

УДК 341.67(477)

Є.В. ЧАКУ, Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ (ВІД ІСНУВАННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ ДО ЗДОБУТТЯ УКРАЇНОЮ НЕЗАЛЕЖНОСТІ)

Ключові слова: адміністративне судочинство,
історичний аспект

Дана стаття присвячена історичному аспекту побудови та діяльності адміністративних судів, що, в свою чергу, дає можливість прослідкувати генезу їх розвитку, визначити ті зовнішні та внутрішні фактори, які здійснювали вплив на їх формування. Дослідження теми оптимізації організації та функціонування адміністративних судів неможливе без висвітлення історії їх формування та розвитку. При цьому на розвиток адміністративного судочинства безпосередньо вплинув і розвиток самого адміністративного права, норми якого в подальшому стали основою адміністративного судочинства.

Окремі аспекти розвитку адміністративного судочинства в Україні стали предметом дослідження фахівців з багатьох галузей права. Зокрема, даному питанню присвячено наукові праці таких вчених як В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, А.Т. Комзюка, М.М. Коркунова, Р.О. Куйбіди, О.П. Рябченко, Ю.М. Старилова, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенко та ін. Однак, не применшуючи наукові здобутки зазначених авторів, слід зазначити, що питання історіографії даного правового інституту майже не висвітлювались, що й визначає актуальність написання статті.

Метою статті є дослідження інституту адміністративного судочинства в Україні на різних історичних етапах суспільного розвитку

(від існування Київської Русі до здобуття Україною незалежності).

Переходячи безпосередньо до розгляду окресленої проблематики, перш за все, вважаємо за доцільне виділити наступні етапи становлення і розвитку адміністративних судів, при цьому, нерозривно пов'язуючи їх з етапами розвитку української держави в цілому. Така періодизація дає змогу безпомилково прослідкувати за реформуванням адміністративних судів та становленням їх у сучасному вигляді.

Етапи становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції:

1. IX–XVII ст. – за часів існування Київської Русі та козацької доби.

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

3. XX–XXI ст. – за часів становлення та укріплення української державності:

– 1917–1922 рр. – формування адміністративної юстиції в період УНР та національно-демократичних революцій;

– 1922–1991 рр. – розвиток адміністративної юстиції (за радянських часів до здобуття Україною незалежності).

Про становлення перших наукових засад адміністративного права можна говорити, починаючи з XVIII ст., тобто після появи науки поліцейського права. Водночас, враховуючи особливості формування та розвитку адміністративного права, дослідження його розвитку доцільно починати ще з часів Київської Русі, з періоду середньовічного феодалізму. При цьому необхідно відмітити, що в цей період адміністративне управління здійснювалося в рамках управління леном. Адміністративне право було частиною ленного права, яке врегульовувало відносини між сеньйорами і васалами і мало приватноправову основу.

У княжу добу, у часи Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, основним завданням влади були забезпечення та підтримання внутрішнього та зовнішнього миру. Проте Руська Правда, найвідоміший правовий документ того часу, майже не стосувався

відносин управлінського характеру. Існували окремі норми у звичаєвому праві, договорах Русі з Візантією, князівських уставах та урочках, які врегульовували військову організацію, торгівлю тощо.

У литовсько-польську добу панувала ідея правового обмеження влади правителя. Джерелами права на той час були Литовський Статут, магдебурзьке право. Статут містить норми, що регулює ремісництво, торгівлю, військову службу, охорону природного середовища. Магдебурзьке феодальне міське право теж містить низку норм управлінського характеру, що стосуються як відносин усередині самоврядної міської громади, так і відносин між громадою та центральною і місцевою адміністрацією [1, с.28]. У козацьку добу, як відзначає О.Є. Міщенко, адміністративне право набуло характеру козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [2, с.19].

Як правило, виникнення системи адміністративних судів пов'язують із становленням і розвитком адміністративного судочинства в Австро-Угорській і Російській імперіях, оскільки тривалий час українські землі перебували під їх владою. Так, видана Катериною II у лютому 1768 р., тобто через чотири роки після скасування українського гетьманства, глава 21 «Про благочинство, або поліцію», як доповнення до «Наказу депутатам Комісії із складання нового уложення», заклала основи адміністративного права. І лише через півтора десятиліття почали з'являтися дослідження, зокрема праця російського дослідника П. Гуляєва «Право і обов'язки міської та земської поліції та всіх жителів Російської імперії з їх дотримання» (1824). Згодом А.П. Лодій поліцейській владі присвятив окремий підрозділ у своєму енциклопедичному трактаті «Теорія загальних прав, що вимагає філософське вчення про Природне Загальне Державне право» (1828) [1, с.32]. І вже, починаючи з 1835 року, у кожному російському університеті юридичного факультету були введені кафедри законів благоустрою і благочинства та

окремо кафедри законів поліцейських і кримінальних.

