

Автореф. ...д.ю.н. - 12.00.10. - К., 2009. - С.21-22.

12. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади / В. В.Сердюк: Автореф. ...д.ю.н. – 12.00. 10. – Х., 2009. – С.5-6.

13. Ткачук О.С., Глушенко С.В. Сучасне реформування судової системи України в аспекті єдності суду касаційної інстанції / О.С.Ткачук, С.В. Глушенко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2012. – №1(4). – С.96.

14. Сірий М.І. Касація - основна функція Верховного Суду України / М.І. Сірий // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – №4(116). – С.33.

15. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади / В. В.Сердюк: Автореф. ...д.ю.н. - 12.00. 10. - Х., 2009. - С.8.

16. Ткачук О. С., Глушенко С. В. Сучасне реформування судової системи України в аспекті єдності суду касаційної інстанції / О.С.Ткачук, С.В. Глушенко // Часопис цивільного і кримінального судочинства. — 2012. - №1(4). - С.100.

17. Назаров І.В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння: Монографія / І.В. Назаров. - Х.: ФІНН, 2011. - С.109.

18. Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи України / Р.О.Куйбіда: Автореф. ...к.ю.н. - 12.00.10. - К., 2006. - С.8-9.

19. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - N 41-42, N 43, №44-45. - ст.529.

T. Pustovoit

THE UNITY OF THE JUDICIARY AS A CONSTITUTIONAL BASIS OF THE UKRAINIAN JUDICIAL SYSTEM: PROBLEM STATEMENT

Author provides a theoretical analysis of the legal nature of the unity government. In this context reveals the unity of the legal nature of the judiciary as a key constitutional principles of organization and administration of justice. Rising issues of the legal nature of the Supreme Court of Ukraine as the highest judicial body in the system of courts of general jurisdiction, arising from the adoption of the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» (2010).

Keywords: *unity, judiciary, justice, appeal, appeal, supreme court.*

УДК 347.998.85(091)(477)«18»

Б. Р. Стецюк

УРЯДУЮЧИЙ СЕНАТ ЯК ОРГАН АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇУ ХІХ СТ.

У статті розглядається роль Урядового Сенату і його департаментів у здійсненні адміністративних процедур. Автор аналізує дві основні точки зору на час виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії: деякі автори вважають, що її елементи сформувалися ще до реформ 1860-х років, інші - що це відбулося в пореформений період, а до цього - просто не було можливим. Автор вважає, що система адміністративної юстиції в Росії виникла в другій половині ХІХ століття, але елементи її зародження дійсно пов'язані з діяльністю Сенату початку ХІХ ст. У той час, правової системи Росії не було відомо про конкретні процесуальні форми адміністративного розгляду. Вирішення публічно-правових спорів у цей час здійснювалося у формі оскарження до начальства неправомірних дій і актів адміністрації; єдиною формою порушення спорів для громадянина або громадської установи була скарга; прокурор міг винести протест на незаконний акт органу державного управління; подання скарг до начальства обумовлювало множинність і вузьку спеціалізацію органів, що їх розглядають; адміністративно-судові місця загальної компетенції (окрім Сенату) ще не існували; посадовці (губернатори, генерал-губернатори, справники, міністри, головноуправляючі) розглядали скарги одноособово.

Важливу роль в Сенаті грав його Перший департамент, оскільки саме він видав адміністративно-судовими справами: 1) розбирав спори між громадянами і владою; 2) вирішував сперечання органів влади між собою.

У справах за наглядом за законністю державного управління Сенат виступав, по-перше, як орган, який за власним почином або за поданням відповідних установ вирішував спори, що виникають між адміністративними місцями про владу і передавав справи з одного присутственного місця в інше, по-друге, Сенат був інстанцією, що приймала скарги приватних осіб і органів самоврядування на неправильні розпорядження міністрів і губернських місць.

Ключові слова: адміністративна юстиція, Урядуючий Сенат, адміністративні процедури, адміністративно-правові спори.

Постановка проблеми. Однією з важливих, дискусійних та недостатньо досліджених проблем історико-правової науки є питання про становлення та розвиток адміністративної юстиції в Російській імперії. *Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Ця тема почала аналізуватися ще дореволюційними правниками М. М. Коркуновим, С. О. Корфом, І. Т. Тарасовим, С. К. Гогелем, В. О. Гагеном, радянським вченим Д. М. Чечотом, українським фахівцем І. С. Гриценком, зарубіжними дослідниками Ф. Старром, Т. Феллоузом та ін. Проте вони аналізували лише окремі аспекти цієї проблеми, тому своє завдання автор бачить в дослідженні ролі Урядуючого Сенату та його департаментів в здійсненні адміністративних процедур.

