

УДК 342.565.4(477)

Т. В. Ющенко, аспірантка Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Історико-правовий аспект участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України

У статті зроблено спробу висвітлити історичні передумови виникнення в органів місцевого самоврядування права бути суб'єктами правовідносин у сфері адміністративного судочинства, досліджено становлення і розвиток вітчизняного інституту адміністративної юстиції, визначено внутрішні та зовнішні фактори, які здійснювали вплив на формування вказаного інституту.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, Магдебурзьке право, суд, історичний аспект.

Одним із найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної влади на місцях. Здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у різних сферах суспільно-державного життя є свідченням того, що вони можуть брати участь

у розгляді справ у порядку адміністративного судочинства. Процесуальний порядок відправлення адміністративного судочинства передбачає наявність специфічного суб'єктного складу процесуальних правовідносин, у зв'язку з чим важливого значення набуває дослідження питання появи в органів місцевого самоврядування права брати участь у цих правовідносинах. Вивчення вказаного питання неможливе без висвітлення історії становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні. Адже історія права дає неоціненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ та їх правового опосередкування, дає можливість робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів [1, с. 29].

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розроблялись у працях таких вчених, як В. Авер'янов, Д. Батрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, О. Гусарева, С. Ківалов, Т. Коломієць, В. Комзюк, Р. Мельник, Ю. Старілов та ін. Окремі ж аспекти становлення та розвитку адміністративного судочинства в Україні стали предметом дослідження І. Гриценко, М. Коркунова, О. Константого, Р. Куйбіди, О. Рябченко, Ю. Педька, Ю. Тихомирова, В. Решоти, В. Щавинського тощо. Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування також ведуться в різних напрямках. Зокрема, правові аспекти функціонування органів місцевого самоврядування вивчаються М. Баймуратовим, О. Батановим, В. Кампо, М. Корнієнком, Т. Новіковою, М. Пухтинським тощо, в той час коли становлення та розвиток цього демократичного інституту досліджувались І. Грицяком, П. Біленчуком, І. Козирєвим, С. Серьогіною та ін. Не применшуючи наукові здобутки зазначених вчених варто зазначити, що комплексне вивчення історичних передумов появи в органів місцевого самоврядування права бути учасниками адміністративного судового провадження до цього часу не проводилось.

У науці не існує одного усталеного погляду щодо періодизації історії становлення зазначеного інституту. Більш того, наявні декілька протилежних поглядів щодо того, з якого саме часу доцільно вести початковий відлік процесу зародження адміністративної юстиції в Україні.

Так, Є. В. Чаку обґрунтовує необхідність вести початковий відлік зародження адміністративної юстиції в Україні саме з часів Київської Русі та визначає такі етапи становлення та розвитку вказаного інституту: 1) IX–XVII ст. – за часів існування Київської Русі та козацької доби; 2) XVIII–XX ст. – за часів існування Австро-Угорської (1867–1918 рр.) та Російської імперій (1764–1917 рр.); 3) XX–XXI ст. – за часів становлення та укріплення української державності. В межах третього етапу дослідник виділяє два підетапи: а) 1917–1922 рр. – формування адміністративної юстиції в період УНР та національно-демократичних революцій; б) 1922–1991 рр. – розвиток адміністративної юстиції (за радянських часів до здобуття Україною незалежності) [2, с. 801].

Натомість В. Щавінський вважає, що необхідно відійти від такої деструктивної за своєю сутністю тенденції, що склалась у правовій думці незалежної України як штучне віднесення до історії становлення того чи іншого державно-правового явища певних історичних періодів (історичних подій), які реально мали місце, проте жодним чином (чи вельми відносно) не стосувались явища, яке наразі досліджується. Такого роду «бездоказова історифікація» лише шкодить як самому явищу, що вивчається, так і об'єктивізації процесу дослідження й достовірності отриманих фактів [3, с. 79].

