

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ОКРУЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF DISTRICT ADMINISTRATIVE COURTS IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT

Кравченко О.В.,

*аспірантка кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Статтю присвячено огляду наукових робіт щодо становлення і розвитку окружних адміністративних судів України, досліджено історичний аспект побудови та діяльності адміністративних окружних судів, досліджено генезу їх розвитку, визначено ті зовнішні та внутрішні фактори, які здійснювали вплив на їх формування. Визначено концептуальні положення, що визначають поняття і структуру правового статусу окружного адміністративного суду, досліджено і проаналізовано усі елементи структури вказаного поняття і вироблено на цій основі оптимальну модель правового статусу досліджуваних судів. Загальна ідея адміністративного права почала виходити із значення адміністративного суду як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації, зокрема, за такими проступками, як недбалість у виконанні обов'язків, зловживання владою та хабарництво. Проте в XIX сторіччі в Російській імперії такі протиправні дії суб'єкта владних повноважень не були підставою для подачі скарги до суду. Функції вищого органу адміністративної юстиції здійснював Сенат. Концепцією судово-правової реформи 1992 р. передбачалося насамперед «гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади», а також «реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою». В 2006 р. Указом Президента України затверджена Концепція вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Нарешті, Закон «Про судоустрій і статус суддів», який став базовим у судовій реформі 2010 р., прийнято для «реформування системи судочинства відповідно до міжнародних стандартів». Також розглянуто питання організації і діяльності окружних адміністративних судів в європейських країнах і проаналізовано можливість застосування вказаного досвіду під час реформування місцевих спеціалізованих судів із розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення в Україні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суд, становлення, окружні адміністративні суди, історичний аспект.

The article is devoted to the review of scientific works on the formation and development of district administrative courts of Ukraine, the historical aspect of construction and activity of administrative district courts, the genesis of their development, the external and internal factors that influenced their formation. Conceptual positions, that determine a concept and structure of legal status of circuit administrative court, research and analysis of all elements of structure of the indicated concept and making on this basis of optimal model of legal status of the investigated courts, are certain. The general idea of administrative law began to be based on the importance of the administrative court as a means of legal control over the activities of the administration, in particular, for such misdemeanors as negligence, abuse of power and bribery. However, in the nineteenth century in the Russian Empire, such illegal actions of the subject of power were not grounds for filing a lawsuit. The functions of the highest body of administrative justice were performed by the Senate. In 1992 it was envisaged conception of legal and judicial reform first of all to "guarantee independence and independence of judicial bodies against influence of legislative and executive power", and also – to "realize the democratic ideas of justice, mine-out world practice and science". In 2006 by Decree of President of Ukraine the ratified Conception of perfection of rule-making in order to ratify just court in Ukraine in accordance with European standards. Finally, "On the judicial system and status of judges", that became base in judicial reform in 2010, passed an act for "reformation of the system of rule-making in accordance with international standards". The question of organization and activity of circuit administrative courts is also considered in European countries and to analyse possibility of application of the indicated experience at reformation of the county specialized courts from consideration of civil and criminal cases, and also businesses about administrative crimes in Ukraine.

Key words: administrative proceedings, court, formation, district administrative courts, historical aspect.

Постановка проблеми. Ця стаття присвячена історичному аспекту побудови та діяльності адміністративних окружних судів, що своєю чергою дає можливість прослідкувати генезу їх розвитку, визначити ті зовнішні та внутрішні фактори, які здійснювали вплив на їх формування. Дослідження теми оптимізації організації та функціонування адміністративних окружних судів неможливе без висвітлення історії їх формування та розвитку. При цьому на розвиток адміністративного судочинства безпосередньо вплинув і розвиток самого адміністративного права, норми якого надалі стали основою адміністративного судочинства.

Водночас гостро відчувається дефіцит наукових досліджень, які узагальнюють ці процеси та пропонують суспільству нову оцінку становлення та розвитку окружних адміністративних судів.

Стан опрацювання цієї проблематики. Серед авторів, які присвятили свої роботи проблемі становлення і розвитку окружних адміністративних судів в Україні, слід відзначити праці С. Абової, Д.Г. Аверченка, О.В. Білової, І.Й. Бойка, В.Д. Бринцева, О.В. Бурак, А.А. Бугирського, М.Й. Вільгушинського, О.О. Гаркуші, В.С.Сторовой, Р.І. Кирилюка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, О.М. Коротун, Г.А. Кравчука, В.В. Кривенка, Р.О. Куйбіди, В.Т. Малайренка, І.Є. Марочкіна, Л.М. Москвич, П.П. Музиченка, І.В. Назарова, С.Ю. Обрусної, О.М. Овчаренко, В.В. Оно-

пенка, П.В. Панталієнка, Ю.Є. Полянського, С.В. Подкопаєва, С.В. Прилуцького, М.В. Руденка, О.Г. Свиди, О.Д. Святоцького, В.В. Сердюка, Н.П. Сизої, М.І. Смоковича, Л.І. Фесенка, В.І. Чебан, В.І. Шишкіна, С.П. Штелик, С.Г. Штогуна та ін.

