

Угленко Ярослав Сергійович –
здобувач кафедри адміністративного
права і процесу Національної академії
внутрішніх справ

ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Досліджено генезис становлення адміністративного судочинства і його важливої складової – судового рішення. Розглянуто головні етапи розвитку адміністративної юстиції.

Ключові слова: судочинство; судове рішення; адміністративна юстиція.

Исследован генезис становления административного судопроизводства и его важной составляющей – судебного решения. Рассмотрены основные этапы развития административной юстиции.

Ключевые слова: судопроизводство; судебное решение; административная юстиция.

This article is concerning on genesis of formation of administrative legal procedure and its important component – court decision. Main phases of development of administrative justice are examined in it.

Keywords: legal procedure; court decision; administrative justice.

Правова система демократичної, соціально-правової держави покликана забезпечити практичну реалізацію захисту прав і свобод особи. Саме розроблення та прийняття процесуальних норм, що регламентують порядок діяльності державних органів та посадових осіб, дає змогу вдосконалити систему державного управління, протидіяти корупції, спростити та зробити доступною систему управлінських послуг населенню.

Як стверджує О. В. Кузьменко, без аналізу змісту й ролі юридичного процесу в правовій системі, розгляду особливостей процесуальних норм і правовідносин неможливо об'єктивно оцінити реальний стан механізму правового регулювання, оскільки в суспільстві, що визначає вищою соціальною цінністю людину, її права та свободи, цей напрям, опосередковуючи взаємодію держави та особи, є гарантом захисту її прав та свобод, а також важливим чинником координації приватного та публічного інтересу [1, с. 8].

На думку науковця, сутність концепції юридичного процесу полягає в тому, що вона не обмежується тільки регламентацією примусу чи вирішенням цивільно-правових суперечок, тобто, крім кримінального та цивільного права, у системі матеріальних галузей права існує значна кількість інститутів, підгалузей та галузей права, головним призначенням яких є реалізація приписів матеріально-правових норм [1, с. 8].

Юридичний процес у правовій науці пройшов декілька етапів становлення й розвитку.

Генезис становлення судового рішення в адміністративному судочинстві тісно пов'язаний з розвитком юридичного процесу загалом. Перші спогади про виникнення науки процесуального права містяться в дореволюційних дослідженнях юристів царської Росії. Так, професор В. О. Рязановський зазначає, що починаючи з римського права аж до початку XIX ст. процес – цивільний, кримінальний і канонічний – розглядався як доповнення до відповідного матеріального права, як похідне від нього [2, с. 14].

На думку професора А. Х. Гольдстена, римські юристи не знали спеціальної науки цивільного процесу, слово *processus* ніколи не використовувалося римлянами в тому значенні, яке воно має в сучасному праві. У працях Гая та Юстиніана викладання цивільного права й судопроводження відбувається разом [3, с. 123].

Весь судовий процес в Стародавньому Римі поділявся лише на кримінальний і цивільний. Цивільний процес, наприклад, у період Республіки складався з двох стадій: підготовка до винесення рішення та винесення рішення. Перша стадія зводилася до розгляду справи у претора. На другій стадії запропонований претором і схвалений сторонами суддя одноосібно, без жодних формальностей вислуховував покази сторін і свідків, розглядав матеріальні докази тощо. Рішення судді було остаточним й оскарженню не підлягало – судові рішення повинно було прийматися за істину [4, с. 31–33].

У Римській державі принципово важливим також уважалося, що ніхто не може бути суддею у своїх власних справах і виносити за ними рішення, тому для розгляду справи призначався суддя. Також вважалося, що за несправедливе судове рішення суддя відповідав усім своїм майном, якщо таке рішення завдавало шкоди тій чи іншій стороні. Своє рішення сторонам суддя оголошував усно, без будь-яких формальностей і нічим не мотивуючи. Роль судді обмежувалась оголошенням рішення [5, с. 83].

За часів середньовіччя правові обмеження європейських абсолютних монархій запроваджувалися внаслідок конфліктів із церквою, повстань знаті, чії вимоги відображено у Великій хартії вольностей, а також появи германського звичаєвого права, за якого зародилася доктрина, згідно з якою суверен не знаходиться над законом та може бути притягнутий до відповідальності за свої дії. Ці основні принципи знайшли відображення, насамперед, у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою судів [6, с. 94].