Викладення основного матеріалу. У досліджуваній період адміністративна діяльність в цілому розглядалася як лише один з видів або форма державної діяльності, що помітно відрізняється від законодавчої і судової діяльності як за своїм змістом, так і тими формами, в яких вона виявлялася. Зміст адміністративної діяльності держава розглядала набагато ширше і складніше за зміст законодавчої і судової діяльності. До форм адміністративної діяльності тоді відносили: приватноправові дії, примусові і публічно-правові. Видатний юрист XIX ст. М. М. Коркунов відзначав: «Адміністративно-судова справа існує у всіх випадках, коли справа стосується правомірності дій адміністрації і саме про надання, визнання, позбавлення або здійснення якогось права, які не надані на розсуд адміністрації» [1, с. 107].

В юридичній літературі (в т.ч. дореволюційній) не існує узгодженої точки зору на час виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії. С. О. Корф відносив зародження адміністративної юстиції в Російській імперії до «екатерининських часів», І. Т. Тарасов вважав колишніх губернських прокурорів суб'єктами адміністративної юстиції, В. П. Безобразов вже у 1874 р. висловлював думку, що Сенат має вікові традиції адміністративної юрисдикції, Г. Е. Петухов знаходив висловлювання про адміністративну юстицію у вченого «екатерининської епохи» С. Е. Десницького [2, с. 15]. Американський історик Ф. Старр вважав, що адміністративної юстиції в Росії взагалі не було, оскільки не було і відповідних особливих її органів [3, р. 30]. На думку І. М. Пекарського, «у XVIII ст. оскарження приватними та юридичними особами дій адміністрації здійснювалося переважно шляхом подання скарг на Височайше ім'я. З початку XIX ст. подібного роду скарги поступово спрямовувалися в Урядуючий Сенат. Таким чином, *непомітно для самого законодавця* (виділення наше – Авт.) в Сенату почали з'являтися функції адміністративної юстиції» [4, с. 300]. Звертає на себе увагу саме те, що це було «непомітно для законодавця», тобто відбулося як ніби стихійно.

Більш усталену і поширену думку ще у 1911 р. висловив І. А. Блінов: «До реформ 1860-х років і особа, і станові організації майже в однаковій мірі поглиналися державою. Отже, адміністративна юстиція як інститут, покликаний протистояти свавілля виконавчої влади, була відсутня, і розвиток її став можливий тільки після реформ Олександра II [5, с. 613-615].

Таким чином, існують дві основні точки зору щодо часу виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії: деякі автори вважають, що її елементи сформувалися ще до реформ 1860-х рр.; інші – що це відбулося в пореформений період, а до цього - просто не було можливим. Ми приєднуємося до точки зору тих вчених, які вважають, що адміністративна юстиція в Росії виникла в другій половині XIX століття, але елементи її зародження дійсно пов'язані з діяльністю Сенату початку XIX ст.

Правовою базою, що регламентувала провадження з вирішення адміністративно-правових спорів в досудовому порядку, в даний період виступали нормативно-правові акти різної юридичної сили. Це законодавчі і підзаконні акти найвищих органів державної влади, а також блоки відомчих нормативно-правових актів, які в своїй сукупності складають інститут провадження скарг [6, с. 150].

Російській правовій системі не були відомі спеціальні процесуальні форми адміністративного судочинства. Російський правник XIX ст. А. Невський вважав вітчизняне законодавство про адміністративну юстицію найвідсталішим у ряді європейських законодавств [7, с. 594]. Проте, на наш погляд, не можна повністю заперечувати значення тих інститутів, що існували в XIX ст. – на початку XX ст. і призначалися для розгляду і вирішення спірних адміністративно-судових справ.

Вирішення публічно-правових спорів у цей час здійснювалося у формі оскарження до начальства неправомірних дій і актів адміністрації; єдиною формою порушення спорів для громадянина або громадської установи була скарга; прокурор міг винести протест на незаконний акт органу державного управління; подання скарг до начальства обумовлювало множинність і вузьку спеціалізацію органів, що їх розглядають; адміністративно-судові місця загальної компетенції (окрім Сенату) ще не існували; посадовці (губернатори, генерал-губернатори, справники, міністри, головноуправляючі) розглядали скарги одноособово [8, с. 33], за принципом «суддя у власній справі»; деякі колегіальні органи мали свої процесуальні правила щодо вирішення скарг.

Протягом XVIII ст. - і першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції розвиваються з «влади нагляду» (слова С. О. Корфа), яку представляли Сенат і прокуратура - органи, що приймали

скарги на чиновників і здійснювали нагляд за їх діяльністю. Органом, що здійснював вищий нагляд за всіма органами управління в Росії, був Сенат. Функції Сенату були визначені в указі імператора Олександра I «Про права і обов'язки Сенату...», виданому 8 вересня 1802 р [9]. Згідно з указом, Сенат зберіг функції «верховного місця імперії» і був наділений, окрім судових і наглядових, також і адміністративними функціями. Відповідно до затвердженої царем доповіді міністра юстиції від 27 січня 1805 р. були внесені конкретні зміни до структури і характеру діяльності Сенату. В ході реалізації цього законодавчого акта відбулося чітке розмежування судових функцій, що збереглися за Сенатом, від його ж адміністративних функцій: останні були в більшій своїй частині передані Першому департаменту, а перші розподілилися між рештою департаментів Сенату.