Метою статті є визначення та охарактеризування становлення і розвитку окружних адміністративних судів України, дослідження історичного аспекту побудови та діяльності адміністративних окружних судів, дослідження генези їх розвитку, визначення зовнішніх та внутрішніх факторів, які здійснювали вплив на їх формування.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що зародження судової системи на території, які займає сучасна Україна, бере свій початок ще з XI ст. за часів Київської Русі. У кожний історичний період судова система України, зокрема система адміністративної юстиції, характеризувалася своїми особливостями.

У часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства влада визначала для себе основним завданням підтримати та забезпечити зовнішній та внутрішній мир.

Водночас у найвідомішому правовому документі тих часів Руської Правді майже нічого не було про відносини управлінського характеру. Були деякі норми у договорах Русі з Візантією, уроках та князівських уставах, якими була врегульована торгівля, військова організація тощо. У литовсько-польську добу панувала ідея правового обме-

ження влади правителя. Джерелами права на той час були Литовський Статут, магдебурзьке право. Статут містив норми, що регулювали ремісництво, торгівлю, військову службу, охорону природного середовища. Магдебурзьке феодальне міське право теж містило низку норм управлінського характеру, що стосувалися і відносин усередині самоврядної міської громади, і відносин між громадою та центральною й місцевою адміністрацією.

У козацьку добу, як зазначає О.Є. Міщенко, адміністративне право набуло характеру козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [1, с. 19].

Адміністративне право у козацьку добу можна охарактеризувати як козацько-бюрократичне право. Цим правом фактично закріплювалось свавілля влади, проте все ж гарантувалася і обмежена свобода народу. Можна сказати, що, маючи таке право, Україна пішла вперед порівняно із сусідніми державами, де все ще домінувало право адміністративного насильства. Відносини між адміністративною елітою були урегульовані шляхом видання універсалів, якими закріплювались засади особистої відданості до гетьманської адміністрації.

З формуванням центральних держав (Російська імперія, Австро-Угорщина), до складу яких входили українські землі, адміністративне право поступово трансформувалося в поліцейське право, що формально регламентувало захист правопорядку (принцип «державна – нічний сторож») [53, с. 22] та на базі якого, як зазначав на поч. XX ст. В.В. Івановський, було сформоване сучасне адміністративне право.

Віддаленим прототипом сучасних органів адміністративної юстиції можна розглядати створений у Росії Чолобитний наказ, що в XVI–XVII ст.ст., хоч і з перервами, функціонував у системі органів державного управління. Він виконував такі функції:

а) приймав чолобитні (скарги, позови приватних осіб) на рішення посадових осіб того часу – дяків, піддячих, воевод тощо;

б) піддавав суду тих, на кого подавалися чолобитні;

в) контролював діяльність інших урядових установ.

Протягом XVIII – першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції перетворювалися з «влади нагляду» (слова С.А. Корфа), яку представляли Сенат і прокуратура, на органи, що приймали скарги на чиновників і здійснювали нагляд за їхньою діяльністю. По-справжньому до Росії перші ідеї адміністративної юстиції у тій формі, в якій вони вже були утілені у Франції і Пруссії, проникли в 60–70-х роках XIX ст. разом із судовою реформою 1864 р. Відокремлення судової влади від адміністративної в результаті проведеної реформи, створення земських та міських органів самоврядування загострили питання про судовий контроль за діяльністю земської і міської адміністрації.

Однак, на думку В.В. Головка та С.С. Москаленко, найбільший розвиток теорії адміністративного права та його практичне застосування на території Російської імперії пов'язані з виходом в 1879 році монографії М.О. Куплеваського «Адміністративна юстиція в Західній Європі» [2], яка привернула увагу вчених-юристів в імперії до питань адміністративної юстиції, внаслідок чого до кінця XIX – початку XX ст. жоден підручник адміністративного (поліцейського) права не видавався без розділу про цей інститут.

Загальна ідея адміністративного права почала виходити із значення адміністративного суду як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації, зокрема, за такими проступками, як недбалість у виконанні обов'язків, зловживання владою та хабарництво. Проте в XIX сторіччі в Російській імперії такі протиправні дії суб'єкта владних повноважень не були підставою для подачі скарги до суду. Такою підставою, як зауважує І.Т. Тарасов, була так звана «адміністративна неправда», що мала місце

в діяннях чиновників і виражалась у грубому порушенні суб'єктивного права особи [3, с. 158–159].

