

# СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.971.99

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.21>

**А. І. Орленко**

аспірант кафедри організації судових,  
правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДО ПИТАННЯ ПЕРІОДИЗАЦІЇ ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

У статті проводиться аналіз наявних в науковій літературі періодизацій становлення та розвитку адміністративної юстиції та адміністративних судів. Зроблено висновок, що: 1) періодизації розвитку адміністративних судів здійснювались в межах адміністративної юстиції без відокремлення цих понять; 2) відсутнє належне відображення в періодизаціях змін в організації та діяльності адміністративних судів, які відбулися за останні тридцять два роки з моменту здобуття Україною незалежності.

Запропоновано спрощений та ускладнений варіанти періодизацій розвитку адміністративних судів. В рамках спрощеної періодизації, критерієм для якої виступає модель системи судоустрою, виокремлено два етапи: 1) з 2002 р. по 2016 р. – функціонування чотирирівневої системи адміністративних судів; 2) з 2016 р. по сьогоднішній день – функціонування трирівневої системи адміністративних судів.

В рамках ускладненої періодизації, критерієм для якої виступають ключові події, що відбулись у суспільному та державному житті, виокремлено періоди: 1) з 1991 р. по 1996 р. – здобуття Україною незалежності, усвідомлення необхідності формування самостійної та незалежної судової гілки влади, прийняття Концепції судово-правової реформи 1992 р.; 2) з 1996 р. по 2002 р. – прийняття Конституції України, яка стала фундаментом для подальшого правового регулювання діяльності адміністративних судів, та створення умов забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; 3) з 2002 р. по 2005 р. – напрацювання правової бази для функціонування адміністративних судів; 4) з 2005 р. по 2008 р. – прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, запуск діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів; 5) з 2008 р. по 2011 р. – напрацювання адміністративними судами судової практики та усвідомлення потреби розвантаження адміністративних судів; 6) з 2011 р. по 2016 р. – видання Указу Президентом України «Про внесення змін до мережі адміністративних судів України» 2014 р., прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» 2015 р., внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, прийняття Закону України «Про судоустрій і статус судів» 2016 р., який передбачав зміну чотирирівневої системи судоустрою на трирівневу; 7) з 2016 р. по сьогоднішній день – останній етап у запропонованій періодизації, який визнано одним з найскладніших та поділено на чотири підетапи.

**Ключові слова:** суд, судоустрій, система судоустрою, адміністративне судочинство, періодизація.

**Постановка проблеми.** Сучасна система судоустрою є результатом багатьох судово-правових реформ (реформа 2001 р., 2010 р., 2016 р., 2021 р.). Запровадження змін в організації та діяльності судів було обумовлено

низкою причин, серед яких можна назвати пошук оптимальної моделі побудови системи судоустрою, потребу підвищення рівня довіри населення до судів, необхідність удосконалення порядку добору та призначення суддів-

ських кадрів, складнощі у реалізації ідеї доступності правосуддя до населення тощо.

У ході реформування питання про доцільність функціонування спеціалізованих судів в Україні породжувало чисельні наукові дискусії. Так, за часів становлення адміністративної юстиції точки зору щодо неї мали вкрай протилежний характер: від заперечення доцільності її існування у радянський період історії України (1925 р. та 1947 р.) до визнання її необхідності після здобуття Україною незалежності (1997 р. та 1998 р.). Сьогодні ж запровадження та функціонування адміністративних судів вважається одним з найбільш вагомих здобутків сучасності [1, с.118].

Незважаючи на те, що інститут адміністративної юстиції як окремих вид судового процесу вважається відносно новим для української правової системи, він вже став предметом багатьох досліджень. Водночас плюралізм поглядів науковців у працях, присвячених історії розвитку адміністративних судів та адміністративної юстиції, обумовлює актуальність продовження дослідження зазначеної проблематики.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Правовий статус адміністративних судів, у тому числі деякі аспекти історії їх становлення та розвитку, знайшла висвітлення у працях таких науковців та практиків як: А. Бондаренко, С. Ківалов, А. Крусян, А. Неугодніков, Н. Олефіренко, О. Пасенок, М. Пипяк, В. Пчелін, В. Решота, І. Шруб та інших дослідників. До прикладу, С. Свида досліджував історико-правові тенденції та основні фактори, що впливали на формування адміністративних судів на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперії, їх становлення в період національно-визвольної революції 1917–1920 рр., у радянський період та на сучасному етапі (до 2008 р.) [2]. Є. Чаку приділив увагу становленню та розвитку адміністративного судочинства в Україні у період від існування Київської Русі до здобуття Україною незалежності [3]. У свою чергу, деякі проблеми на шляху запровадження адміністративного судочинства в Україні знайшли опрацювання в роботах А. Руденко [4].