Отже, враховуючи історичний хід подій відмітимо, що трансформація поліцейського права відбулась після скасування кріпацтва і до 1917 року. Поліцейське право визначалось як сукупність правових норм, що регулюють державну діяльність, спрямовану на попередження і запобігання злочинів.

Як зазначають науковці дореволюційної Росії, вивчаючи проблеми та перспективи побудови судової системи, зокрема адміністративної юстиції, досліджували не тільки вітчизняний досвід, а й зарубіжний, оскільки адміністративні суди у той час були запроваджені у Пруссії та Німеччині. У 70–90 рр. у кожній губернії Російської імперії заснуються «присутствія» – судово-адміністративний орган, який розглядав скарги громадян на земські, міські та інші місцеві влади. Таких «присутствій» у кожній губернії було по 10–14, кожне з яких розглядало скарги по своєму колу справ. Так, наприклад, «присутствія» були по селянських справах, по військовій повинності, по земських і міських справах тощо. До складу такого органу входили губернатор, віце-губернатор, предводитель дворянства, голова окружного суду, депутати міських чи земських зборів та посадові особи, які були спеціалістами в тій чи іншій сфері, що розглядалась «присутствієм» [3, с.36]. Як бачимо, «присутствія» були аналогом сучасних адміністративних судів.

Отже, система органів адміністративної юстиції в Російській імперії у другій половині XIX – перших десятиліттях XX ст. мала два рини: центральний (Сенат) та губернський (губернські присутствія)

На думку К.М. Кобилянського, для інституту адміністративної юстиції в дореволюційній Росії були характерними: 1) недосконалість побудови системи її органів, що проявлялось у відсутності чіткого поділу компетенції між ними, що, у свою чергу, призводило до порушень інстанційного розгляду справ; 2) відсутність притаманних судочинству принципів гласності, змагальності, усності

в діяльності цих органів, а також недостатня розробленість просувальних форм їхньої діяльності, що по суті перетворювало ці органи з органів адміністративної юстиції на органи адміністративного свавілля; 3) участь у розгляді справи представників активної адміністрації, тобто ігнорування принципу про те, що не можна бути суддею у власній справі, а також незадовільне вирішення кадрового питання складу цих органів із точки зору професійної придатності та освітнього рівня [4, с.266]. Таким чином, існування присутствій забезпечувало можливість кожного захистити свої права та інтереси у відносинах з владним суб'єктом. Але, на нашу думку, недоліків було значно більше, ніж переваг. Інститут адміністративної юстиції існував лише формально. Основний принцип незалежності адміністративного суду на практиці зовсім не реалізовувався.

Виникнення системи адміністративних судів безпосередньо пов'язано з Австро-Угорською та Російською імперіями, оскільки значна частина українських земель входила до їх складу. Лише у 1917 році Тимчасовим урядом було створено Особливу комісію з складання проектів основних законів. Вже згодом з'явився проект закону про адміністративні суди, який було ухвалено у тому ж році. Також 30.05.1917 р. було видано Положення про адміністративну юстицію.

Аналізуючи Закон про утворення судів з адміністративних справ від 30.05.1917 р., можна визначити, що судова влада з розгляду адміністративних справ у цей період мала триступеневу структуру: Адміністративний суддя, окружний суд, перший департамент Сенату. Їм були підвідомчі справи за протестами комісарів Тимчасового Уряду на постанови, розпорядження, дії установ і посадових осіб міського, повітового, губернського і волосного управління, справи за скаргами урядових закладів і посадових осіб на постанови, розпорядження та дії інших державних установ у межах губернії, повіту, волості, міста, а також справи за скаргами приватних осіб на такого ж роду постанови, розпорядження та дії.

Адміністративний суддя за своїм службовим становищем прирівнювався до членів окружного суду, без згоди якого він не міг бути переведений для розгляду кримінальних і цивільних справ. Кожен суддя мав секретаря для ведення діловодства у справі, тобто законодавчо було передбачено спеціалізацію судів. Відповідно до цього Положення до кандидатів на посаду адміністративного судді чи члена адміністративного відділення окружного суду ставилися вимоги щодо наявності у них вищої юридичної освіти та достатнього юридичного досвіду [5, с.28]. С.М. Рустамов відзначає, що по ступеню дії адміністративного суду на незаконні рішення адміністрації цей закон навіть випереджав західноєвропейське законодавство. Вперше в історії адміністративного суду на континенті в законі від 30.05.1917 року було безпосереднє запозичення з англійського права, яке полягало в праві суду віддавати особливі накази за адресою адміністративних органів [6, с.145].