У період 70–90 рр. XIX ст. у Російській імперії, до складу якої у ті часи входила Україна, в кожній губернії для розгляду скарг підданих на міські, земські та інші місцеві органи влади були створені спеціальні судово-адміністративні «присутствія». У кожній губернії було створено від 10 до 14 «присутствій», при цьому кожне з «присутствій» розглядало скарги та виносило рішення тільки по своєму колу справ. Серед них існували по міських та земських справах, по промислового податку, по фабричних справах, по селянських справах, по військовій повинності тощо.

Губернські «присутствія» були колегіальними органами і називалися «присутствіями змішаного складу», тому що до них входили губернатор, віце-губернатор, «предводитель дворянства», голова окружного суду, депутати міських чи земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями у тій галузі, якою займалося «присутствіє».

Функції вищого органу адміністративної юстиції здійснював Сенат. Віданням адміністративно-судовими справами між громадянами і владою та вирішенням спорів органів влади між собою займався Перший департамент при Сенаті. Якщо проблема громадянина не вирішувалась в «присутствіє», то він міг звернутися до Сенату, а саме в Перший департамент. Сенат розглядав скарги на постанови офіційних органів, на неправильне залучення окремих осіб до відбування повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсії тощо.

На думку К.М. Кобилянського, для інституту адміністративної юстиції в дореволюційній Росії були характерними:

1) недосконалість побудови системи її органів, що проявлялось у відсутності чіткого поділу компетенції між ними, що своєю чергою призводило до порушень інстанційного розгляду справ;

2) відсутність притаманних судочинству принципів гласності, змагальності, усності в діяльності цих органів, а також недостатня розробленість просувальних форм їхньої діяльності, що, по суті, перетворювало ці органи з органів адміністративної юстиції на органи адміністративного свавілля;

3) участь у розгляді справи представників активної адміністрації, тобто ігнорування принципу про те, що не можна бути суддею у власній справі, а також незадовільне вирішення кадрового питання складу цих органів з погляду професійної придатності та освітнього рівня [4, с. 266].

У період Першої російської революції та встановлення принципу демократичності державних органів М.І. Лазаревський у своїх працях називав «адміністративною юстицією» особливу систему спеціальних судових установ, що мають на меті охороняти від порушення адміністрацією тих правових меж її повноважень, у дотриманні яких полягає суть правової держави».

Восени 1908 року за тезами П.А. Столипіна Міністерство внутрішніх справ склало доповідь під назвою «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна». У доповіді було надано визначення поняття адміністративної юстиції та запропоновано програму адміністративних заходів, покликаних створити систему повітово-волосних органів адміністративної юстиції і якісно поліпшити діяльність як губернських «присутствій», так і Сенату.

Однак убивство П.А. Столипіна в 1911 р., Перша світова війна 1914 р., лютий-жовтень 1917 р. перешкодили втіленню цієї програми в життя. Поява системи адміністративних судів в Україні безпосередньо тісно пов'язана з Російською та Австро-Угорською імперіями, адже велика частина українських земель була у їх складі. Тільки в 1917 році Тимчасовий уряд створив Особливу комісію, яка займалась складанням проектів основних законів.

Серед проєктів, складених цією комісією, був проєкт закону про адміністративні суди, який був ухвалений цього ж року. Також варто відзначити, що 30 травня 1917 року було ухвалено Положення про адміністративну юстицію. Згідно з Законом про утворення судів з адміністративних справ від 30 травня 1917 року розгляд адміністративних справ у судах здійснювався за триступеневою структурою: Адміністративний суд, окружний суд та перший департамент Сенату.

До їх підвідомчості входили справи щодо протестів комісарів Тимчасового уряду на розпорядження, постанови, дії установ та посадових осіб волосного, губерньського, повітового та міського управління, також скарги по справам урядових закладів та посадових осіб на розпорядження, постанови та дії інших державних установ у межах міста, волості, повіту, губернії, а ще розглядалися справи по скаргам приватних осіб на такого ж виду розпорядження, постанови та дії. Результатом розпаду Російської імперії стало становлення української державності, що за невеликий період змінила декілька назв (УНР, ЗУНР, Українська Держава).

На території, що займають землі сучасних центральних і західних регіонів України (входили до складу Австро-Угорської імперії), законодавство періоду 1917–1920 років також акцентувало увагу на адміністративному судочинстві. 12 грудня 1917 року Секретарство судових справ внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового Генерального Суду. Генеральний Суд став вищим судовим органом згідно з Конституцією Української Народної Республіки від 28 квітня 1918 року.