**Метою статті** є аналіз наукових поглядів на періоди становлення та розвитку адміністративних судів на території України та пропонування власної періодизації.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «періодизація» походить від грецького слова «περίοδος» та означає «обхід», «колооберт», «певний проміжок часу». В тлумачних словниках та енциклопедіях цей термін визначається

як: 1) раціональний спосіб впорядкування масиву емпіричної та теоретичної інформації за часовою протяжністю з метою поглиблення пізнання й розуміння змінних станів об'єктів навколишнього світу [5, с. 152]; 2) поділ на періоди [6]; 3) поділ процесів розвитку на основні періоди, що якісно відрізняються один від одного [7].

У якості критеріїв періодизації може використовуватися як час у його фізично-календарному прояві (роки, десятиліття, століття, тощо), так і певні істотні зміни у формах суспільного устрою, мисленні, ідеології тощо [5, с. 152]. Значення періодизації полягає в тому, що вона допомагає структурувати та систематизувати історичний матеріал, що сприяє його кращому вивченню та осмисленню. Крім того, періодизація дозволяє виокремити ключові риси, які відрізняють предмет, що досліджується, на різних етапах його розвитку та становлення.

Щодо адміністративних судів, то погоджуємося з Є. Чаку, який підкреслює, що періодизація дає змогу безпомилково прослідкувати за реформуванням адміністративних судів та їх становленням у сучасному вигляді. Вчений у становленні та розвитку інституту адміністративної юстиції виокремлює ряд етапів, а саме:

1) IX–XVII ст. – часи існування Київської Русі та козацької доби;

2) XVIII–XX ст. – часи існування Австро-Угорської (1867–1918 рр.) та Російської імперій (1764–1917 рр.);

3) XX–XXI ст. – часи становлення та укріплення української державності, що включає такі підетапи: а) 1917–1922 рр. – формування адміністративної юстиції в період УНР та національно-демократичних революцій; б) 1922–1991 рр. – розвиток адміністративної юстиції (за радянських часів до здобуття Україною незалежності) [3, с. 801].

У цілому вважаємо таку періодизацію прийнятною, але вона не відображує ключові етапи у розвитку саме адміністративної юстиції та може бути використаною для будь-якого інституту держави, адже спирається на загальні етапи розвитку нашої країни.

О. Пасенюк запропонував наступні етапи розвитку адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформи: 1) реформування системи судів відповідно до Конституції, в тому числі запровадження системи адміністративно-правових відносин; 2) правове забезпечення правосуддя в сфері адміністративно-правових відносин; 3) організаційне,

матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення діяльності адміністративних судів [8].

Слід звернути увагу на те, що наведені вище етапи сприймаються, скоріше, як певні завдання, реалізація яких була необхідною задля послідовного забезпечення функціонування адміністративних судів на тому чи іншому етапі, аніж як складові періодизації.

Слушною, на нашу думку, є періодизація, яка запропонована В. Решотою, а саме:

– з 1864 р. по 1917 рр. – формування судово-адміністративних органів з вирішення спорів у сфері державного управління, видання фундаментальних досліджень з проблем адміністративної юстиції;

– з 1917 р. по 1920 р. – проекти формування адміністративної юстиції у період створення незалежної української держави;

– з 1920 р. 1991 р. – занепад та заперечення інституту адміністративної юстиції у державному управлінні Радянського Союзу;

– з 1991 р. – 2005 р. – становлення та розвиток адміністративної юстиції в Україні;

– з 2005 р. формування та розвиток адміністративного судочинства [9, с. 124-124].

Такою, що має ґрунтовний характер, видається періодизація О. Свиди. Вчений виокремлює три періоди у розвитку адміністративних судів:

1) дорадянський період, що поділяється на підетапи: а) до судової реформи 1864 р., коли суд ще не був відділений від адміністрації; б) з 1864 р. по лютий 1917 р. – поява зародків адмінюстиції у вигляді «присутствій» з управлінсько-судовими функціями і активізація наукового обґрунтування потреби створення спеціалізованих адміністративних судів; в) з лютого по жовтень 1917 р. – початковий етап створення цих судів;

2) радянський період, який охоплює етапи: а) 20-ті рр. ХХ ст. – позитивна наукова дискусія в умовах НЕПу, учасники якої схилилися до потреби виокремлення адміністративної юстиції; б) 30-ті – початок 50-х рр. ХХ ст. – поставлення під заборону цієї ідеї як такої, що суперечить принципам соціалізму; в) середина 50-х – 80-ті рр. – поступове відновлення інтересу до адміністративної юстиції через «потепління» політичного клімату в країні;

2) період поступового створення адміністративних судів, який охоплює такі підетапи: а) кінець 80-х – червень 1996 року – загальна демократизація суспільства, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, універсалізація судової юрисдикції по скаргах,

активне пропагування ідеї створення адміністративних судів; б) з 28.06.1996 р. – закладення основних принципів судоустрою і судочинства, в тому числі спеціалізації судів, в Конституції України, поступове створення адміністративних судів [2, с. 7–8].

