

ТЕНДЕНЦІ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

У вітчизняній науці адміністративного права тривалий час йшла і продовжує мати місце дискусія щодо запровадження адміністративної юстиції – буде вона здійснюватись спеціальними інституціями (адміністративними судами або органами по розгляду адміністративно-правових спорів при загальних судах) та використовувати адміністративно-процесуальну форму розгляду судових справ, чи загальними судами, де розгляд адміністративних справ повинен базуватися на цивільному процесуальному праві. Як один з варіантів розглядається можливість вирішення таких справ безпосередньо органами адміністрації.

Питанням адміністративної юстиції присвячені праці А.І.Єлістратова, М.Д.Загряцького, Н.Г.Салішевої, Д.М.Чечота, з 90-х років – роботи Ю.Н. Старілова, В.Стефанюка, В.Д.Бринцева, В.А.Кройтора, А.Б.Зеленцова.

Мета статті полягає у визначенні етапів розвитку адміністративної юстиції в Україні, проведенні аналізу змін у становленні цього інституту та з'ясуванні тенденцій адміністративної юстиції у нашій країні. Зазначена мета статті обумовлює постановку наступних завдань: проаналізувати генезис адміністративної юстиції та визначити основні етапи становлення цього інституту в Україні; здійснити юридичний аналіз змін, які відбувалися на кожному етапі розвитку адміністративної юстиції у нашій країні; визначити та дослідити тенденції адміністративної юстиції в Україні. У роботі досліджуються нові ідеї та тенденції розвитку адміністративної юстиції.

Сьогодні Україна на законодавчому рівні визначила систему контролю за адміністративними актами (діями, бездіяльністю) – він буде здійснюватися адміністративним судом. Однак окремі науковці та практики [1, с.111; 2, с.13; 3, с.20-24] обстоюють точку зору, згідно з якою розгляд адміністративно-правових спорів має здійснюватись з використанням цивільно-процесуальної форми загальними судами (гл.31-А ЦПК України). На їх погляд, такий порядок вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, є ефективним і тому нема необхідності створювати третій вид правосуддя – адміністративне судочинство. Такий підхід досить спірний, оскільки не має практичного сенсу, так як використання при розгляді адміністративних спорів норм цивільно-процесуального права робить цей процес цивільним, а останній призначений, головним чином, для розгляду спорів цивільно-правового характеру, і в результаті заперечує адміністративний процес [4, с.18].

Вибір Україною такої форми адміністративної юстиції, яка буде здійснюватись системою адміністративних судів, зумовлений особливостями історичного розвитку та домінуючими у державі концепціями.

Розбудова адміністративної юстиції в Україні відбувалася під впливом теорії і практики Росії та колишнього СРСР. З урахуванням існуючого

досвіду, на думку автора, можна виділити шість етапів у становленні інституту адміністративної юстиції в Україні.

Дореволюційний етап можна розцінювати як передумову виникнення інституту адміністративної юстиції, а не як чітко визначену систему адміністративної юстиції. У цей час на території Росії та України першою інстанцією були змішані губернські присутності, а другою – адміністративні департаменти правительствующого сенату. За словами М.Д.Загряцкова, присутностям менше були притаманні ознаки органів адміністративної юстиції ніж сенату [5, с.45-46]. Процедура розгляду справ у названих органах не визначалась. Окремі риси процесу можна було зустріти лише у фінансовій присутності. Сенат, хоча і не був судовим органом як таким, (більш був покликаний виконувати керуючі функції), однак розглядав справи в якості вищої інстанції. У деяких сферах адміністративного управління сенат виконував функції першої і останньої інстанції по розгляду адміністративних спорів. До середини першого десятиріччя ХХ ст. сенат перетворився з ієрархічної інстанції, яка керувала міністрами, в інстанцію по розгляду незначної кількості скарг, та тлумаченню законів у бажаному для адміністрації варіанті. Слухання у сенаті проходило за участю представника зацікавленого міністерства, який мав право вирішального голосу на рівні із суддею.

Після революції 1905 р. була організована «Особлива нарада по перегляду діючого Учреждения Правительствующого Сенату», на якій протягом кількох років розглядалися пропозиції стосовно реформування сенату та утворення місцевих адміністративних судів. Цією нарадою ще до Лютневої революції 1917 р. було вирішено, що сенат виконуватиме функції вищого адміністративного суду, а у судових округах треба ввести посади адміністративних суддів та зобов'язати окружні суди розглядати чітко визначені адміністративні позови.

Столипінська адміністративна реформа 1906-1907 рр. у своїй програмі також передбачала створення адміністративних судів. Однак реформа не зазнала практичної реалізації і розгляд адміністративних спорів продовжували здійснювати губернські присутності.