Зміни, внесені доповіддю 27 січня 1805 р. в організацію діяльності Сенату, були не тільки істотними, але і довготривалими (створена цим актом структура Сенату проіснувала до 70-х років XIX ст.), що дає повну підставу визнати цей закон реформою Сенату, яка, на відміну від багатьох проектів першої чверті XIX ст., отримала практичне втілення. Сенат, як верховне місце імперії, мав в своєму підпорядкуванні всі присутственні місця, так само як і начальників губерній. Саме це і дозволило М. Н. Коркунову стверджувати, що Сенату належали також функції найвищого органу адміністративної юстиції [10, с. 670].

У складі Сенату були утворені два касаційні департаменти - кримінальний і цивільний, а також Загальні збори цих департаментів. Це були достатньо самостійні структури у складі Сенату, що були «верховним місцем правосуддя»[11, с. 111]. До Сенату надходила величезна кількість справ, які він не встигав вирішувати. Про це свідчать, наприклад, дані початку XIX ст.[12, с. 147].

Таблиця 1. Надходження і вирішення справ у Сенаті (1804-1809рр.)

Роки	Надійшло і залишалось справ	Вирішено справ	Відсоток вирішених справ(підрахунки автора)
1804	39302	26833	68,27
1805	40600	27825	68,53
1806	42530	31813	74,80
1807	44711	34822	77,88
1808	47223	38618	81,77
1809	51542	45181	87,65

Як видно з таблиці, число справ, що надходили до Сенату, щорічно зростало - у 1805 р. їх було майже на 1500 більше, ніж у 1804 р., а у 1809 р. майже на 4300 більше, ніж у 1808 р. Але зростав і відсоток тих справ, що вирішувалися - від 68 до майже 88. Це може свідчити як про зростання професіоналізму і кваліфікації сенаторів і чиновників, так і про поспішність вирішення ними справ. Разом з тим, в літературі наводяться дані, що чимало справ розглядалися в нижчих інстанціях, перш ніж потрапити до Сенату, 30- 40 років, на частині засідань були присутніми лише 1-2 сенатори, а з деяких справ було до 10 думок [12, с. 148, 151-152].

Важливу роль в Сенаті грав його Перший департамент, оскільки саме він видав адміністративно-судовими справами: 1) розбирав спори між громадянами і владою; 2) вирішував сперечання органів влади між собою. Перший департамент Сенату як і раніше залишався «тим вищим в державі присутственным місцем, куди зверталися зі скаргами на підлеглі урядові установи і осіб ті, що шукали відновлення своїх порушених прав» [13, с. 150]. Проте вже в першій половині XIX ст. підлеглість міністрів Сенату, зафіксована у законодавстві, стала номінальною. Міністри не подавали в Сенат звіти, уникали сенатського контролю виданих циркулярів. Справи, що надходили в Сенат, розглядалися у ньому роками. Авторитет сенатських указів впав дуже низько. Ефективному контролю заважала також невизначеність компетенції Сенату, змішування функцій законодавчих, виконавчих і контрольних. У даний період Сенат згідно із законом продовжував уважатися органом вищого державного управління (причому в царювання Олександра I сам імператор вважався його головою). Проте на практиці Сенат був майже безсилий в області вищого управління і нагляду. Не тільки нагадування канцелярій, але і «укази» Сенату, що вимагали звітів про виконання, тисячами залишалися без відповіді з боку нижчих органів адміністрації і суду. Наприклад, у 1826 р. лише в Курському губернському правлінні накопичилося 660 невиконаних указів Сенату [12, с. 59]. У випадку надходження скарг на губернаторів чи обвинувачень їх у зловживаннях, міністр частіше всього ставав на бік керівників місцевої влади [14, с. 245, 246]. Це впливало із загальної політики Миколи I, який 1827 р. указав: «В подальшому Сенату губернаторам ніяких доган не оголошувати» [12, с. 59].

