ІСТОРИЧНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

МОГИЛ Сергій Костянтинович - кандидат юридичних наук, суддя Вищого господарського суду України

УДК 342.925(477)

Стаття присвячена дослідженню історичних передумов запровадження адміністративної юстиції в Україні, які сформувалися у XIX – XX столітті. Акцентовано увагу на тому, що адміністративна юстиція в Україні не може вважатися повністю запозиченим інститутом, а її модель побудована на базі позитивного світового досвіду з урахуванням особливостей вітчизняної правової системи і усталених традицій.

Система органів виконавчої влади покликана приймати і застосовувати підзаконні акти управління. Здійснюючи свою діяльність, адміністративні органи зачіпають інтереси тих осіб, на яких направлена ця діяльність, а іноді і обмежують або порушують права цих громадян. Це обумовлює необхідність убезпечить громадян від свавілля і несправедливості з боку органів виконавчої влади. Природно, сам факт створення і необхідних законодавчих актів не вирішить всі проблеми, які виникають у сфері публічного управління, – правових відносин громадян і органів публічної влади, у зв'язку з цим метою адміністративного судочинства повинні стати вирішення адміністративних спорів, що виникає між сторонами, але і задоволення суспільної зацікавленості в належних діях державних органів, фактором дотримання законності у сфері публічновладних відносин.

Таким чином, адміністративній юстиції взагалі, і адміністративним судам зокрема, відводиться важливе місце в забезпеченні законності дій органів публічного управління, при розгляді конкретної справи, навіть відносно питань що спеціально не піднімаються сторонами, але пов'язаних з належним розглядом справи в цілому, що дозволяє ефективно і оперативно вирішувати конфлікти у сфері публічно-правових відносин.

Питанням організації та здійснення адміністративної юстиції в сучасній Україні присвятили свої дослідження такі відомі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, С.В. Ківалов, Р.І. Куйбіда, Ю.С. Педько, Н.Ю. Хаманєва, та ін. Проте, і досі у юридичній науці не сформувалося єдине загальноприйняте визначення адміністративної юстиції, у зв'язку з чим на сторінках наукової літератури можна зустріти чимало його варіацій. Так, наприклад, на думку

Р. Проскурняка, адміністративна юстиція являє собою окремий правовий інститут, який регулює організацію і діяльність судів із вирішення публічно-правових спорів щодо законності правових актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічного управління, що здійснюється відповідно до спеціальних процесуальних правил [10, с. 31-34]. Дещо інакше дивиться на цей термін Н.Ю. Хаманєва, яка розглядає адміністративну юстицію як особливий порядок оспорювання актів публічної адміністрації, пов'язаний із захистом суб'єктивних публічних прав і за-

безпеченням законності у сфері управління [12, с. 5].

Отже, як випливає з наведеного визначення, інститут адміністративної юстиції – це процес розгляду та вирішення спорів між приватними особами й представниками державної влади (державними службовцями) з приводу неналежного виконання покладених на них обов'язків або реалізації наданих їм прав.

Довгий час у науковій літературі панувала думка, що адміністративна юстиція нове явище для правової реальності України. Проте у даній роботі ми спробуємо довести, що інститут адмініністративної юстиції не є новим явищем в історії України, а обрана організаційно форма адміністративної юстиції є цілком обгрунтованою, виходячи з реалій сьогодення, так і з історичних передумов, які передували створенню адміністративних судів в Україні.

Теоретичне обґрунтування необхідності включення до правозахисного інструментарію в Україні адміністративної юстиції зумовлює можливість дослідження оптимальних шляхів організаційного забезпечення запровадження даного інституту.

Наприкінці XIX століття "належну організацію адміністративної юстиції" [12, с. 7] було виокремлено як одну з умов забезпечення права і законності в сфері управління. Організація адміністративної юстиції уособлює формальне явище, яке характеризує адекватний перерозподіл функціональних завдань між частинами цілого і передбачає послідовну та дійову взаємодію структурних частин між собою і, відповідно, з цілим. Тобто одним із найважливіших організаційних факторів запровадження адміністративної юстиції є створення самостійної організаційної структури, її оптимальна внутрішня побудова, яка дозволяла б говорити про ефективний правозахисний апарат держави. Вибір моделі організаційної побудови адміністративної юстиції в Україні є питанням, якому найбільше приділялося уваги в дослідженнях цього інституту.