Незважаючи на досить вдалу побудову системи адміністративних судів, яка забезпечувала доступність громадян до здійснення правосуддя, водночас мають місце такі недоліки, як тривалий розгляд справи, недотримання принципу гласності, змагальності.

На території, що займають землі сучасних центральних і західних регіонів України (входили до складу Австро-Угорської імперії), законодавство періоду 1917–1920 років також акцентувало увагу на адміністративному судочинстві. 12.12.1917 р. Секретарство судових справ внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового Генерального Суду. Генеральний Суд став вищим судовим органом згідно Конституції Української Народної Республіки від 28.04.1918 р. [5, с.30]. Так, в ст.26 цієї Конституції передбачалося: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Ра-

дам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки (параграфи 60–68)». Згідно розділу VI Конституції УНР «судова влада в рамках цивільного, карного і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами. Судових рішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні, ні органи влади. В деяких випадках адміністративні органи можуть накладати і екзекувати кари – про те рішає виключно суд» [7].

Однак невдоволення внутрішньополітичною і зовнішньополітичною діяльністю Центральної Ради призвело до державного перевороту. 29 квітня на з'їзді землевласників у Києві П. Скоропадського було проголошено Гетьманом. В день прийняття конституції німецькі сили розігнали Центральну Раду. Судова система зазнала деяких змін. Як і раніше, її вершиною був Генеральний суд, але новацією було те, що його призначав особисто Гетьман. Згодом, 08.07.1918 р., П. Скоропадський підписав закон про заснування Державного Сенату як найвищої державної інстанції у судових і адміністративних справах. Державний Сенат складався з Адміністративного, Цивільного і Карного Генеральних Судів. У губерніях діяли судові палати. Найнижчою ланкою судової системи були мирові суди й судді мирових судів. Проте правління П. Скоропадського було нетривалим. У ніч на 14.11.1918 р. постала Директорія УНР – орган, створений з метою повалення гетьманської диктатури. Українська Держава гетьмана П. Скоропадського припинила своє існування.

Директорія зберегла ті судові інститути, які існували за Центральної ради [8, с.103]. 02.01.1919 р. було затверджено Закон про відновлення діяльності Генерального суду. Назву «Генеральний суд» було замінено на «Найвищий суд». Здобутком за часів Директорії стало прийняття проекту Основного Державного Закону УНР, що найбільш широко регламентував діяльність судових органів з адміністративних справ. В статті № 103 проекту Основного Державного Закону УНР, підготовленого урядовою комісією під керівництвом

М. Білінського, вказувалося, що Найвищий Державний суд складається з усіх членів Найвищих Касаційного й Адміністративного судів і їх президій. Відповідно до статті № 31 зазначений судовий орган повинен був на всій території УНР розглядати і вирішувати, дотримуючись судової форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування [9, с.27].

Як бачимо, проблема діяльності адміністративних судів завжди привертала до себе увагу. Хоча проект і не був втілений у життя, проте передбачав досить цікаві положення щодо компетенції та основних засад діяльності адміністративних судів.

За радянських часів подальший розвиток права оскарження до суду дій службових осіб закріплювалось у Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. Спеціальним актом, який гарантував дане право став Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян». Публічно-правові спори розглядалися за правилами цивільного судочинства.

Однак введення інституту адміністративної юстиції відбувалося лише формально, на практиці повноваження судів при розгляді публічно-правових спорів були досить обмеженими. На нашу думку, створення системи адміністративних судів зумовлене наявністю такого фактора, як недостатній рівень діяльності органів державної влади, що негативно відображається на стані дотримання прав і свобод громадян.

За п'ять років існування Радянської держави (з 1917 р.) накопичилося чимало правових норм, що регулювали діяльність управлінського апарату. Тому в 1923 р. у Російській Радянській Федеративній Соціалістичній Республіці (РРФСР) вперше було поставлено питання про кодифікацію радянського адміністративного права. Так, у серпні 1924 р. було підготовлено перший проект Адміністративного кодексу УСРР. Проте процедура узгодження і редагування кодексу затягнулася і його було прийнято тільки 12.10.1927 р. [1, с.155].