Другий етап охоплює 1917-1922 рр. – коли здійснювались спроби запровадити систему адміністративної юстиції. Після лютневої революції судова система України зазнала деяких змін у результаті реформ, що здійснював Тимчасовий уряд. Особливою комісією по розробці проектів законів, яка була створена Тимчасовим урядом, 30 травня 1917 р. було прийнято Положення про адміністративну юстицію, яке передбачало, що «влада судова по справах адміністративних належить адміністративним суддям, окружним судам, сенату. Адміністративний суддя є влада одноособова», а в губерніях або областях у складі окружних судів мають бути створені «особливі адміністративні відділення у складі товариша головуючого та членів суду...» [6]. Процес створення адміністративних судів призупинився завдяки подіям жовтня 1917 р., в результаті яких Україна так і не отримала самостійності.

Слід однак зазначити, що у грудні 1917 р. Центральною Радою було ухвалено Закон «Про утворення Генерального суду», в структурі якого передбачалось створити три департаменти: традиційні два – кримінальний та цивільний (вони передбачались ще укладачами «Учрежденій суддівських установлень» 1864 р.) та новий – адміністративний. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. (УНР проголошена у листопаді 1917 р.) закріпила, що «судова влада в рамках цивільного, карного і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами» [7, с.57].

Питання створення адміністративної юстиції містилися і в Проекті «Основного державного закону УНР», підготовленого урядовою комісією під керівництвом М.Білінського за часів Директорії (1920р.). Цей проект передбачав створення Найвищого Державного Суду, до складу якого належать усі члени Найвищих Касаційного та Адміністративного судів і їх президій та відокремлення адміністративної влади від судової. У проекті пропонувалось утворити на судових засадах Найвищого Адміністративного Суду, який «розглядає спори про правну важність розпоряджень державних і адміністративних урядів та органів самоврядування, спори про компетенцію між поодинокими державними та адміністративними урядами і органами самоврядування, або між самими органами самоврядування, а також всі випадки порушень Основного Державного Закону» та надав можливість оскаржити до адміністративного суду рішення адміністративних урядів після оскарження їх в адміністративному порядку [8, с.27]. Винесені цим судом рішення згідно з проектом закону оскарженню не підлягали, а його компетенція мала визначатися окремим законом.

Усі ці положення не знайшли своєї реалізації. Наукова думка після приходу до влади в Україні більшовиків стояла на позиції, що носієм права є не індивід, не особа, а держава, і тому забезпечення прав та свобод громадянина знаходиться у її віданні, у зв'язку з чим великого значення які органи мають захищати права і свободи громадян – адміністративні чи судові – не має.

Але і в цей час були здійснені деякі позитивні зміни в справі захисту прав громадян. Після проголошення УРСР громадяни отримали можливість оскаржити до суду: дії військових комісаріатів щодо звільнення громадян від військової служби за релігійними ознаками (1919р), деякі дії функціонерів (1921р.), ряд адміністративних рішень з трудових питань (1922р), дії нотаріусів та судових виконавців (1922-1923рр.). Також 9 квітня 1919 р. було організовано Центральне Бюро скарг і місцеві бюро скарг, які спочатку тільки збирали скарги та контролювали їх розгляд у відповідних відомствах, а пізніше стали самі вирішувати їх, за винятком скарг на виконкоми. У кінці 1924 році Бюро скарг були ліквідовані.

У період з 1925р. по кінець 30-х років процес запровадження адміністративної юстиції був різко призупинений. Сама правова система того часу не допускала можливостей створити судові гарантії відповідальності держави перед громадянами. Однак радянські науковці продовжували розглядати проблематику адміністративної юстиції. У 20-ті роки були опуб-

ліковані роботи М.Д. Загряцького, А.І. Елістратова, які захищали ідею створення системи адміністративної юстиції у Радянському Союзі, з урахуванням досвіду Франції та Німеччини, але їх пропозиції не були сприйнятими [5, 9]. В УРСР лише ст.158 Адміністративного кодексу 1927 р. закріплювала положення, згідно з якими, заходи щодо здійснення розпорядчих актів управління могли бути оскаржені.

Після проведення у 1938 р. 1 Всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права, яка прийняла рішення відновити науку адміністративного права, починає зростати увага вчених і до питань судового контролю у сфері функціонування адміністрації. На початку 40-х років з'являються спроби кодифікації законодавства про судоустрій та судочинство, в результаті чого у структурі цивільно-процесуального законодавства вирізняються певні категорії справ, розглядаючи які суд здійснює контроль за діями та рішеннями органів управління та посадовими особами. Протягом 1937-1961рр. суд діяв не стільки як орган розгляду адміністративних спорів, скільки як орган попереднього контролю адміністративних актів, які стосуються різних видів стягнень [10, с.63].

