



**Віталій Шавінський,**  
кандидат юридичних наук,  
суддя Київського окружного  
адміністративного суду

УДК 342.92

## ***Становлення адміністративної юстиції як державно-правового феномена (український історико-правовий досвід)***

Здавалося б, нещодавно в Україні, одній із перших країн на теренах колишнього Радянського Союзу, було створено адміністративні суди та працювала система адміністративного судочинства. Проте час невблаганний: вже одинадцятий рік існує Вищий адміністративний суд України та восьмий рік у державі діє Кодекс адміністративного судочинства України. Зазначене дає підстави для здійснення (провадження) як мінімум трьох процесів:

– підведення певних підсумків справжнього періоду існування адміністративних судів, які дали би змогу зробити узагальнення, проаналізувати прорахунки, поширити позитивний досвід;

– планування та прогнозування тих чи тих аспектів організаційно-правового забезпечення та реального здійснення адміністративного судочинства у короткостроковій та довгостроковій перспективі, з урахуванням

змін чинного законодавства, проведення судової та адміністративної реформ;

– ретельний аналіз окремих складових формування та становлення адміністративної юстиції через дослідження витоків виникнення та подальшого розвитку на українських землях такого суспільного, державно-правового феномена, яким є адміністративна юстиція, з метою віднайдення там аспектів (механізмів, тенденцій), корисних, для сучасного адміністративного судочинства України.

У рамках цього повідомлення зупинимося детальніше на останньому з указаних процесів. Що взяти для початкового відліку: Правду Руську Ярослава Мудрого, Конституцію Пилипа Орлика, судову реформу у Російській імперії другої половини XIX ст.? Чи якісь інші дати, пов'язані з появою можливості пересічних громадян (жителів держави) звертатися до вищих державних структур із метою оскар-



ження незаконних дій чи бездіяльності владних структур (окремих посадових осіб)? У цьому аспекті ми вважаємо, 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 того державно-правового явища певних історичних періодів (історичних подій), які реально мали місце, проте жодним чином (чи вельми відносно) не стосувалися 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.

Саме тому ми пропонуємо за віху відліку взяти Конституцію Пилипа Орлика як документ, який реально був в історії української державно-правової думки та значною мірою вплинув на велику кількість сторін життя нашої держави, зокрема й на адміністративну юстицію. Хоча Конституцію 1710 р., за справедливим баченням О. Лукашевича та К. Манжула, і не можна вважати основним законом держави у сучасному розумінні, та вона справді є договірно-законодавчим актом, деякі пункти якого мають законодавче значення. Він відображав організаційно-політичну структуру Запорізької Січі [1, с. 21–24]. Крім того, зазначмо, що цей документ був фактично одним із перших у Європі документів такого формату та значення. Що ж свідчило про зв'язок Конституції Пилипа Орлика та адміністративної юстиції? По-перше, загальна ідея надати певні права та вольності українському народу, що є історичним відтворенням духу та принципів існування Запорізької Січі. По-друге, це реальна можливість обмеження влади гетьмана, що з'явилася завдяки положенням цього нормативно-правового акта.

Виборюючи для себе права, вольності та привілеї, національна еліта неминуче створює умови для забезпечення прав інших верств населення. Таку закономірність можна спостерігати на прикладі Великої хартії вольностей (XIII ст.). Те ж саме відбувалось і в Україні в середині XVII – на початку XVIII ст. Взірцем утілення цього суспільно-політичного процесу в законодавчій діяльності гетьманів і є Конституція Пилипа Орлика. Однією з центральних ідей цього документа виступає думка, що узурпація влади свідчить про некомпетентність гетьмана і веде до безпорядків, порушення законів, вольностей, громадських утисків [2, с. 9–11].

Подальший розвиток і формування адміністративної юстиції, як видається, може бути пов'язаний із фактично першим кодифікованим нормативно-правовим актом нашої держави. Мова йде про «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. За справедливою думкою І. Гриценка, «порівняно з існуючими на той час правовими актами та судовими органами український кодекс достатньо повно врегулював наявні в українському суспільстві і державі відносини, зокрема визначив послідовність звернення до суду, порядок і зміст розв'язання спорів загального (публічного) змісту, закріплював чітку систему судів, інститут підсудності, описував повноваження суддів, принципи судочинства, гарантії особистої безпеки, а також перелік і правовий статус учасників судочинства» [3, с. 27].