На початку XVIII ст., з розростанням органів влади в державах Європи, було започатковано виконавчі органи, метою яких стало забезпечення відповідальності різних владних органів перед короною (монархом). У 1713 р. королем Чарльзом XII у рамках шведсько-фінського права було вперше запроваджено посаду омбудсмена, значна частина

обов'язків якого полягала у здійсненні нагляду за діяльністю представників влади, недопущенні зловживання ними владою та здійснення протизаконних дій.

Сучасні методи досягнення цілей адміністративної юстиції було закладено наприкінці XVIII ст., коли у Франції відбулася революція та було створено Державну Раду (Conseil d'Etat), тоді було визнано відмінності між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, що здійснював би нагляд за діяльністю влади та впровадженням нею публічного права. Упродовж XIX ст. Державна Рада розвивалась як касаційний суд щодо перегляду дій держави, а також як її (держави) дорадчий орган із правових питань. За цей період вона виробила механізми судового перегляду дій органів влади, що й сьогодні залишаються основою системи судового перегляду Франції. Французька модель, що передбачає наявність окремого судового органу, до складу якого входять судді, які мають підготовку в галузі державного управління та права для здійснення перегляду адміністративних дій влади, справила значний вплив на країни Європи та світу [6, с. 94–95].

Сутність французької теорії в її первісному вигляді полягала в тому, що, оскільки адміністративний орган – особливий суб'єкт права, який вступає відповідно до свого призначення в особливі правовідносини (адміністративні), то оцінювати дії адміністративних органів повинні не суди загальної юрисдикції, а спеціально створена в межах самої адміністрації система органів адміністративної юстиції. Тобто за основу береться суб'єктивна особливість – участь у правовідносинах адміністрації зі спеціальними правами та обов'язками.

Німецькі теоретики вказали на те, що контролюванню повинна підлягати не тільки законність управління, а і його неупередженість, а тому необхідна незалежна судова ланка, яка застосувала б правозахисні засоби в разі неправомірного й несправедливого здійснення публічної влади. У 60-х та 70-х роках XIX ст. в Бадені та Пруссії було засновано адміністративні суди, що сприяло створенню основи німецької системи судового перегляду адміністративних дій, у якій відобразився вплив французької дуалістичної судової системи [6, с. 95].

Завершальним етапом розвитку адміністративної юстиції у Європі стало створення в другій половині минулого століття Європейського Союзу (ЄС) та Європейського суду справедливості, а також прийняття Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. У результаті країни ЄС отримали міцну правову базу адміністративної юстиції та дедалі більший обсяг судової практики, що складається з рішень Європейського суду справедливості стосовно держав – членів ЄС. Починаючи з 1971 р. Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) було прийнято низку рішень у справах, пов'язаних із тлумаченням п. 1 ст. 6 Конвенції при її застосуванні до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію, тим самим відкривши цілком нову сферу впливу ЄСПЛ на дії органів державної влади цих країн [6, с. 95].

Адміністративний процес у Російській імперії, до складу якої входила тогочасна Україна, розвивався під впливом західноєвропейських традицій.

Важливу роль у розвитку законодавства Російської централізованої держави відіграв перший Судебник 1497 р., який містив багато нових норм, пов'язаних зі змінами, що відбулися в державі, зокрема і в судових рішеннях. Статті Судебника, яких загалом було 68, дають можливість глибше зрозуміти різні аспекти суспільного життя того часу – посилення великокнязівської влади, кількісне зростання дворянства, появу судових інстанцій, а з ними також і судових рішень [7, с. 94].

Одним із джерел становлення адміністративної юстиції в Росії став Чолобитний наказ Івана Грозного, час прийняття якого визначають як початок XVI століття. Цим наказом передбачалося:

приймання чолобитних (позовів приватних осіб) на рішення посадових осіб того часу – дяків, воевод тощо;

суд над посадовими особами, на яких подавалися «чолобитні»;
контроль за діяльністю інших державних установ.

Слід зауважити, що Чолобитний наказ діяв протягом XVI–XVII ст. [8].