У 30–50-ті рр. розвиток інституту адміністративної юстиції був призупинений. Скарги розглядалася державними органами: міністерствами, відомствами, виконкомами, адміністрацією установ і підприємств, а також квазісудовими органами – партійними комітетами всіх рівнів.

Більш активний розвиток адміністративних судів в СРСР почався в 60-х рр. Так, 21.06.1961 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, накладених в адміністративному порядку». Сприяло цьому прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, накладених в адміністративному порядку» від 21.06.1961 р., яким всім оштрафованим в адміністративному порядку громадянам та посадовим особам надавалося право оскаржити постанову про накладення адміністративного штрафу в народний суд за місцем проживання [10, с.88].

Наступним кроком становлення адміністративної юстиції було внесення змін до Цивільного процесуального кодексу РСР Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» від 25.04.1988 р. Цивільний процесуальний кодекс РСР був доповнений главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян», яка регулювала розгляд справ, що впливали з адміністративно-правових відносин [11].

Конституція СРСР 1977 р. закріплювала, що дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, можуть бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду. Громадяни СРСР мають право на відшкодування втрати, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також службових осіб при виконанні ними службових обов'язків [12]. Аналогічні положення закріплювала ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. Через 10 років, у листопаді 1987 р., був прийнятий Закон УРСР «Про порядок

оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян».

Після розпаду СРСР Україна отримала у спадок систему, при якій адміністративні спори відносилися до відання загальних судів і розглядалися за правилами цивільного судочинства. Інші спори розглядалися в інстанційному порядку з додержанням правил адміністративного процесу.

Як підсумок, слід зазначити, що процес становлення адміністративної юстиції є досить тривалим, крім того, на сьогодні він й досі незавершений. Аналізуючи етапи розвитку адміністративних судів, можна дійти висновку, що за часів існування Української Народної Республіки були закладені основи реальні організаційної побудови сучасної судової системи. Саме в цей період можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності владних суб'єктів була закріплена та гарантована Основним Законом. За часів існування Російської та Австро-Угорської системи адміністративні суди також гарантувались, але на практиці діяльність інституту адміністративних судів знаходилась під суворим контролем влади. Отже, кожний етап становлення і розвитку адміністративної юстиції має своє особливе значення, із плином часу адміністративний суд набував значимості та зрештою виборював право на своє існування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / під заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Є. Міщенко ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – К., 2011. – 19 с.
3. Курко М. Н. Розвиток судової системи на території України – історичний аспект (XVIII –

XIX століття) / М. Н. Курко // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2010. – № 2. – С. 35–38.

4. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2002. – 288 с.

5. Кобилянський К. М. Становлення адміністративних судів на землях сучасної України в період з 1917 по 1920 рік / К. М. Кобилянський // Наше право. – 2009. – № . – Ч. 1. – С. 27–31.

6. Рустамов С. М. Формирование органов административной юстиции в России в пореформенное время (1861-1917 годы): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Рустамов С. М. – М., 2000. – 175 с.

7. Конституція Української Народної Республіки : від 28.04.1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com>.

8. Шаповал К. В. Историчний досвід становлення та розвитку судових установ, покли-

каних вирішувати земельні спори в Україні / К. В. Шаповал // Часопис Акад. адвокатури України. – 2011. – № 11. – С. 97–107.

9. Шишкін В. І. Адміністративний суд. Яким йому бути / В. І. Шишкін // Віче. – 1994. – № 10. – С. 24–31.

10. Гришин Н. В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гришин Н. В. – Х., 2008. – 194 с.

11. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» : від 25.04.1988 р., № 5803-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік : від 07.10.1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) / Є. В. Чаку // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 801–806 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11hevdsn.pdf>

Досліджено інститут адміністративного судочинства в Україні на різних історичних етапах суспільного розвитку (від існування Київської Русі до здобуття Україною незалежності).

Чаку Е.В. Становление и развитие административного судопроизводства в Украине (с начала существования Киевской Руси до обретения независимости)

Исследован институт административного судопроизводства в Украине на разных исторических этапах общественного развития (с начала существования Киевской Руси до обретения Украиной независимости).

Chaku E.V. Becoming and Development of the Administrative Legal Proceeding in Ukraine (From Existence of Kievan Rus to the Receipt of Independence)

Investigational an institute of the administrative legal proceeding is in Ukraine on the different historical stages of community development (from existence of Kievan Rus to the receipt by Ukraine of independence).