Найдієвішою формою сенатського контролю над губернською адміністрацією, в тому числі й українських губерній, були сенаторські ревізії. Огляду сенаторів підлягали всі губернські установи на чолі з губернським правлінням, місцеві установи, що підкорялися центральному відомству, а також присутственні місця повітів, що лежали на шляху проходження сенаторів. У 1801 - 1825 роках відбулася 51 ревізія, а в 1826 - 1850 роках 34. Пік ревізійної діяльності припав на перше десятиліття: у 1801 - 1810

роках було проведено 26 сенаторських ревізій; у подальші роки кількість ревізій поступово скорочувалася. У першій чверті XIX століття в ході 51 сенаторської ревізії було ревізовано майже 40 губерній (з тих, що існували 50) [15, с. 24-25]. Результатами були: інформація про службові безлади і упушення, зведення про господарський і економічний стан губернії, історичні і етнографічні дані, зібрані сенаторами. Наслідки ревізії - кадрові перестановки у складі губернських установ, вживання заходів за доповідями сенаторів про проблеми губерній, видання законів і указів, заснованих на матеріалах ревізії і прецедентів, що відбулися в її ході. Ревізії здійснювали в цілому сприятливий вплив на перебіг губернських справ і часто були для місцевих обивателів і дворянства єдиним способом прямого контакту з владою, представленою сенаторами-ревізорами [15, с. 25].

У більшості випадків Перший департамент розглядав справи по першій інстанції, хоча в законі його компетенція точно визначена не була. В результаті багато справ не проходили через присутствіє (звичайну першу інстанцію). Чітко визначений судовий процесуальний порядок в органах адміністративної юстиції був відсутній. Слухання справи, як правило, відбувалося у присутності представників зацікавленого міністерства (сторони), яким нарівні з суддями належало право вирішального голосу [16, с. 57-58]. В.В. Івановський відзначав, що справи адміністративної юстиції в країні розглядалися адміністративними ж установами. Така система страждала дуже суттєвим недоліком, який полягав у тому, що розгляд справи покладався на осіб, які були зацікавлені в результатах її розгляду [17, с. 170- 173].

У справах за наглядом за законністю державного управління Сенат виступав, по-перше, як орган, який за власним почином або за поданням відповідних установ вирішував спори, що виникають між адміністративними місцями про владу і передавав справи з одного присутствієного місця в інше. По-друге, Сенат був інстанцією, що приймала скарги приватних осіб і органів самоврядування на неправильні розпорядження міністрів і губернських місць. Хоча ця сторона його діяльності була найменш розроблена в законі (скарги на міністрів, наприклад, зовсім законом не були передбачені), але подібні справи, постійно розвиваючись кількісно, набули великого значення. Незважаючи на всю недосконалість сенатського діловодства з адміністративних справ, повільного і таємного, незважаючи на слабкість політичного і суспільного значення Сенату, Сенат, беручи до свого розгляду такого роду скарги, створив вид адміністративної юстиції, непомітний недоліків, але, в усякому разі, такий, що сприяє утвердженню законності в управлінні. У цілому існування інституту скарги як єдиного засобу захисту приватних інтересів у конфліктах, пов'язаних з управлінням, не давало ніяких правових гарантій від зловживань адміністрації. Відсутність правових норм, які б зобов'язували і зв'язували владу в стосунках з громадянами і правильно влаштованих органів адміністративної юстиції дали підстави В. М. Гессену заявити, що точка зору авторів Судових Статутів не відповідає ідеї правової держави [18, с. 12-14].

Скасування кріпосного права збільшило число суб'єктів цивільного і публічного права, суттєво змінило адміністративний лад Російської імперії, відкрило вільніший шлях оскарження підданими Росії ухвал селянських, земських і губернських органів для захисту своїх прав і інтересів. Завдяки реформам 60-70-х років XIX століття діяльність Першого департаменту (а потім і того, що виник в допомогу йому Другого департаменту з селянських справ) багато в чому змінилася порівняно з дореформеним часом, незважаючи на те, що його організація і порядок діяльності не піддавалися скільки-небудь значним змінам. Перший департамент Сенату був судово-апеляційною інстанцією відносно рішень, що приймаються губернською присутствієм за скаргами жителів імперії [19, с. 12-14].

Сенат розглядав і спори між різними адміністративними установами. В Державному архіві Харківської області нам вдалося знайти достатньо типову справу (1878-1879 рр.) про спір між Харківською казенною палатою і Харківською губернським присутствієм щодо «неправильної видачі Харківською міською управою відставним нижнім чинам Кольбусу, Захарову і Овчарову свідоцтва на отримання від казни грошової допомоги». Міська управа надала їм допомогу у розмірі 3 рублі на місяць на підставі виданого поліцією свідоцтва про бідність та нездатність до праці. Харківська казенна палата дійшла до висновку, що означені особи користуються допомогою неправильно і подала рапорт до Сенату з проханням відмінити вищевказану постанову губернського присутствія. Сенат направив цю справу на висновок у міністерство внутрішніх справ. У висновку, підписаному міністром внутрішніх справ, відзначалося, що Кольбус і Захаров не можуть існувати без допомоги від казни, а Овчаров не має на неї права. Таким чином, скарга казенної палати була не задоволена щодо двох осіб і задоволена щодо однієї. Насправді, «соломонове рішення»!