Протягом XVIII–XIX ст. тогочасна адміністративна юстиція активно розвивається, з'являються принципово нові її елементи. Так, починає функціонувати поняття «нагляд», його здійснювали Сенат і прокуратура. На початку 70-х років XIX століття в Російській Імперії члени Державної Думи ініціювали створення таких установ, які б неупереджено вирішували спори, що виникають в управлінських справах. Вони успішно працювали в кожній губернії. Функції найвищого органу адміністративної юстиції належали Сенату.

О. В. Кузьменко зауважує, що законодавець у XVIII ст., у першій, а інколи й у другій половині XIX ст. включав процесуальні норми в матеріальні кодекси у вигляді особливих частин або глав. Остаточний же розподіл матеріальних та процесуальних законів у царській Росії було здійснено Судовими статутами, запровадженими в 1864 році [1].

Як зазначає російський учений Ю. М. Старилко, на думку істориків-дослідників адміністративної юстиції, існують дві точки зору щодо проблеми виникнення інституту адміністративної юстиції: 1) адміністративна юстиція виникла ще в дореформений період (тобто до 1860 р.); 2) вона з'явилась після державно-правових реформ 1860-х рр. Саме друга точка зору, вважає він, має більше прихильників [9].

На думку О. В. Кузьменко, друга половина XX ст. відзначена тенденцією до розширення поняття «юридичний процес». У літературі розвивається особливий різновид юридичного процесу – адміністративний процес, під яким мали на увазі порядок діяльності державних органів із розгляду суперечок, що виникають під час вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також із застосуванням заходів адміністративного примусу (вузький підхід до розуміння адміністративного процесу) [1].

Ще одним кроком у розвитку інституту адміністративної юстиції в Росії стали плани на реформування державного управління на початку ХХ ст. У 1904 р. було прийнято рішення про передачу на розгляд Особливої наради питань створення адміністративних судів і реформи Сената. Проте в результаті проведених реформ у 1904 р. адміністративних судів створено не було [9].

У 1917 році ідея адміністративної юстиції набула нових рис. Цього року Тимчасовий уряд видає закон про створення суду з адміністративних справ. Адміністративні судді розглядали спори між державними органами й органом самоврядування, а також суспільними організаціями.

Для розвитку адміністративної юстиції в Україні мало велике значення законодавство періоду існування самостійної Української держави (1917–1920 рр.). Конституція Української Народної Республіки 1918 р. [10, с. 73–79] установила, що судова влада в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими органами. При цьому адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалась рамками закону [11]. Про глибоке розуміння змісту адміністративного судочинства і його диференційоване врахування насамперед в конституційній нормотворчості свідчить, наприклад, чинне правило 58 розділу VII Конституції Української Народної Республіки 1918 р., а також його конкретизація в «Законі про скасування Державного Сенату і запровадження Надвищого (Генерального) суду» [11], які передбачали існування не лише адміністративного судочинства як спеціалізованого процесу, а й відповідного департаменту, що поряд із цивільним і карним був способом організації роботи суду.

У період правління гетьмана П. Скоропадського законодавче закріплення отримали положення, згідно з якими Генеральний Суд Української держави представляв собою Вищий суд по адміністративних справах.

У 1920 р. в період існування Директорії було регламентовано проект Основного Державного Закону УНР, у якому висвітлювалась діяльність судових органів по адміністративних справах. Цей проект не було запроваджено в життя, але його положення свідчать про значну увагу уряду до питань діяльності органів адміністративної юстиції. Так, за проектом у судову систему України вводився Вищий Адміністративний Суд, а адміністративними судами нижчої інстанції мали виступати загальні суди, яким надавалося право вирішувати відповідність рішень місцевих органів вимогам закону [11].

Значним кроком у розвитку адміністративного законодавства України стало введення 12 жовтня 1927 р. Адміністративного кодексу. Згідно зі ст. 158, важливі заходи щодо здійснення розпорядчих актів могли бути оскаржені. Адміністративний кодекс України упорядкував систему органів і посадових осіб, які були уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, тим самим визначились певні процесуальні правила

розгляду цих справ. Проте суди в число органів, що розглядали справи про адміністративні проступки, уведено не було [11].