Однак, зважаючи на те, що метою статті є дослідження історичного аспекту участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України, видається доцільним комплексно розглянути витоки місцевого самоврядування та передумови запровадження адміністративної юстиції саме з початку зародження української державності.

Становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування починалося в додержавну добу східнослов'янських племен. Історичні джерела свідчать: віче як орган суверенної громади було старшим від княжої влади, яка особливо зміцнювалась в період об'єднання східнослов'янських племен у державу. Запровадження елементів першої української державності київськими князями привело до утворення відносно міцної централізованої форми правління, зокрема через збір данини,

при якій віче на загальнодержавному рівні посіло другорядне місце. Однак на місцевому (регіональному) рівні віче в цей час відіграє надзвичайно важливу роль як орган місцевого самоврядування та як форма безпосередньої демократії (в сучасному розумінні – збори громадян) [4, с. 59].

У литовсько-польську добу, в ході розвитку шляхетської демократії і станово-представницьких установ, набула поширення ідея правового обмеження влади володаря правовими рамками. Джерелами права в той час були Литовський статут, Магдебурзьке право. Магдебурзьке феодальне міське право містило низку норм управлінського характеру, що стосувались як відносин усередині самоврядної міської громади, так і відносин між громадою та центральною і місцевою адміністрацією [5, с. 28]. Суть магдебурзького права полягала в тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі [4, с. 60, 61]. Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воевод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган) [6, с. 20]. За період з 1572 по 1647 р. українським містам та містечкам було видано більше 50 магдебурзьких грамот, однак після Переяславської ради 1654 р. процес розвитку місцевого самоврядування сповільнився [4, с. 60, 61].

В. Бевзенко та Р. Щавінський зазначають, що визначальною подією як у цілому в становленні української правової системи, так і в справі формування адміністративної юстиції України, стало підписання в 1710 р. першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика – Пакти й Конституція прав і вольностей Війська Запорозького [3, с. 79]. Цим документом закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини.

Починаючи з 1864 р. була проведена судова реформа. У 70–90-х рр. XIX ст. у кожній губернії Російської імперії, зокрема і в Україні, було засновано особливі судово-адміністра-

тивні «присутствія» для розгляду скарг приватних осіб (підданих) на земські, міські та інші місцеві органи влади [6, с. 111].

Законодавство короткочасного існування самостійної Української держави в 1917–1920 рр. також не обходило своєю увагою питання, які пов'язані з розвитком ідеї місцевого самоврядування та адміністративно-юстиційним забезпеченням прав і свобод громадян. В II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошувалось про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [7, с. 68].

Прихід більшовиків до влади унеможливив подальший розвиток адміністративної юстиції, тому ані ідейно, ані структурно, ані функціонально адміністративна юстиція як явище та адміністративне судочинство як організаційно-правовий механізм не могли існувати в перші роки побудови радянської держави [3, с. 80]. Уся подальша робота щодо забезпечення законності при здійсненні управління стосувалась інших форм розгляду скарг громадян, зокрема, відомчого, громадського контролю тощо [8, с. 126].

Законодавче визначення порядку реалізації конституційного права на оскарження дій органів відбулося значно пізніше – з прийняттям 30 липня 1987 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [9]. Разом з тим для Української РСР характерна була централізація й одержавлення місцевого життя, адже всі ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади.

Як зазначають А. Ткачук, Ю. Саєнко та М. Привалов, оскільки ідея місцевого самоврядування як необхідного інструменту і способу існування демократичного суспільства була генетично чужою для радянської офіційної науки, то і відповідні самоврядні інституції не могли існувати. Так, навіть термін «міське самоврядування» як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів був вилучений з ужитку, а «влада рад» уважалась найдемократичнішим здобутком і називалася «народовладдям», хоча формувалась і керувалась тільки однією

комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції [10, с. 72].

З проголошенням 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та прийняттям 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України отримали подальший розвиток як інститут вітчизняної юстиції, так і ідея самоврядності громад [11]. У Декларації про державний суверенітет України було визначено основні принципи організації влади, проголошено, що влада належить народові, здійснюється ним безпосередньо та через систему державних органів, органів місцевого самоврядування; запроваджено поділ влади в Республіці на законодавчу, виконавчу та судову.