Аналіз наукових поглядів на періодизацію історії розвитку адміністративних судів в Україні дозволяє дійти висновку щодо: 1) періодизації розвитку адміністративних судів в межах адміністративної юстиції без відокремлення цих понять; 2) відсутності належного відображення в періодизаціях змін в організації та діяльності адміністративних судів, які відбулися за останні тридцять два роки з моменту здобуття Україною незалежності. Зазначене вимагає того, щоби зупинитися саме на часовому проміжку з 1991 р. по сьогоднішній день.

Головним, профільним нормативно-правовим актом, що визначає організацію та діяльність адміністративних судів, є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» або його попередник – Закон України «Про судоустрій». Нагадаємо, що закон України «Про судоустрій» 2002 р. передбачав існування місцевих адміністративних, апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України та судової палати в адміністративних справах у складі Верховного Суду України. Подібна чотириланкова система зберігалась до 2016 р., коли було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який передбачав існування місцевих адміністративних, апеляційних адміністративних судів та Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Отже, наведені зміни у системі судоустрою вже дозволяють запропонувати спрощену періодизацію розвитку адміністративних судів критерієм якої виступатиме модель системи судоустрою: 1) з 2002 р. по 2016 р. – функціонування чотирирівневої системи адміністративних судів; 2) з 2016 р. по сьогоднішній день – функціонування трирівневої системи адміністративних судів.

Щодо ускладненого варіанту періодизації, то пропонуємо виокремити такі етапи:

– з 1991 р. по 1996 р. – здобуття Україною незалежності, усвідомлення необхідності формування самостійної та незалежної судової гілки влади, прийняття Концепції судово-правової реформи 1992 р., якою передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції: починаючи від спеціалізації суддів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів;

– з 1996 р. по 2002 р. – прийняття Конституції України, яка стала фундаментом для подальшого правового регулювання діяльності адміністративних судів, та створення умов забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (зокрема, у 1996 р. було розпочато підготовку проекту Адміністративного процесуального кодексу України робочою групою на чолі з Першим заступником Голови Верховного Суду України В. Стефанюком й альтернативного проекту кодексу Центром політико-правових реформ; у 1998 р. – Президентом України схвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка передбачила створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади);

– з 2002 р. по 2005 р. – напрацювання правової бази для функціонування адміністративних судів: прийняття Закону України «Про судоустрій» 2002 р., видання Указу Президента України «Про утворення Вищого адміністративного суду України» 2002 р. (затверджено кількісний склад Вищого адміністративного суду України – 65 суддів), Указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» 2004 р., об'єднання проєктів Адміністративного процесуального кодексу в один консолідований проєкт зі зміною назви на Кодекс адміністративного судочинства України;

– з 2005 р. по 2008 р. – прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, запуск діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів (у 2007 р. почали здійснювати правосуддя 9 окружних судів, у 2008 р. – 14 окружних, у 2009 р. запрацювали останні 4 суди; апеляційні адміністративні суди розпочали роботу у 2007 р., а останній, Севастопольський апеляційний адміністративний суд, у 2008 р.);

– з 2008 р. по 2011 р. – напрацювання адміністративними судами судової практики, усвідомлення потреби розвантаження адміністративних судів та створення у 2010 р. Вінницького апеляційного адміністративного суду та Житомирського апеляційного адміністративного суду у 2011 р.;

– з 2011 р. по 2016 р. – видання Указу Президентом України «Про внесення змін до мережі адміністративних судів України» 2014 р., прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» 2015 р., внесення змін до Конституції України щодо правосуддя,

прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р., який змінив чотирирівневу систему судоустрою трирівневою;

– з 2016 р. по сьогоднішній день – один з найскладніших етапів, який охоплює такі підетапи:

а) з 2016 р. по 2017 р. – початок функціонування трирівневої системи судоустрою, старт роботи нового Верховного Суду у 2017 р., укрупнення адміністративних апеляційних судів на підставі Указу Президента «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» 2017 р.;

б) з 2017 р. по 2020 р. – запровадження у 2017 р. інституту зразкових справ в адміністративному судочинстві шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства (порівняно з подальшими та попередніми підетапами, цей етап можна назвати періодом «стабільності» у діяльності адміністративних судів);