Роз'яснюючи зі свого боку викладену думку міністра внутрішніх справ, Сенат у своєму указі від 11 грудня 1878 р. за №445/6 визначив: «приписати Харківському губернатору зробити відповідне до виконання цього указу розпорядження». Виникло питання про покарання тих осіб, які прийняли рішення про надання допомоги Овчарову. Голова губернського присутствія та віце-губернатор пропонували передати справу в прокуратуру. Але остання заперечувала, оскільки в постанові Сенату не вказувалися особи, яких слід було б покарати. У підсумку, більшістю голосів губернське присутствіє вирішило

віддати під суд членів Харківської міської управи лікаря Залеського та купця 2-ої гільдії Доценка. Першого – за те, що дозволив видати свідоцтво Овчарову, а другого – за те, що підписав це свідоцтво [20, арк.8-13].

Ось такою була адміністративна процедура ціною в 3 рублі! При цьому слід відзначити скрупульозність, з якою розглядалася справа, незважаючи на її незначну цінність у грошовому еквіваленті, але важливість для простих людей, оскільки мова йшла про засоби їх існування; значну кількість установ та інстанцій, які були залучені до цієї справи (Сенат, Харківська казенна палата, Харківське губернське присутствіє, Харківська міська управа, місцева поліція, Харківський губернатор, міністерство внутрішніх справ); демократичність обговорення цього питання на засіданні Харківського губернського присутствія (висловлювалися різні думки); дисциплінованість у виконанні рішень вищих органів влади; суворе дотримання законності і відповідної процедури; покарання винних, які припустилися помилки.

Впродовж всієї другої половини XIX століття, все більш звільняючись від функцій «активного управління», Перший департамент Сенату поступово ставав фактично найвищим органом адміністративної юстиції в Росії. Відомий дореволюційний юрист І.Т. Тарасов аргументував це так: «Через закон 1-й департамент Сенату 1) вирішує ті, що виникають в різних місцях і між різними органами управління непорозуміння і складнощі у виконанні, спори і сперечання про владу, і 2) є вищим осередком для всіх скарг приватних осіб і громадських установ на адміністрацію, з приводу сумнівів в законності її актів. Таким чином, на Перший департамент Сенату покладаються саме ті функції, які належать адміністративній юстиції» [21, с. 122]. Про це ж красномовно свідчив той факт, що після уведення в дію Земського положення в Сенат щорічно стали надходити багаточисельні скарги земств на обмеження їх прав з боку губернаторів. Найпоширенішими були випадки конфліктів з приводу подачі земських клопотань, порушення губернаторами їх повноважень. У більшості випадків Перший департамент Сенату вирішував справи на користь земств, що свідчило не тільки про ліберальні погляди сенаторів, але й про те, що урядова влада не могла змиритися з автономією органів самоуправління. Зарубіжний дослідник Т.Фейлоуз, який вивчав рішення Першого департаменту за скаргами земств в 1890-1914 рр. відзначив співчутливе та заступницьке ставлення сенаторів до органів самоврядування [22, р.177-241]. Саме завдяки діяльності щодо захисту прав земських установ Сенат швидко здобув, за виразом В.П. Безобразова, «недосяжного» авторитету в державі та суспільстві у якості «адміністративного суду, верховної судової інстанції справ адміністративних та взагалі публічного права» [23, с. 13].

Перший департамент Сенату в останній третині XIX століття почав приймати скарги також і приватних осіб (громадян) на незаконні рішення земських органів. Положення про земські губернські і повітові установи від 1 січня 1864 року прямо не говорило про право приватних осіб скаржитися Сенату на ухвали, що порушують їх права. У Положенні мовилося лише про те, що приватні особи у разі порушення їх цивільних і інших прав мають права позову в органи суду на загальній підставі [24].

Сенат намагався стежити за тим, щоб земства витрачали свої кошти на установи і цілі лише в межах свого повіту і губернії. Так, Сенат визнав неправильним виділення коштів на заснування училища імені Гоголя в Полтаві земством, яке не належало до Полтавської губернії [25, с. 206-207].

Цікавим є питання про характер скарг приватних осіб, що подавалися до Першого департаменту. У кількісному відношенні серед всіх справ, що розглядалися за скаргами, перше місце займали справи фінансового і фіскального права. Це - скарги на Міністерство фінансів і його органи на місцях (казенні палати), скарги, що виникають у зв'язку з договорами між казною (державою) і приватними особами [4, с. 325-328].

Велика кількість справ стосувалася митних тарифів. Сенат часто не погоджувався зі специфікацією товарів і вводив свою. Широко відомою, наприклад, була «справа про бубни». Міністр фінансів вважав, що бубни є приналежністю балету і тому не можуть бути зараховані до музичних інструментів (що означало іншу тарифну ставку), а Сенат вирішив інакше [25, с. 211].

