говориться в Концепції адміністративної реформи, ряді інших концепцій та програм. Однак законодавець приділяв їм вирішенню недостатньо уваги. Лише в 2002 році почалося практичне розв'язання завдань по створенню системи Адміністративних судів України. 7 лютого 2002 року був прийнятий новий Закон України «Про судоустрій»<sup>2</sup>, який закріпив реформовану систему судів України, зокрема систему адміністративних судів. Формування цієї системи повинно бути завершено до 2005 року. Однак для її функціонування сьогодні немає достатньої нормативної бази. Проблема не стільки в кодифікації наявного нормативного матеріалу, хоча треба відзначити його незначну кількість, як у напрацюванні нових положень. Не до кінця вивченим залишається коло проце-

© Руденко А. В., 2003

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.

<sup>2</sup> Там само. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.

суальних відносин, що потребують адміністративно-правового регулювання, тобто ще не повно визначена модель адміністративного процесу демократичної держави України з урахуванням особливостей її розвитку<sup>1</sup>, не вистачає теоретичних та прикладних розробок щодо механізму дії адміністративної юстиції в українських умовах<sup>2</sup>. Ці проблемні питання безумовно потребують аналізу та розв'язання.

Проблемами адміністративної юстиції в Україні займалися такі відомі вчені-адміністративісти, як А. Селіванов, О. Бандурка, М. Тищенко, В. Перепелюк, В. Стефанюк та інші. Вони звертають увагу на недосконалість і неповноту правових норм, які регулюють порядок вирішення справ, що виникають з адміністративних правовідносин, на необхідність розробки теоретичних положень та вирішення практичних проблем у цій важливій сфері. Труднощі кодифікації норм адміністративного судочинства не в останню чергу зумовлені тим, що доктрина адміністративного процесу в Україні загалом і доктрина адміністративного судочинства зокрема перебувають на етапі становлення<sup>3</sup>.

Реформування будь-якого правового інституту перш за все пов'язано з реформуванням самого законодавства, вивченням та аналізом вже існуючих норм. У статті буде проаналізовано сучасний стан законодавства, яке регулює адміністративне судочинство, етапи його становлення та напрямки розвитку.

Серед нормативних актів, що регулюють адміністративне судочинство, найбільш суттєвими є Цивільний процесуальний кодекс України (далі — ЦПК) та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

<sup>1</sup> Див.: *Голосниченко І.* Процесуально-правове забезпечення адміністративних судів в Україні // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. — К.: Факт, 2003. — С. 513—515.

<sup>2</sup> Див.: *Стефанюк В. С.* Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні // Судова реформа в Україні: проблеми та перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків. — К.; Х.: Юринком Інтер, 2002. — С. 12—19.

<sup>3</sup> Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України // Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 46.

Стаття 236 ЦПК не дає вичерпного переліку справ, що виникають з адміністративних правовідносин, які розглядаються судами. Існує вказівка про можливість розширення переліку, який наведено в ст. 236 ЦПК, іншими законами. На думку деяких дослідників, у зв'язку зі створенням адміністративних судів особливої актуальності набуває питання про необхідність вирішення з цивільного процесу норм, які регулюють судове провадження з адміністративних справ. Це зумовлено насамперед тим, що виходячи з правової природи адміністративних спорів, діяльність адміністративних судів має бути заснована на дещо інших принципах, ніж ті, що існують у цивільному та господарському судочинстві<sup>1</sup>.

На думку автора, це слушне зауваження. Адміністративне судочинство має певні особливості, тому його треба врегулювати нормативним актом, який би їх врахував.

Прикладом послідовного правового врегулювання судочинства у справах, що виникають з адміністративних правовідносин, є Закон України від 5 червня 2003 року «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України»<sup>2</sup>.

Цім законом викладено в новій редакції назву і зміст правових норм глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Формування системи адміністративних судів є одним з етапів судової реформи, головною метою якої є формування незалежної судової влади. Концепцією передбачена також перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства.

Конституція України в цілому закріпила основні ідеї та положення, які викладені в Концепції судово-правової реформи в Україні та запровадила систему судів загальної юрисдикції, одним з принципів побудови яких є принцип спеціалізації. До системи спеціалізованих судів загальної юрисдикції входять Вищі спеціалізовані суди, апеляційні та місцеві суди.

<sup>1</sup> Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. — С. 46.

<sup>2</sup> Урядовий кур'єр. — 2003. — № 116.

Указом Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»<sup>1</sup> схвалені та покладені в основу здійснення реформування системи державного управління положення Концепції адміністративної реформи в Україні. Цим документом фактично розпочата розбудова адміністративної юстиції, обґрунтовано її необхідність, доцільність та своєчасність, а також важливість для правової соціальної держави. Концепція встановила поетапне формування системи адміністративних судів — Вищого адміністративного суду України, апеляційних та місцевих, визначила основні етапи здійснення реформи, завдання, які потрібно вирішити в процесі її проведення, основи побудови системи адміністративного судочинства, шляхи розвитку адміністративного законодавства у сфері, що досліджується.

Закон України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій України» став своєрідним завершенням одного з етапів судово-адміністративної реформи. Він визначив правові засади організації судової влади та систему судів, що її здійснюють, деталізував положення ст. 125 Конституції України.

Стаття 19 Закону «Про судоустрій України» відносить адміністративні суди до спеціалізованих судів загальної юрисдикції. До таких судів належать також господарські й інші суди. Вичерпного переліку спеціалізованих судів загальної юрисдикції не наводиться, що, на думку автора, може бути пов'язане з незавершеністю судової реформи, можливістю створення інших судів у доповнення до зазначених у законі. Разом з тим закріплюється можливість спеціалізації суддів у судах різних юрисдикцій, що має сприяти професіоналізації суддів по конкретних категоріях справ і як наслідок привести до зниження кількості необґрунтованих рішень, підвищення рівня законності.