Розвиток судового контролю за законністю у сфері державного управління в незалежній Українській державі починаючи з 1991 р. відбувався шляхом поступового розширення компетенції загальних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних скарг [12, с. 85]. Доповнений 31 жовтня 1995 р. главою 31-А Цивільний процесуальний кодекс України закріпив право громадянина на звернення до суду зі скаргою, якщо рішенням, дією або бездіяльністю державного органу, юридичної або службової особи під час здійснення ними управлінських функцій порушено його права чи свободи (ст. 248¹). До таких суб'єктів частина друга ст. 248¹ відносила власне й органи місцевого самоврядування та їх службових осіб [13].

У 1996 р. Конституцією України були закріплені засади здійснення правосуддя та основи формування місцевого самоврядування в Україні, які полягали у визнанні за територіальною громадою права самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який є чинним і досі. Приписами ч. 10 ст. 59 цього Закону в редакції 1997 р. було передбачено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції України або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [14].

В Україні, в міру поступового розвитку державності, відбувались зміни в соціальній сфері, економіці, в державних структурах, що неодмінно мало наслідком зміну законодавства, яким до компетенції суду було віднесено розгляд усіх справ даної категорії. Це зумовило необхідність прийняття 3 грудня 1997 р. Пленумом Верховного Суду України керівних роз'яснень у вигляді постанови № 13 «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» [15].

Як слушно зазначає Ю. Педько, вивчаючи теоретичні засади становлення адміністративної юстиції в Україні в рамках дисертаційного дослідження під назвою «Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції», хоча в главі 31-А ЦПК України і були виокремлені пріоритети щодо можливості оскарження колегіальних і одноособових управлінських рішень, але вона не створила ефективного перетворення правового поля, в якому змогли б дієво вирішуватися адміністративні справи, з урахуванням усієї специфіки останніх і не є джерелом адміністративно-правового регулювання для інституту адміністративної юстиції. Цивільна процесуально-правова форма, яка обслуговує, перш за все, майнові відносини, не в змозі адекватно впорядковувати захисні дії судових органів у сфері виконавчої влади [16, с. 43].

7 лютого 2002 р. було прийнято Закон України «Про судова устрій», ст. 22 якого передбачала розгляд адміністративними судами адміністративних справ, пов'язаних із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування, і такі справи називались справами адміністративної юрисдикції. Пункти 2, 16 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» містили застереження з приводу того, що положення цього Закону, які стосувались здійснення повноважень спеціалізованими адміністративними судами, вводилися в дію лише після утворення системи адміністративних судів, формування якої повинно було здійснитись за три роки [17].

6 липня 2005 р. парламент ухвалив Кодекс адміністративно-судочинства України, який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції та сформулював основне завдання адміністративного судочинства – «захист прав, свобод та законних інтересів осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (ч. 1 ст. 2) [18]. Таким чином, прийняття Кодексу адміністративного судочинства ознаменувало завершення формування вітчизняного інституту адміністративної юстиції.

Представлений історичний екскурс дає змогу зробити висновок про те, що незважаючи на відсутність державної незалежності та заперечення владою можливості здійснення судового контролю за діями публічної адміністрації, в Україні існують глибокі історичні традиції розвитку як інституту адміністративної юстиції, так і місцевого самоврядування. Однак лише з проголошенням незалежності та послідовним дотриманням курсу на удосконалення існуючої системи захисту прав громадян, в Україні було запроваджено адміністративне судочинство та регламентовано процесуальні засади вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Вивчення історичних особливостей та передумов участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві дає змогу врахувати помилки й здобутки минулого та, використовуючи сучасні розробки науковців, надасть можливість модернізувати існуючий механізм забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування права на участь в адміністративних справах.