Серед справ, що розглядалися Першим департаментом Сенату, значна кількість справ була за скаргами на вирішення місцевої (губернської) адміністрації, якими порушувалися основи віротерпимості, оскільки вони були гарантовані законом. Такими були справи за скаргами на закриття молитовних будинків і моле лен старообрядців, синагог, про неправильне застосування законів, що визначають призначення різних зборів, що стягуються для цілей культу і тому подібне. [12, с. 206-208].

У другій половині 1880-х рр. найпоширенішою категорією справ стали скарги євреїв на вислання з місць проживання. У 1885 р. з 485 справ поліцейської частини Сенату 45 склали подібні звернення, 1886 р. їх число склало 122 з 583, в 1887 р. 205 з 722, 1888 р – 375 з 607 [26, с. 120]. Чимало надходило в Сенат скарг на неправильне залучення окремих осіб до виконання державних повинностей, зокрема військової повинності, передбаченої Статутом 1874 року. За даними С.А. Корфа, на початку XX ст. Сенат розглядав з питань промислового стягнення біля 2000 справ на рік, військової повинності - 1500- 2000, міських, земських, станових - біля 1500 [27, с. 608].

Другий департамент Сенату до певної міри функціонував паралельно Першому департаменту Сенату і мав ту ж організацію, той же порядок діловодства і той же статус адміністративно-судового органу. На нього також були покладені функції «активного управління», тобто контрольно-наглядової діяльності за органами виконавчої влади. Як і повноваження Першого департаменту Сенату, компетенція Другого департаменту обмежувалася формально, згідно ст. 197 Установлень Сенату, тільки владою імператора. Але специфіка діяльності цього департаменту полягала в наступному: всі селянські справи, зокрема справи зі скарг селян на рішення губернського з селянських справ присутствія надходили до Другого департаменту Сенату. Другий департамент Сенату особливо енергійно функціонував до введення Положення про земських дільничних начальників від 12 липня 1889 р., на яких цим положенням була покладена функція розгляду скарг селян на органи селянського і земського управління. Ці скарги остаточно розглядалися в губернському присутствії з селянських справ і вже не надходили до Другого департаменту Сенату [28, с. 215-239]. У зв'язку з частою неписьменністю скажників подача скарги була значно спрощена: її можна було подати в письмовій або словесній формі [29, с. 57].

Висновок. Резюмуючи викладене, можна сказати, що Сенат в особі Першого департаменту впродовж всієї другої половини XIX століття, звільнявся від функцій «активного управління», поволі, але неухильно перетворювався на найвищий орган адміністративної юстиції. Вчений-адміністративіст і державознавець А. Е. Нольде, говорячи про діяльність Першого департаменту Сенату в післяреформеній Росії, писав: «Сенат набув значення найвищого органу адміністративної юстиції, судилища для охорони публічних прав громадян, оскільки такі визнаються в законі» [18, с. 47]. Разом з тим, в діяльності Першого департаменту Сенату чимало було недоліків, які заважали йому піднятися до рівня справжнього органу адміністративної юстиції. По-перше, Перший департамент Сенату був обтяжений функціями «активного управління»: він зобов'язаний був проводити сенаторські ревізії в губерніях, вимагати від різних органів виконавчої влади звітів про їх діяльність, займатися справами, що стосуються законодавчої діяльності. По-друге, ефективній роботі департаменту Сенату заважала тяганина - цей традиційний недолік російських державних установ. Рішення, що приймалися Першим департаментом Сенату за скаргами громадян, часто не могли бути швидко реалізовані завдяки праву протесту, яке було надано кожному міністрові. Подібний протест, якщо він був поданий міністром, переносив розгляд справи за скаргою в Загальні збори департаментів: Першого і Другого, а в деяких випадках, після Загальних зборів, справа за скаргою розглядалася в Державній Раді.

Подібна організація розгляду справ в Першому департаменті, тяганина, що створюється діловодством, приводили до того, що з багатьох справ середня тривалість їх вирішення була 1-2 роки. По - третє, недоліком роботи Першого департаменту Сенату була келійність в розгляді скарг громадян. Департамент, незважаючи на те, що він поступово перетворювався на орган адміністративної юстиції, не керувався принципами, на базі яких функціонував інститут адміністративної юстиції в країнах Західної Європи. До таких принципів відносилися: змагальність сторін, гласність, публічність, інакше кажучи, виконуючи одну з найважливіших соціальних функцій, Перший департамент зберігав в своїй «структурі всі риси дореформеної установи» [19, с. 47]. Сенат був стосовно сфери місцевого самоврядування насамперед органом не «охоронним», а «регулюючим».