Англосаксонська квазісудова система оскарження не передбачає особливих елементів суддівського професіоналізму адміністративної юстиції, тобто не існує структурованої системи спеціалізованих судів і перевага надається не організаційним питанням, а процедурі розгляду скарг громадян, тому слід звернути увагу на континентальний досвід у цій сфері. Англосаксонська система організації адміністративної юстиції характерна для Великобританії і США. У цих країнах адміністративні суперечки між громадянами і органами управління розглядають суди загальної юрисдикції (поряд з цивільними справами). Отже, англосаксонська система адміністративної юстиції керується доктриною рівності всіх посадових осіб перед судом і неприпустимості вилучення чиновників з-під юрисдикції тих же судів, з якими мають справу інші громадяни.

Однак поряд із загальними судами у Великобританії є цілий ряд органів, що виконують судові функції, але мають другорядне значення порівняно із судами, що називаються, як правило, трибуналами, які виконують як управлінські, так і судові функції.

Ці органи також мають назву «квазісудових», тому що під час розгляду справи вони встановлюють питання факту і потім застосовують до нього правові норми, тобто по суті йдеться про спеціальне правосуддя. Такі квазісудові органи стали створюватися на початку XX ст. в окремих галузях державного управління (трибунали з земельним спорів, зі справ про страхування, з питань будівництва, комунальних податків і зборів, ліцензування, трудовим спорам, міграції; трибунали з питань щодо психічно хворих осіб тощо).

Отже, англосаксонська система органів адміністративної юстиції є адміністративним трибуналом, що розглядають у межках встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові суперечки між громадянами чи юридичними особами з одного боку, і органами управління – з іншого. Процедура розгляду цих суперечок є особливою процесуальною формою, невід'ємним змістом якої є дотримання таких традиційних принципів процесу, як гласність, змагальність, безпосередність, можливість оскарження прийнятого рішення тощо. Процедура у британських трибуналах менш складна і формалізована, а фінансові витрати сторін

менш значні порівняно з адміністративними установами США.

В Європі існує велика кількість різновидів організаційної побудови адміністративної юстиції. Існує дві організаційні моделі, які протягом XIX-XX століть мали найбільш вагомий вплив на підходи до визначення організаційної моделі адміністративної юстиції в інших країнах – французька та німецька.

У Франції після реформи 1988 р. організаційна побудова адміністративної юстиції стала триланковою. Розгляд адміністративних справ як першої інстанції здійснюється 31 адміністративним трибуналом (26 – у Франції, 5 – у заморських департаментах) [1, 358]. Апеляційні адміністративні суди були створені в 1988 р., їх кількість дорівнює п'яти. Для цих судів прийняття апеляційних рішень є єдиною компетенцією, хоча частина апеляцій розглядається Державною радою. З реформаторською метою у Франції було створено відповідно п'ять апеляційних округів. Таким чином, апеляційні адміністративні суди Франції є судами регіональними, і територія, на яку розповсюджується їх компетенція, не збігається з адміністративно-територіальним поділом країни.

В Німеччині вперше органи адміністративної юстиції (адміністративні суди) з'явилися у Баварії і Бадені 1863 р., у Прусії – 1872 р. До кінця XIX ст. адміністративні суди існували в усіх землях Німеччини. За Законом про суди з адміністративних справ від 21 січня 1960 р. організаційна структура адміністративної юстиції налічує також три ланки. Суди з адміністративних справ є судами першої інстанції (35 для всієї Німеччини). Організаційно вони працюють палатами, до яких входять троє професійних і двоє непрофесійних суддів. Крім того, закон передбачає можливість одноособового розгляду справи.

На наступному ієрархічному рівні знаходяться верховні адміністративні суди земель (їх 11). Розгляд справ у даних судах здійснюється сенатами в складі п'яти професійних суддів або трьох професійних і двох непрофесійних суддів. Суди другого рівня розглядають апеляційні скарги на рішення судів з адміністративних справ. При цьому зауважимо, що оскарження рішень судів першого рівня може минати другий рівень і здійснюватися відразу у ревізійну інстанцію.