У радянські часи адміністративні справи розглядалися, а судові рішення ухвалювалися за правилами цивільного й господарського судочинства. У Цивільному процесуальному кодексі України 1963 р. містився окремий підрозділ Б розділу III щодо провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Згідно з указаним розділом, справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, розглядаються судом [12].

Тільки в 1978 р. Українська РСР, перебуваючи в складі СРСР, прийняла Конституцію УРСР, у якій ст. 56 закріпила за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке повинно було реалізовуватись у порядку, установленому законом [13]. Однак до втілення в життя зазначених гарантій минуло 10 років і лише 30 червня 1987 р., у часи перебудови, було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [14].

Цей закон було змінено 20 листопада 1987 р. і введено в дію 1 січня 1988 р. 2 листопада 1989 р. було прийнято новий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян» [15]. Як зазначає В. Стефанюк, Законом передбачалось оскарження дій органів державного управління й службових осіб, тобто одноособові та колегіальні дії [16, с. 5].

Концепціями судово-правової реформи 1992 та 1998 рр. передбачалося створення системи адміністративної юстиції з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [17; 18].

У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р., ст. 55 проголошено: «Кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [19]. До Основного Закону як одне з головних прав громадян було включено всеохопну гарантію права звернення до суду.

Переломним етапом у становленні адміністративного судочинства в Україні, зокрема інституту судового рішення, стало прийняття 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України. З того часу слід урахувати, що вести мову про повноцінне адміністративне судочинство в Україні можна лише з моменту набуття чинності КАС України та створення всієї гілки адміністративних судів [20].

Таким чином, історичний досвід, що накопичено на сьогодні у створенні адміністративних судів, може бути суттєвим підґрунтям для подальшого вдосконалення їх діяльності в Україні в захисті прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади.

Історичні події кінця ХХ ст. свідчать, що питання обрання й запровадження процедур, придатних для вирішення конфліктів за участі представників влади, набували особливої актуальності у зв'язку не лише зі змінами соціально-економічних формацій, з появою нових державних утворень – нових держав, а й з проведенням серйозних реформ у державі, змінами в політичній, економічній, соціальній сферах, у відношенні держави до особистості, її соціально-правового статусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
2. Рязановский В. А. Единство процесса / Рязановский В. А. – М. : Юридическое бюро «Городец», 1986. – 78 с.
3. Гольдстен Т. Х. Юридическое исследование и статьи / Гольдстен Т. Х. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1894. Т. 1. – 1894. – 123 с.
4. Шаповалова О. І. Римське право : [метод. матеріали для самостійного вивч.] / Шаповалова О. І. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – С. 31–33.
5. Орач Є. М. Основи римського приватного права : [навч. посіб.] / Є. М. Орач, Б. Й. Тищик. – Львів : Львів. ун-т, 2000. – 238 с.
6. Адміністративне судочинство України : підруч. / [за ред. О. М. Пасенюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
7. Орленко В. І. Історія держави і права зарубіжних країн : [посіб.] / В. І. Орленко, В. В. Орленко. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 244 с.
8. Памятники русского права. Выпуск 3. Памятники права периода образования Русского централизованного государства (14–15 вв). – М. : Госюриздат, 1955. – 526 с.
9. Административная юстиция. Конец XIX – начало XX века. : хрестоматия / [сост., вступ. ст. Ю. Н. Старилова]. – Воронеж : ИПЦ Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 1. – 2004. – 719 с.
10. Конституція Української Народної Республіки: статут про державний устрій, права і вільності // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі Конституції України. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – С. 73–79.
11. Административная юстиция и административный процесс: исторический и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/admin-proces/23.php>.
12. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Д-47 Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. : [док. і матеріали] : у 2-х томах, 3-х частинах. / [упоряд. : В. Верстюк (керівник)]. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Том. 2. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006.

13. Конституція (Основний Закон) Української РСР : прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квіт. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

14. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

15. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

16. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції в Україні / В. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 7. – С. 5.

17. Концепція судово-правової реформи в Україні : затв. Постановою Верховної Ради України від 18 квіт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4.

18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 7.

19. Конституція України (Основний Закон) : прийн. 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 1 жовт. 2005 р. – К. : Паливода, 2005. – 200 с.