Місцевими адміністративними судами є окружні суди, що створюються в округах відповідно до указу Президента України. У Законі немає визначення поняття «округ». Термін «окружні суди» згадується також в Концепції судово-правової реформи в Україні, але і там немає визначення понять «округ»

<sup>1</sup> Збірник Указів Президента України. — 1998. — № 231. — Ст. 86–87.

та «окружний суд». До повноважень окружних адміністративних судів закон відносить адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди (ст. 22).

Другою ланкою системи адміністративного судочинства є апеляційні адміністративні суди, які створюються в апеляційних округах, відповідно до Указу Президента України (ст. 25 Закону «Про судоустрій України»). Їхні повноваження подібні до повноважень інших апеляційних судів (крім господарських) (ст. 26).

Вищим судовим органом у системі адміністративних судів є Вищий адміністративний суд України, що створюється Президентом України в порядку, встановленому Законом України «Про судоустрій» (ст. 38).

Закон визначає основні засади діяльності системи адміністративних судів. До створення адміністративної юстиції формування адміністративних судів законодавець передав розгляд справ, що виникають із адміністративних правовідносин, відповідним загальним судам, які мають їх розглядати на основі діючого процесуального законодавства, до набрання чинності нового процесуального закону. Це закріплено в п. 16 Прикінцевих та Перехідних положень Закону «Про судоустрій України». Там же законодавець установлює термін створення системи адміністративних судів усіх рівнів — 3 роки.

Слід зазначити, що судово-адміністративна реформа охоплює не лише сферу напрацювання нормативної бази для новостворених адміністративних судів усіх рівнів, а й прийняття нормативних актів, що регулюють фінансове та організаційно-технічне забезпечення судів, тобто закріплюють порядок фінансування судів, штатну кількість та інше. Так, з метою виконання вимог Закону України «Про судоустрій» 4 червня 2002 року прийнято План заходів організаційного забезпечення виконання в 2002 році Закону України «Про судоустрій України», затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Плану є забезпечення фінансування системи судів загальної юрисдикції в 2002 році, розробка проектів законів і змін до діючого законодав-

ства з метою приведення їх у відповідність до Закону «Про судоустрій», вирішення питань кадрового забезпечення судів. План детально розглядає етапи реформування судової системи, включаючи питання її кадрового, фінансового і нормативного забезпечення.

Указом Президента України від 1 жовтня 2002 року «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України»<sup>1</sup> у системі судів загальної юрисдикції створюються Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України. Кабінет Міністрів України має передбачити в бюджетах, починаючи з 2003 року, фінансування перелічених судів і разом з Київською міською державною адміністрацією забезпечити їх службовими приміщеннями. На думку автора, таке вирішення питання є важливим, оскільки недостатнє чи несвоєчасне фінансування може стати перешкодою на шляху формування всієї судової системи, в тому числі адміністративних судів.

У межах реалізації Плану заходів організаційного забезпечення виконання в 2002 році Закону України «Про судоустрій» прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року «Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України»<sup>2</sup>. Кількість співробітників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України становить 145, 277 і 225 одиниць відповідно.

Указом Президента України від 7 листопада 2002 р. «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України»<sup>3</sup> встановлено кількісний склад суддів, перелічених вище судів, 50, 96, 65 одиниць відповідно.

У березні 2003 року Президент України видав Указ «Про Положення про Державну судову адміністрацію України»<sup>4</sup>, яким створена Державна судова адміністрація України. Відпо-

<sup>1</sup> Вісник Верховного Суду України. — 2002. — № 5.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. — 2002. — № 42. — Ст. 1953.

<sup>3</sup> Там само. — 2002. — № 45. — Ст. 2067.

<sup>4</sup> Там само. — 2003. — № 10. — Ст. 432.

відно до Положення Державна судова адміністрація здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи, бере участь у межах своїх повноважень у формуванні судів загальної юрисдикції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, здійснює матеріальне і соціальне забезпечення суддів та працівників апаратів судів. Створення цього органу деякою мірою позбавляє суди загальної юрисдикції залежності від Міністерства юстиції, що, на наш погляд, повинно позитивно вплинути на підвищення рівня довіри населення до судочинства, зокрема адміністративного.

Створення Вищого адміністративного суду та прийняття таких важливих нормативних актів свідчить про дійсну реалізацію в Україні судової, в тому числі щодо адміністративної юстиції, реформи. У 2003 році планується створення 7 апеляційних адміністративних судів зі штатом у 243 судді та 720 працівниками апарату, а у 2004 році — окружних судів. Але головним, як вважає автор, залишається реформування законодавства, тобто напрацювання та прийняття нових нормативних актів і кодифікація вже існуючих. Необхідно як скоріше прийняти Адміністративно-процесуальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні проступки. Без належного процесуально-правового забезпечення адміністративних судів ідея адміністративної юстиції може бути скомпрометована. Адже адміністративне судочинство має ґрунтуватися на засадах, відмінних від принципів цивільного та господарського судочинства, щоб забезпечити максимальний захист прав, свобод та правових інтересів громадян у публічно-правових відносинах<sup>1</sup>. Без прийняття відповідних законів, які б закріпили процесуальний та матеріальний бік діяльності адміністративної юстиції, ефективну діяльність усєї системи адміністративних судів буде важко уявити.

<sup>1</sup> Див.: Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. — С. 106.