У Польщі, як і у Німеччині, віддали перевагу створенню незалежної структури спеціалізованих адміністративних судів, хоча, як відзначалося було наведено ряд аргументів щодо зосередження судової влади в межах загальних судів [1, с. 356]. У ст. 184 Конституції Польщі від 2.04.1997 р. передбачається функціонування адміністративних судів у країні [1, с. 366]. Тут створена дворівнева організаційна структура – Головний адміністративний суд, який включає 192 судді і 10 регіональних філіалів.

У Фінляндії також існує розгалужена система адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом, до якого входять президент і 21 судді. Колегія з 5 суддів розглядає скарги на рішення адміністративних судів нижчої інстанції – судів губерній, а також на рішення Державної ради, розпорядження міністрів, приписи губернаторів і деяких інших виконавчих органів. За необхідністю збирається пленарне засідання Верховного адміністративного суду. Адміністративні суди губерній (їх 12) колегіальне розглядають (у складі трьох суддів) скарги на рішення і дії адміністративних органів [9, с. 77].

Для України інститут адміністративної юстиції – явище не нове. Законодавство короткочасного періоду існування самостійного Українського державі (1917-1920 р.) не обходило своєю увагою питання про діяльність органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. установила, що судова влада в рамках цивільного, карного й адміністративного законодавства здійснюється винятково судовими органами. При цьому административно-юрисдикционная діяльність адміністративних органів із законом.

Зазначимо, що проектом Основного Державного Закону УНР у період існування Директорії (1920 р.) передбачаюся введення в судову систему України Вищого Адміністративного Суду. Цей суд повинен був розглядати й вирішувати, дотримуючись судового порядку, питання про законність

розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування [3, с. 93].

У СРСР не склалося адміністративній юстиції по французькому, німецькому або англійському зразку, але це зовсім не означає, що сам по собі інститут адміністративної юстиції у нас був відсутній. Процес створення різних форм правового (у тому числен судового) контролю за діяльністю адміністрації в СРСР може правильно зрозуміти і бути пояснений лише в результаті аналізу цілого ряду умов і обставин, які прямо або побічно впливали на розвиток цього процесу.

Наша країна не знала розгалуженої і розвиненої системи адміністративної юстиції. Першою інстанцією була змішана губернська присутність, яка розглядала строго обмежений круг адміністративних справ (податкові, про дорожні повинності, про порушення поліцейських постанов). Другою і останньою інстанцією був 1-й департамент Сенату. У великому числі випадків 1-й департамент розглядав справи по 1-ій інстанції, хоча в законі його підсудність точно визначена не була. У результаті багато справ не проходілі через присутність (звичайну 1-у інстанцію). Це давало підставу говорити, що адміністративна юстиція в нашій країні (Сенат) є «куполом без будівлі і фундаменту». Судовий процесуальний порядок в органах адміністративній юстиції був відсутній. Панував письмовий принцип. Сенатори призначалися з «осіб перших трьох класів», причому не вимагалося ні практичного стажу, ні освіти. Слухання справи, як правило, відбувалося за участю представника зацікавленого міністерства (сторони), якому нарівні з суддями належало право вирішального голосу [5, с. 20]. Спроба Тимчасового уряду створити систему адміністративної юстиції закінчилася невдачею.

Революція в жовтні 1917 р. природно означала і ліквідацію всіх інститутів дореволюційної адміністративної юстиції. Вона пішла з історичної арени разом з судами, прокуратурою, адвокатурою тощо. Проте якщо ліквідація дореволюційного суду створила потребу в негайній організації нового суду (всегромадські і кримінальні справи не зникли в результаті революції), то така потреба в органах адміністративної юстиції в перші місяці революції не відчувалося. Ті категорії справ, які раніше розглядались в присутності і створених Тимчасовим урядом адміністративних судах, в більшості просто зникли, нові ж конфлікти і спори корінним чином відрізнялися і формою, і за змістом від всього того, що було до революції. Слід зазначити ще однин фактор, який вплинув на подальшу ситуацію: віднусть належних кадрів.