Подальший знаковий період – поява судово-адміністративних «присутствій» у другій половині XIX ст. У 70–90 роках XIX ст. у кожній губернії Російської імперії, зокрема і в Україні, було засновано особливі судово-адміністративні «присутствія» для розгляду скарг приватних осіб (підданих) на земські, міські та інші

місцеві органи влади. У кожній губернії створювалося по 10–14 «присутствій», причому кожне з них розглядало скарги і постановляло по них рішення щодо своєї категорії справ. Зокрема, вони існували у земельних і міських справах, у селянських справах, у фабричних справах, у промисловому податку, у військовій повинності тощо [4, с. 111]. На наше переконання, як сама назва таких організаційно-правових утворень, так і їхнє функціональне призначення дають усі підстави для твердження про об'єктивність можливості їх розгляду як передумов запровадження адміністративної юстиції в Україні. Адже відбувалося основне: нормативно та організаційно визначена можливість оскарження рішень і певних дій представників влади, які, на думку скаржника (приватної особи), порушують його права.

Період від 1917 р. відзначався тим, що значна частина демократичних за своєю сутністю явищ і процесів, які були на українських землях за часів Російської імперії, модифікувалася за принципами домінування держави над людиною та жорсткої централізації управлінських процесів. Не стали винятком і певні паростки адміністративної юстиції, що починали формуватися в Україні. Вони фактично створювали певні перешкоди владним структурам у здійсненні всеосяжного управління практично в усіх сферах суспільного життя. Тож ні ідейно, ні структурно, ні функціонально адміністративна юстиція як явище та адміністративне судочинство як організаційно-правовий механізм не могли існувати в перші роки побудови радянської держави.

Втім, такий стан справ не припинив наукових досліджень у цій царині. Зокрема, вітчизняний фахівець у галузі адміністративного права О. І. Єлістратов справедливо вказував на неможливість існування адміністра-

тивної юстиції поза правом оскарження актів управління, конкретизувавши лише, що це стосується саме судового оскарження. Він указував, що адміністративну юстицію не можна змішувати з випадками, коли сама адміністрація виступає «суддею» в управлінських справах, розглядаючи скарги на підлеглих посадових осіб, які видали акти управління, що порушують суб'єктивні права громадян [5, с. 174]. Проте на жаль, ці та інші подібні наукові судження не полишили площини наукових досліджень і в деяких випадках навчальної літератури. Це була свого роду шпарина, крізь яку в той час науковці могли зазирати до цивілізаційно досконалішого спілкування в системі «людина – влада» за умов порушення чи обмеження прав людини з боку органів державної влади. Домінував же адміністративний (не адміністративно-судовий) спосіб вирішення такого роду конфліктів. Про ефективність його можна говорити різне (ми не схиляємося до думки, що він завжди був неефективним), проте він не стосувався до адміністративної юстиції, до адміністративного судочинства.

Сьогоднішній день адміністративної юстиції в Україні свідчить про необхідність вирішення як теоретико-методологічних, так і практичних проблем. Серед перших – співвідношення адміністративної юстиції та адміністративного процесу. Як справедливо зазначає С. Г. Стеценко, адміністративний процес має три складові:

1) адміністративно-судовий процес, у рамках якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський процес, у рамках якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

3) адміністративно-юрисдикційний процес, у рамках якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування

заходів адміністративного примусу [6, с. 42–44]. Такий підхід дозволяє гармонійно поєднувати в рамках адміністративного процесу як провадження із притягнення до адміністративної відповідальності, зовнішньоуправлінську діяльність органів публічної адміністрації, так і, природно, адміністративне судочинство.