Список використаної літератури

1. Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции / Н.М. Коркунов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1885. - №8. – С.101- 108.
2. Иванова Н. Ю. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: теоретические воззрения и организация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. теория и история права и государства; история политических и правовых учений / Н.Ю. Иванова- Санкт-Петербург, 2006. – 22с.
3. Starr F. Decentralisation and Self – Government in Russia. 1830-1870. – Princeton, 1972. – P.30.
4. Пекарский И.М. Круг ведомства Правительствующего Сената по делам казенного управления и казенного обложения. Т.4 // История Правительствующего Сената за двести лет. [Правительствующий Сенат в XIX столетии после реформ 60-х годов / сост. Э. Н. Берендтс, В. А. Гаген, С.К. Гогель, И. А. Блинов]. СПб.: Сенатская типография, 1911. - [8], 546 с., 11 л. ил.. 1711-1911.
5. Блинов И.А. Отношение Сената к местным учреждениям до реформ 60-х годов // История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911 гг. : Т. 1-5. Том 3. [Правительствующий Сенат в XIX столетии до реформ 60-х годов/ сост. Э. Н. Берендтс, В. А. Гаген, С.К. Гогель, И. А. Блинов]. СПб.: Сенатская типография, 1911. - [8], 712 с., 11 л. ил
6. Быстров А.В. Механизм административного разрешения публичных споров в царской России / А.В. Быстров // Вестник Московского университета МВД России. -2007. - №6. - С.150-151.
7. Невский А. Административная юстиция (часть 2) / А. Невский // Юридический вестник. - 1885. - №12. - С. 594.

8. Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М.Р. Мегрелидзе. – М.: Юриспруденция, 2008. – 60 с.
9. О делах и обязанностях Сената // ПСЗ-1. - Т. XXVII. - № 20 406.
10. Коркунов Н.М. Русское государственное право. II. Часть особенная. Изд. шестое, под ред. и с доп. М.Б. Горенберга / Н.М. Коркунов - СПб: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. - 739с.
11. Нолькен А.М. Судебная реформа 1864 года и Первый департамент Правительствующего Сената / А.М. Нолькен // Журнал Министерства юстиции. -1905.- № 2.- С.111.
12. Гогель С.К. Правительствующий Сенат в XIX столетии / С.К. Гогель-СПб: Сенатская типография, 1911. - 208 с.
13. Лозина-Лозинский М.А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М.Д. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. - 1907. - № 2. - С.150.
14. Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. Блинов. – СПб.: Типо-лит. К.Л. Пентковского, 1905. - 368 с.
15. Манаев Г.Г. Московские департаменты Правительствующего Сената в системе государственного управления Российской империи в первой четверти XIX века: автореф. дис. канд. ист. наук: спец. 07.00.02- отечественная история / Г.Г. Манаев – М.: Центр «История России XIX века», 2010. - 28с.
16. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы / Д.М. Чечот - Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. - 134 с.
17. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В.В. Ивановский – Казань, 1907. – С.170- 173.
18. Гессен В.М. О судебной власти / В.М. Гессен // Судебная реформа / Под ред. Н.В. Давыдова и Н.Н. Полянского. – М., 1915. - С.12-14.
19. Ипполитов М.И. Функции Первого департамента Правительствующего сената / М.И Ипполитов // Вестник Права.- 1904. - N 5. – С.266-267.
20. Державний архів Харківської області (ДАХО). – Ф.487.- Оп.1.- Спр.8. – Арк.8-13 зв.
21. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов – М.:Т-во «Печатня С.П.Яковлева», 1897. – 701с.
22. Fallows T. The Zemstvo and Bureaucracy / T. Fallows // Zemstvo in Russia. Ed. By T. Emmons and W.S. Vucinich. – Cambridge, 1982. – P.177-241.
23. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов – М.:Земство, 1874. - 52 с.
24. Положение о земских губернских и уездных учреждениях // ПСЗ - 3.- Т.39. Отд. 1-е. 1864. - №40458. СПб, 1867.
25. Гаген В.А. Административная юстиция / В.А. Гаген // Административная юстиция : Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч.1./ Сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. –Воронеж: Изд.Воронеж. гос. ун-та, 2004. - 720с.
26. Правилова Е.А. Законность и права личности: Административная юстиция в России (вторая половина XIX в.- октябрь 1917 г.) / Е.А. Правилова – СПб.:Изд-во СЗАГС, изд-во «Образование - Культура», 2000. - 288с.
27. Корф С.А. Административная юстиция в России // Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч.1. /Сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. –Воронеж: Изд. Воронеж. гос. ун-та, 2004. - 720с.
28. Тютрюмов И. М. Второй департамент Правительствующего Сената // История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911. Т.5. [Правительствующий Сенат в XIX столетии / сост. Э. Н. Берендтс, В. А. Гаген, С.К. Гогель, И. А. Блинов]. СПб, 1911. - С. 215-239.
29. Зайденман Л. О. Порядок и способы обжалования административных распоряжений и постановлений. / Л. О. Зайденман – СПб.: Тип. т-ва печ. и изд. дела «Труд», 1904. – 136 с.