З врахуванням всіх перерахованих обставин і належить оцінювати ті перші кроки, які робилися в країні з метою створення органів адміністративної юстиції. Ці обставини певною мірою пояснюють і подальший розвиток законодавства і теоретичних поглядів на проблему адміністративної юстиції в СРСР.

Перший проект створення адміністративного суду відноситься ще до 1918 р. Він був розроблений в наркоматі Держконтролю і передбачав створення особливого Комітету з розгляду скарг при Державному контролі, а також місцевих відділень Комітету [5, с. 34-35]. У 1921 р. Інститутом радянського права при МГУ, а в 1922 р. НКЮ УРСР теж розроблялися проекти створення органів адміністративної юстиції [6, с. 90]. У літературі цього часу висловлювалася рішуча вимога щодо організації системи адміністративних судів. Так, І.Т. Тарасов наголошував, що «…для РСФСР наполегливо повстає питання про адміністративну юстицію... принципових заперечень тут яких-небудь привести не можна, і створення адміністративного суду ні яким чином не протирічить тим основним принципам, на яких будується радянська юстиція взагалі. Адміністративні суди повинні перейняти на себе завдання, яке було поставлене перед Бюро скарг РКП. З введенням адміністративних судів буде зроблен найважливіший крок в сенсі забезпечення законності... Треба лише, щоб адміністративний суд володів належним авторітетом і належною незалежністю від тих установ, дії яких він розглядатиме» [8, с. 45]. Показово, що промовці за створення розгорнутої системи адміністративної юстиції в СРСР в основному орієнтувалися на німецьку або французьку системи адміністративних судів. Декрет

ВЦИК від 11 квітня 1919 р. передбачав створення спеціального адміністративного апарату для розбору скарг. Постановою НК Держконтролю від 4 травня 1919 р. було організовано Центральне бюро скарг, а постановою від 24 травня 1919 р. місцеве Бюро скарг. У цих перших постановах роль Бюро скарг зводилася в основному до прийому і концентрації скарг, а також до контролю за розглядом скарг у відповідних відомчих органах. Подальший розвиток показав, що практика прагне перетворити Бюро скарг на органи по розгляду скарг і не задовольняється «направляющей функцией» бюро. Це прагнення знайшло віддзеркалення в постанові ВЦИК від 30 червня 1921 р., в якому, зокрема, зазначалось: «1) Скарги і заяви, як загальне правило, проходять через місцеві Бюро і вирішуються по можливості на місці...». У Інструкциі РКИ прямо відзначалось, що всі скарги, що поступають в Бюро, вирішуються цими Бюро по суті, за винятком скарг на виконкоми, які для відміни відповідних оскаржених дій прямують в губісполкоми... Протягом декількох років Бюро скарг функціонували не лише як органи, що відають прийомом скарг і заяв (як загального, так і приватного характера), але і як органи, що «провадять розслідування і вирішення скарг» [2, с. 58-59]. Лише в кінці 1924 р. Бюро скарг були закриті.

Таким чином, аналізуючи законодавство перших років революції і його інтерпретацію в літературі, можна прийти до висновку, що інститут адміністративної юстиції не був чужий радянській системі, тим паче, що форми контролю за законністю в області державного управління складалися в СРСР зовсім не по західних зразках і наповнювалися новим вмістом. На жаль, з середини 20-х років відношення до проблеми адміністративної юстиції починає змінюватися. У подальші роки усе більш твердо стала складатися думка про адміністративну юстицію як про чисто буржуазний інститут, який в радянському праві абсолютно не застосовується. У переважній більшості робіт 40-50-х років адміністративна юстиція розглядається як специфічний буржуазний інститут.