Незважаючи на спроби вчених протягом цих двох періодів (1925-1937; 1938-1961 рр.) запровадити адміністративну юстицію, адміністративні суди не отримали свого визнання та впровадження у законодавчу практику.

П'ятий етап (1960-1991рр.) характеризується поновленням в наукових дослідженнях терміна «адміністративна юстиція». Розпочинаються дослідження місця, змісту та ролі судового контролю за законністю в державному управлінні. Д.М.Чечот опублікував роботу «Административная юстиция. Теоретические проблемы» [10, с.134].

У 1961 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 15.12.1961р. «Про подальше обмеження використання штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» розширені межі судового контролю: громадяни отримали право на оскарження до суду постанов про накладання штрафів. Певний внесок у розвиток адміністративної юстиції зробила Конституція СРСР 1977р., яка у ст.58 закріпила, що громадяни мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів, а також право на відшкодування шкоди, заподіяних незаконними діями державних і громадських організацій та посадовими особами при виконанні ними службових обов'язків [11]. Ст.56 Конституції УРСР також містила цю гарантію [7, с.648]. Прийняті у 1980 р. Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення та Кодекс про адміністративні правопорушення УРСР (1984 р.) закріпили право громадян оскаржити до суду постанови про накладання адміністративних стягнень та порядок подання скарг до суду. Але конституційні норми, які закріплювали можливість оскарження до суду дій посадових осіб, залишились без процесуального регулювання. Лише у 1987 р., за часів перебудови, були втілені у життя деякі гарантії прав громадян передбачені Конституціями СРСР та УРСР 1977 року. У Законі СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян» [12]. А у 1989 р. був прийнятий Закон «Про порядок оскаржен-

ня до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян» [13]. Цей Закон на відміну від попереднього передбачав можливість оскарження в суді не лише одноособово дій посадових осіб, а і дій колегіальних державних органів. В ньому закріплювався цивільно-процесуальний порядок розгляду скарг. Але Закон не надавав в повній мірі громадянам можливість реалізувати своє право на судовий захист порушених прав, оскільки оскарженню підлягали лише індивідуальні акти. Нормативні акти не могли бути оскаржені згідно з положеннями названого Закону.

Після проголошення у 1991 р. Україною незалежності розпочався етап активізації досліджень у галузі адміністративної юстиції. Законодавчо адміністративні спори і нині розглядаються загальними судами за правилами цивільного судочинства. Продовжує застосовуватись і відомчий розгляд скарг (позасудовий). Однак, у цей період було прийнято ряд законів, які регламентують та розширюють можливості судового захисту особистих прав і свобод у сфері адміністративно-правових відносин. Про судовий захист прав і свобод у сфері адміністративно-правових відносин йдеться і у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 3.12.1997 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» .

Закон «Про судоустрій в Україні» від 7 лютого 2002 р. завершив дискусію щодо різних підходів стосовно системи адміністративної юстиції і запровадив систему спеціалізованих адміністративних судів.

З історії розвитку судового контролю за законністю у сфері управління у нашій країні можна зробити висновок, що розширення компетенції загальних судів по розгляду скарг фізичних та юридичних осіб відбувалося поступово. Для України інститут адміністративної юстиції явище не нове, оскільки теоретичні дослідження, законотворча практика щодо його запровадження були зроблені ще за часів Центральної Ради, і навіть ще раніше у царській Росії. Разом з тим в практику так і не було запроваджено інститут адміністративної юстиції, який лише тепер отримав можливість для свого становлення та розвитку.

Список літератури: 1. Радченко П.І. Юрисдикція судів з розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. Матеріали науково-практичної конференції 18-19 квітня 2002 року м. Харків. К., 2002. 2. Кройтор В.А. Тенденции развития административной юстиции // Проблемы соверш. законод. Украины и практики его применения: Кратк. тез. докл. и науч. сообщ. межрегион. научн. конф. молодых ученых и соискателей. Х.,1991. 3. Бринцев В.Д. Адміністративне судочинство (Нормативна база, судові прецеденти, коментарії, зразки процесуальних документів). Х., 2002. 4. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы М.,2001. 5. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.,1925. 6. Собрание законов и распоряжений 1917 №127 или Вестник Временного Правительства от 9.06.1917г. 7. Хрестоматія з історії держави

і права України. Т.2. Лютий 1917-1996 р.: Навчальний посібник // За ред. В.Д. Гончаренка. К.,1997. 8. Шишкін В. Адміністративний суд. Яким йому бути // Віче, 1994. № 10. 9. Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1922. 10. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л.,1973. 11. Конституция (основной закон) СССР. М., 1986. 12. Відомості Верховної Ради СРСР, 1987. № 26. Ст.388. 13. Відомості з'їзду народних депутатів і Верховної Ради СРСР, 1989. №22. Ст.416.

Надійшла до редколегії 05.02.03