Список використаних джерел

1. Халфина, Р. О. Значение историко-правовых исследований для теории права [Текст] / Р. О. Халфина // Методология историко-правовых исследований : сб. науч. тр. – М., 1980.

2. Чаку, Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) [Електронний ресурс] / Є. В. Чаку // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 801–806. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. – Заголовок з екрана.
3. Щавінський, В. Р. Становлення адміністративної юстиції як державно-правового феномена (український історико-правовий досвід) [Текст] / В. Р. Щавінський // Публічне право : наук.-практ. юрид. журн. / ВГО «Майбутнє країни», Ужгород. нац. ун-т. – 2013. – № 2 (10). – С. 78–82.
4. Грицяк, І. Зародження, становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. Грицяк // Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні : наук.-практ. журн. / Держ. фонд сприяння місц. самоврядуванню в Україні. – К., 2013. – № 3. – С. 58–64.
5. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / під заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Щеглов, В. Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения [Текст] / В. Н. Щеглов // Труды Томского ун-та. – 1965. – Т. 159. – С. 107–114.
7. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України [Текст]. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
8. Решота, В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Решота // Юрид. наук. електрон. журн. – 2015. – № 3. – С. 124–127. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/3_2015/36.pdf.
9. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян [Текст] : Закон СРСР 1987 р. // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.
10. Ткачук, А. Місьцеве самоврядування в Україні [Текст] / А. Ткачук, Ю. Саєнко, М. Привалов // Розбудова держави. – 1997. – № 7–8. – С. 72.
11. Декларація про державний суверенітет України. 16 липня 1990 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
12. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді [Текст] / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
13. Про внесення змін до статей 235, 236, глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України [Текст] : Закон України від 31.10.1995 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 301.
14. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 170.

15. Постанова Пленуму ВСУ № 13 від 03.12.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97/ed19971203>.
16. Педько, Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні [Текст] : монографія / Ю. С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
17. Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 07.02.2002 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
18. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

Т. В. Ющенко

**Историко-правовой аспект
участия органов местного самоуправления
в административном судопроизводстве Украины**

В статье предпринята попытка осветить исторические предпосылки возникновения у органов местного самоуправления права быть субъектами правоотношений в сфере административного судопроизводства, исследовано становление и развитие отечественного института административной юстиции, определены внутренние и внешние факторы, которые оказывали влияние на формирование данного института.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, административное судопроизводство, административная юстиция, суд, Магдебургское право, исторический аспект.

T. V. Iyushchenko

**Historical and legal aspects of participation
of local authorities in administrative justice of Ukraine**

The article is based on the study of scientific literature on the history of local government, the formation and development of administrative justice. It is an attempt to highlight the historical background of the emergence of a local government's right to be a party to the administrative proceedings. Formation and development of the institute of administrative justice has been researched, as well as of the internal and external factors influencing the formation of the mentioned institute.

Much attention is paid to the historical overview of the legislation that has been prevalent on the Ukrainian soil in different periods of existence of the state,

which led to the conclusions about the deep historical traditions of the national institute of administrative justice and local government.

The lack of a unified independent state, the division of the country between foreign powers, the lack of autonomy status, excessive centralization of state power, and other objective reasons complicated the process of development of administrative justice and often hampered the development of municipal administrations. With the gradual development of the Ukrainian statehood, there came extensive changes which needed legislative framework and a system of judicial control over the exercise of powers by various factors, including local authorities.

Administrative proceedings as a legal form of resolving administrative and legal disputes is always bound with the assessment of legality of acts and actions of government agencies, including local authorities. Therefore, providing these agencies with the opportunity to fully realize their procedural rights plays a key role.

The importance is determined of the research of historical features and prerequisites for participation of local authorities in the administrative justice. It allows taking into account the errors and achievements of the past. It will also provide an opportunity to upgrade with the use of modern scientific findings the existing mechanism for ensuring the realization of the local authorities' right to participate in judicial and administrative proceedings in various forms.

Keywords: *local authorities, administrative proceedings, administrative justice, court, Magdeburg Rights, the historical aspect.*