Практичні ж проблеми сучасної адміністративної юстиції пов'язані з дійсною реалізацією права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб як важливої гарантії реалізації конституційного принципу відповідальності держави за її діяльність перед людиною. Зміщення пріоритетів у співвідношенні держави та особистості на користь останньої потребують запровадження адекватних новим потребам суспільства державно-правових механізмів у діяльності із захисту прав і свобод громадян, а найбільш ефективною формою такого захисту виступає судова процесуальна форма, впровадження якої є важливою її гарантією, одним із етапів входження України до спільноти демократичних, правових, соціальних держав [7, с. 7–8]. У цьому зв'язку дороговказом для діяльності всієї системи адміністративних судів є позиція голови

Вищого адміністративного суду України І. Х. Темкіжева, який у виступі на Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України, зазначив: «Виходячи з пріоритетного завдання судової гілки влади щодо якомога надійнішого захисту конституційних прав і свобод громадянина, а також законності та правопорядку у державі, актуальними напрямками подальшої розбудови вітчизняного адміністративного судочинства були і залишаються:

- забезпечення єдності судової практики;
- розгляд адміністративних справ у визначені законом строки;
- підвищення ефективності судочинства» [8, с. 15].

На завершення зазначу, що знати історію потрібно. Історію ж створення системи адміністративної юстиції знати потрібно з тих причин, що багато чого корисного ми можемо отримати саме там, і це дозволить нам запобігти певним крокам, які не йтимуть на користь розвиткові адміністративного судочинства. Не варто при цьому забувати, що адміністративне судочинство, як і всі інші види судочинства, існують задля захисту прав і свобод людини та громадянина. У цьому їхнє основне призначення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лукашевич О. «Конституція» Пилипа Орлика – історико-правова пам'ятка XVIII ст. / О. Лукашевич, К. Манжул. – Х., 1996. – 110 с.
2. Лизогуб В. А. Норми Конституції Пилипа Орлика про народ і владу / В. А. Лизогуб // Проблеми законності. – 2006. – Вип. 84. – С. 8–12.
3. Грищенко І. С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція / І. С. Грищенко // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30 листопада 2012 р.) Зб. матеріалів за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К. : Істина, 2012. – С. 25–35.
4. Щеглов В. Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения / В. Н. Щеглов // Труды Томского ун-та. – 1965. – Т. 159. – С. 107–114.

5. *Елистратов А. И.* Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М. : Госиздат, 1922. – 236 с.

6. *Стеценко С. Г.* Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Г. Стеценко // *Право України*. – 2011. – № 4. – С. 39–46.

7. *Георгієвський Ю. В.* Адміністративна юстиція : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Георгієвський. – Х., 2004. – 19 с.

8. *Темкіжев І. Х.* Адміністративне судочинство України: стан та перспективи розвитку / І. Х. Темкіжев // *Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30 листопада 2012 р.)* Зб. матеріалів за заг. ред. І. Х. Темкіжева. – К. : Істина, 2012. – С. 12–24.

**Щавінський В. Р. Становлення адміністративної юстиції як державно-правового феномена (український історико-правовий досвід)**

Статтю присвячено становленню системи адміністративної юстиції в Україні. Основну увагу приділено ролі та значенню Конституції Пилипа Орлика, «Правам, за якими судиться малоросійський народ». Зазначено, що багатьом проблемам сучасного адміністративного судочинства можна було би запобігти, якби враховувався історичний досвід.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, історія права, Конституція Пилипа Орлика, адміністративний процес.

**Щавинский В. Р. Становление административной юстиции как государственно-правового феномена (украинский историко-правовой опыт)**

Статья посвящена становлению системы административной юстиции в Украине. Основное внимание уделено роли и значению Конституции Пилипа Орлика, «Правам, по которым судится малороссийский народ». Отмечено, что многие из проблем современного административного судопроизводства можно было бы предотвратить, если бы учитывался исторический опыт.

**Ключевые слова:** административная юстиция, история права, Конституция Пилипа Орлика, административный процесс.

**Schavinsky V. Establishment of administrative justice as a public-legal phenomenon (Ukrainian historical and legal experience)**

This article is devoted to establish a system of administrative justice in Ukraine. The main attention is paid to the role and importance of the Constitution of Philip Orlik, «Rights, which is suing Little Russian people». It is noted that many of the problems of modern administrative proceedings could have been prevented if taken into account historical experience.

**Key words:** administrative justice, history of law, the Constitution of Philip Orlik, an administrative process.