B. Stetsyuk

THE GOVERNMENTAL SENATE AS A BODY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XIX-TH CENTURY

The article examines the role of the Governmental Senate and its departments in the implementation of administrative procedures. The author analyzes the two main points of view as to the time of occurrence of administrative justice in the Russian Empire, some authors believe that its elements formed before the reforms of

1860s, the others – that it happened in the post-reform period, and before that – just was not possible. The author believes that the administrative justice system in Russia emerged in the second half of the XIX century, but its origin is really the elements related to the Senate early the same century. At that time, the Russian legal system was not aware of specific procedural forms of administrative proceeding. Accommodation of public legal disputes at that period was carried out in the form of an appeal to the authorities misconduct and acts of administration, the only form to initiate disputes for a citizen or public institutions was the complaint, the prosecutor could make a protest against the illegal act of government authority, complaints to the authorities indication multiplicity and highly specialized organs, which are regarded, administrative and legal place of general jurisdiction (excepting the Senate) did not exist; officials (governors, governors-general, district police officers, ministers, superintendents) examined the complaint alone. Important role in the Senate played its First department, so as just it was in charge of the administrative and judicial affairs: 1) sorting out disputes between citizens and government, 2) solving disputes of authorities between themselves. In cases under the supervision of the legality of government the Senate acted, first as a body at own initiative or on the proposal of the relevant institutions resolving disputes arising between the administrative places of power and passed cases from one bureau to another; second, the Senate was the authority that took the complaints of individuals and organs of self-government for incorrect disposal of ministers and provincial seats.

Keywords: administrative justice, Governing Senate, administrative procedures, administrative and legal disputes.

УДК 342.8

Ю. В. Чемсак

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ З БІКАМЕРАЛЬНОЮ СТРУКТУРОЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Стаття присвячена актуальній з теоретичної та практичної точки зору темі. Адже в Україні на сьогоднішній день є відсутніми комплексні дослідження правового регулювання безпосередньо порядку формування законодавчого органу в аспекті зміни структури останнього. В даній статті автор звертає увагу на загальносвітові тенденції структуризації законодавчих органів, а також розглядає окремі аспекти порядку їх формування. Досліджено й запропоновано вектори подальшого вдосконалення законодавства щодо порядку формування законодавчого органу України та його структуризації.

Ключові слова: структура парламенту, порядок формування законодавчого органу, двопалатний парламент, виборча система, виборчі списки.

Постановка проблеми. В Україні продовжується системна робота у сфері конституційної модернізації політичної системи. Історія українського парламентаризму є досить молодою. Але досвід проведення виборчих кампаній з часів незалежності характеризується прогресивним розвитком законодавчих норм, орієнтацією на загальноприйняті європейські стандарти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практика формування парламенту, в основі якої використовувалися різні виборчі системи, дає можливість проаналізувати як позитивні, так і негативні наслідки останніх. Натомість, структура національного парламенту законодавчо завжди була незмінно однопалатною. Тим не менш, на різних етапах розвитку державності як серед вчених, так і серед практиків безспідставно виникають ідеї розробки двопалатної структури національного законодавчого органу. Це, в свою чергу, потребує значного нормативного перегляду процедурної складової порядку формування виборів в національний парламент. У науці вищезазначені питання у різних аспектах розглядалися В. В. Маклаковим, Н. В. Кісельовою, Ю. М. Тодикою, В. Д. Яворським, С. Г. Серьогіною, Т. В. Стешенко, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук та іншими вченими.

Викладення основного матеріалу. У зв'язку з вищезазначеним, вважаємо за необхідне звернути увагу на загальносвітові тенденції структуризації законодавчих органів, а також розглянути окремі аспекти порядку їх формування.

Так, двопалатна структура парламентів є однією з провідних тенденцій сучасного парламентаризму. Перехід від монокамералізму до бікамералізму у двадцятому сторіччі зафіксовано в парламентській історії Алжиру, Білорусії, Боснії та Герцеговини, Габону, Гаїті, Ірландії, Іспанії, Казахстану, Камбоджі, Мавританії, Лесото, Мадагаскару, Марокко, Намібії, Польщі, Руанди, Таджикистану, Чехії, Ефіопії. При цьому, у двадцять першому столітті від бікамералізму на користь монокамералізму відмовились дві країни: Хорватія (2001 рік) та Непал (2007 рік), тоді як список прихильників бікамералізму доповнили Афганістан, Бахрейн, Бурунді, Бутан, Зімбабве, Ємен, Сенегал,