У складі Генерального суду поряд із цивільним і карним існував і адміністративний департамент. Підтвердженням цього є прийнятий 19 лютого 1919 р. Радою Народних Комісарів УРСР Декрет про суд, згідно з яким були скасовані усі раніше створені суди. Попри це, в науковому плані дослідження і розробка питань щодо адміністративних судів та адміністративної юстиції були досить активні. Особлива активність науковців відносно дослідження цих питань спостерігалась у 20-х роках ХХ століття. Вочевидь, це пов'язано з тим, що роботу з дослідження питань адміністративної юстиції продовжили вчені, які працювали над цією проблематикою ще в часи дореволюційної Росії, або ж їхні учні. Перший проєкт створення адміністративного суду відбувся ще 1918 р. [5, с. 60].

У 1921 р. Інститут радянського права при МДУ розробив проєкт Декрету про адміністративну юстицію РРФСР, дещо пізніше Інститут радянського права в Україні також підготував проєкт Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губерньські адміністративні суди.

Декретом ВЦВК від 9 квітня 1919 року, постановою Народного Комісаріату Державного контролю від 4 липня 1919 року та циркулярною постановою Президії ВЦВК від 1921 року був створений спеціальний апарат, який мав обслуговувати право скарги.

На виконання цих постанов на Народний Комісаріат Державного Контролю був покладений нагляд за організацією в усіх установах прийому скарг та заяв, а також утворення при самому Державному Контролі особливого Бюро прийому заяв на неправомірні дії, зловживання та правопорушення посадових осіб.

Згідно з цими декретами та постановами право на порушення справи за скаргою мали всі громадяни. Зокрема, підставами на оскарження дій суб'єкта владних повноважень цими декретами називались:

- 1) невинуватість бюрократії, що зумовлює канцелярську тяганину;
- 2) грубе поводження чиновника. Натомість подання скарги на неправомірні дії органу чи посадової особи не могло бути підставою для того, щоб піддати скаржника репресіям.

Починаючи з кінця 60-х років ХХ ст. у радянській юридичній літературі поняття «адміністративна юстиція» почало активно висвітлюватись, хоча єдиної думки стосовно його дефініції та правової природи науковці не сформулювали.

Необхідно зазначити, що хоч у радянський період так і не було створено системи адміністративних судів, коло спорів між громадянами та органами управління, які можна було оскаржити у суді, поступово розширювалось.

Після розпаду СРСР Україна отримала у спадок систему, за якої адміністративні спори відносилися до відання загальних судів і розглядалися за правилами цивільного судочинства. Інші спори розглядалися в інстанційному порядку з додержанням правил адміністративного процесу [5, с. 91–95].

Водночас з самого початку відновлення незалежності законодавець декларував потребу створення системи адміністративних судів, головним чином у Постанові ВР України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ, якою було визначено основні напрями реформування судової влади, один з яких передбачав поступове створення в Україні підсистеми адміністративних судів [6].

У 2001 рік мала судову реформу та у 2002 році прийняття Закону України «Про судоустрій України» на законодавчому рівні визначили, якою має бути адміністративна юстиція в країні, що прагне бути демократичною правовою державою.

Також 1 жовтня 2002 р. було видано Указ Президента про створення Вищого адміністративного суду України. А з 01.01.2005 року в системі адміністративних судів утворено 27 окружних адміністративних судів відповідно до територіального поділу на області, Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь.

6 липня 2005 р. Верховна Рада ухвалила Кодекс адміністративного судочинства, в якому окреслила повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. 1 вересня 2005 р. Вищий адміністративний суд України почав розгляд перших адміністративних справ.

Висновки з дослідження і перспективи подальших досліджень у цьому науковому напрямку. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що кожен історичний період залишив свій відбиток у процесі становлення та розвитку адміністративного судочинства. З роками система адміністративних судів ставала ефективнішою та дієвішою, остаточно сформувавшись у повноцінну ланку судової системи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Міщенко О.Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. канд. юр. наук, спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2011. 19 с.
2. Головки В.В., Москаленко С.С. Становление и развитие административного судопроизводства в России. Научный вестник Омской академии МВД России. 2007. № 2 (26). С. 39–44.
3. Тарасов И.Т. Организация административной юстиции. Юридический вестник. 1897. № 9. 735 с.
4. Кобилянський К.М. Становлення адміністративних судів на землях сучасної України в період з 1917 по 1920 рік. Наше право. 2009. № 4. Ч. 1. С. 27–31.
5. Ткач Г.И. Історія і розвиток адміністративної юстиції в Україні. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали III регіональної наукової конференції. Львів, 1997. 92 с.
6. Буряк О.В. Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів. Вісник Академії адвокатури України. 2009. № 3(16). С. 84–90.