в) з 2020 р. по 2022 р. – діяльність судів, у тому числі адміністративних, в умовах пандемії COVID-19 (ухвалення Вищою радою правосуддя рішень «Про доступ до правосуддя в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» у 2020 р. та «Про надання уніфікованих рекомендацій для судів усіх інстанцій та юрисдикцій щодо безпечної роботи в умовах карантину» у 2021 р.; надання Радою суддів України рекомендацій щодо встановлення особливого режиму роботи судів України задля забезпечення населення України від поширення гострих респіраторних захворювань та коронавірусу COVID-19, який віднесено до особливо небезпечних інфекційних хвороб 2021 р.);

– з 24.02.2022 р. по сьогоднішній день – діяльність судів в умовах війни – повномасштабної російської агресії проти України (надання Радою суддів України рекомендацій з організаційних питань роботи суддів в умовах воєнного стану у 2022 р., внесення змін до ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо визначення територіальної підсудності судових справ).

**Висновки.** Незважаючи на те, що періодизація дозволяє систематизувати історичний матеріал, будь-яка періодизація має умовний характер. Як наслідок, вона може бути уточнена додатковими етапами, враховуючи обраний критерій для періодизації та той аспект функціонування певного інституту, якому приділяється найбільша увага. З урахуванням зазначеного, доцільною є періодизація історії

розвитку адміністративних судів в Україні, критерієм якої виступатиме модель системи судоустрою (спрощений варіант періодизації), та періодизація, критерієм якої виступатимуть ключові події, що відбулись у суспільному та державному житті (ускладнений варіант періодизації).

#### Список використаної літератури:

1. Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Форум права* 2012. № 4. С. 118–124. URL: <http://arhive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12bnacvu.pdf>
2. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 17 с.
3. Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування

- Київської Русі до здобуття незалежності). *Форум права*. 2011. № 4. С. 801–806.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство : становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2006. 210 с.
  5. Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: А. Смолій (голова) та ін. К. : Наукова думка, 2011. 520 с.
  6. Тлумачний словник Української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/periodyzacija>
  7. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Article=14174&action=show>
  8. Пасенок О. М. Розвиток адміністративної юстиції як складова адміністративної та судової реформи. *Вебсайт Міністерства юстиції України*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_51](https://minjust.gov.ua/m/str_51)
  9. Решота В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124–127.

#### **Orlenko A. I. To the issue of periodization of the history of the development of administrative courts in Ukraine**

*The article analyzes the periodizations of the formation and development of administrative justice and administrative courts available in the scientific literature. It was concluded that: 1) the periodization of the development of administrative courts was carried out within the framework of administrative justice without separating these concepts; 2) there is no proper reflection in the periodization of changes in the organization and activity of administrative courts that have taken place over the past thirty-two years since Ukraine gained independence.*

*Simplified and complicated versions of the periodization of the development of administrative courts are proposed. Within the framework of the simplified periodization, the criterion for which is the model of the judicial system, two stages are distinguished: 1) from 2002 to 2016 – the functioning of the four-level system of administrative courts; 2) from 2016 to the present – the functioning of the three-level system of administrative courts.*

*Within the complex periodization, the criteria for which are the key events that took place in public and state life, the following periods are distinguished: 1) from 1991 to 1996 – Ukraine's gaining independence, awareness of the need to form an independent and independent judicial branch of government, adoption of the Concept of Judicial – legal reform of 1992; 2) from 1996 to 2002 – the adoption of the Constitution of Ukraine, which became the foundation for further legal regulation of the activity of administrative courts, and the creation of conditions for ensuring the protection of the rights, freedoms and interests of natural persons, rights and interests of legal entities in the field of public legal relations from violations by subjects of authority; 3) from 2002 to 2005 – development of the legal framework for the functioning of administrative courts; 4) from 2005 to 2008 – adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, launch of district and appellate administrative courts; 5) from 2008 to 2011 – development of judicial practice by administrative courts, awareness of the need to relieve administrative courts; 6) from 2011 to 2016 – issuance of the Decree by the President of Ukraine “On Amendments to the Network of Administrative Courts of Ukraine” of 2014, adoption of the Law of Ukraine “On Ensuring the Right to a Fair Trial” of 2015, amendments to the Constitution of Ukraine regarding justice, the adoption of the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” of 2016, which provided for the change of the four-level judicial system to a three-level one; 7) from 2016 to the present – the last stage in the proposed periodization, which is recognized as one of the most difficult and is divided into four sub-stages.*

**Key words:** court, judiciary, judicial system, administrative proceedings, periodization.