З перших кроків свого існування Радянської держави уряд був заклопотаний забезпеченням законності у сфері управління. Це наочно просліджується на прикладах радянського законодавства, багаточисельних висловах В. І. Леніна, практиці діяльності органів, що здійснюють контроль за законністю актів управління. Умовно історію її розвитку можна розділити на декілька етапів. На першому етапі (1918-1924) законодавець розраховував забезпечити захист прав і інтересів громадян у сфері адміністративного управління за допомогою спеціальних органів (Бюро скарг), що стоять окремо від так званої активної адміністрації. Протягом більше десяти років (1924-1937) законність у сфері управління забезпечувалася лише встановленням державного, відомчого і громадського контролю. Спеціальних органів, які б використовувались для вирішення адміністративних спорів, в цей період, створено не було. У 1937 р. законодавець відніс до ведення суду значну категорію справ, що мають адміністративно-правовий характер. Таким чином, суд вперше став широко використовуватись для контролю за законністю в діяльності адміністративних органів. Зазначимо, що до цього суди розглядали лише деякі спори адміністартивно-правовго характеру: скарги на дії нотаріусів, судових виконавців. У наступний період (1937-1961) суд діяв не стільки як орган вирішення адміністративних, спорів, скільки як орган попереднього контролю адміністратівних актів по стягненню недоїмок, штрафів тощо. Справи порушувались, як правило, не по скаргах зацікавлених осіб, а по заявах самих державних органів, які повинні були для провадження стягнення отримати санкцію суду.

У 1961 р. почався новий етап в розвитку адміністративної юстиції. Основний принцип порушення адміністративних справ був істотно видозмінений: справи стали порушуватись, як правило, по скаргах зацікавлених осіб. Законодавець, (хоча і дуже обережно) вступив на дорогу розширення судової юрисдикції у справах, що виникає з адміністратівно-правових відносин. Одночасно були посилені адміністратівно-процесуальні гарантії розгляду скарг, які подавалися у відомчому порядку або через громадські організації.

Підкреслимо, що навіть на підйомі революційного державного будівництва, радянський державний апарат не вважався вільним від недоліків. У Програмі КПРС зазначається: «Апарат соціалістичної держави служить народові і підзвітний народові. Недобросовісність працівника, зловживання владою, бюрократизм повинні рішуче присікатися і суворо каратися, незважаючи на осіб». У Звітній доповіді ЦК КПРС з'їзду партії вказується: «В більшості своїй працівники державного апарату – кваліфіковані, добросовісні, уважні люди... Але треба визнати, що є ще і бездушні чиновники, волокитчики, грубіяни. Їх поведінка викликає справедливе обурення радянських громадян. Партія, спираючись на підтримку громадськості, рішуче бореться і боротиметься за підвищення культури роботи апарата управління» [2, с. 60].

Отже, інститут адміністративної юстиції не можна вважати повністю перейнятим від країн Західної Європи. Не дивлячись на те, що науковці почали науково-теоретичне опрацювання проблематики адміністративної юстиції відносно нещодавно, на практиці основи адміністративної юстиції мають глибокі коріння. І хоча наша країна не перейняла повністю жодної класичної організаційної форми адміністартивної юстиції, це зовсім не означає, що створена і діюча нині адміністративна юстиція є штучною, адже процес її створення був цлком логічним, огрунтованим та, що важливо, історично обумовленим.

SUMMARY

To research the historical background of the introduction of administrative justice in Ukraine that have emerged in the XIX - XX century. Attention is focused on the fact that administrative justice in Ukraine can not be fully borrowed Institute and its model is based on positive international experience allowing for the domestic legal system and established traditions.

Література

1. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України : підруч. / Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. – К. : Факт, 2003. – 536 с.

2. Галаган И.А. Административная юстиция в СССР (государственное и материально-правове исследование) / И.А. Галаган. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1970. – 320 с.

3. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Право и жизнь, 1925.

4. Корф С.А. Административная юстиція в России. – Кн. 1. / Корф С.А. – СПб., 1910. – 218 с.

5. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб.

/ Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.

6. Левин Б.Р. Роль суда в обеспечении социалистической законности в советском государственном управлении : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Б.Р. Левин. – Свердловск, 1944.

7. Проскурняк Р. Основні аспекти тлумачення сутності адміністративної юстиції як гарантії забезпечення законності / Р. Проскурняк // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 31-37.

8. Свида О.Г. Формування адміністративних судів на українських землях в кінці XIX – початку XX століть / О.Г. Свида // Митна справа. – 2007. – № 1. – С. 92-96.

9. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія

/ Стефанюк В. С. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.

10. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному праву) / Тарасов И.Т. – М., 1910. – 340 с.

11. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. 126 с.

12. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5-13.