УДК 342.92

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ : УКРАЇНСЬКА ТРАДИЦІЯ

У статті розглядаються історичні передумови запровадження адміністративної юстиції в Україні. Автор детально аналізує становлення адміністративного судочинства від найдавніших часів до сьогодення, ґрунтуючись на вивченні праць минулого та відповідного законодавства.

Ключові слова: адміністративна юстиція, судова система, конституція, адміністративний кодекс, Українська держава, українська традиція.

Гриценко Іван Сергійович

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У новітній період незалежна Українська держава виявила своє прагнення до побудови правової, демократичної держави та запровадила повноцінно функціонуючу систему адміністративних судів. Це можна вважати одним із вагомих здобутків сьогодення.

Уперше створений на теренах Центральної Європи приблизно у 30-40 роках XIX ст., інститут адміністративної юстиції був абсолютно новим явищем у тодішньому суспільстві та правовій науці, подальший розвиток якого цілковито відноситься вже до другої половини XIX ст.

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, принципами якої має бути гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів публічної, перш за все виконавчої влади, з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже у позаминулому столітті було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою.

Відтоді інститут адміністративної юстиції є одним з найбільш дієвих способів обмеження влади, виробленим

людством на шляху утвердження принципу верховенства права у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

Історія становлення й розвитку української державності, а отже, й адміністративної юстиції, почасти сумна, часом навіть трагічна, але повчальна. Безперечно, вивчаючи той чи інший правовий інститут, до уваги слід брати історичні аспекти його розвитку. 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].

Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції у нашій державі належним чином все ще не досліджені. Усвідомлюючи необхідність вивчення історії вітчизняного інституту адміністративної юстиції, необхідно підкреслити, що така справа складна не стільки технічно, скільки змістовно, оскільки український інститут адміністративної юстиції розвивався під одночасним впливом європейської, російської правової науки та законодавства. З огляду на це, доволі важко виокремити у змісті названого інституту суто українські традиції або елементи.

Отже, власне українського інституту адміністративної юстиції до утворення в 1991 році незалежної держави Україна як такого не існувало.

Коли ж постав український інститут адміністративної юстиції, як він розвивався, що йому передувало?

Відповідь на першу частину цього запитання перебуває у площині з'ясування часових меж виникнення адміністративного права, оскільки саме з його становленням і розвитком пов'язаний початок дослідження проблем адміністративної юстиції. Дійсно, адміністративна юстиція не могла постати за часів панування поліцейського свавілля, коли діяльність органів державної влади, правовий статус фізичних осіб визначався нормами поліцейського права. У той же час, а мова йде про XIX ст., у Російській імперії панувало повне правове свавілля, яке виправдовувалося прагненням держави забезпечити для своїх підданих безпечні й благополучні умови життя. Здійснення визначеної мети досягалося виданням численних нормативних актів. Зміст цих актів «пронизував» усі сфери життя людини, яка, до речі, розглядалася як неповнолітня особа, не здатна розуміти, що для неї добре, а що – зло.

Цілком закономірно, що усе це привело до виникнення поліцейської держави, для якої людина була лише об'єктом її необмеженого впливу. Таким чином, роль людини у Російській імперії XIX ст. полягала винятково у її підкоренні державній владі, яка котра самостійно визначала напрями й межі свого управлінського впливу на суспільство та його учасників. У такій ситуації ні про яку адміністративну юстицію як засіб контролю за діями і рішеннями суб'єктів управлінської діяльності не могло бути й мови. Держава прагнула управляти безмежно, усюди й у всьому.

Втім, вивчення історії держави та права України дозволяє переконатися у існуванні об'єктивних передумов втілення в життя українських традицій адміністративної юстиції.

У результаті реформ судових органів у другій половині XVI ст. структура регіонального судоустрою була доповнена гродськими, земськими, підкоморськими та каптуровими судами, система центральних органів правосуддя – трибунальськими судами. Їх організація була проявом загальнодержавного процесу розширення політичних прав шляхти у сфері здійснення правосуддя. В пореформений період в основу устрою та діяльності земських, підкоморських, трибунальських і частково гродських судів були закладені нові організаційні засади: виборність; колегіальне вирішення справи; відокремлення суду від адміністрації; предметна спеціалізація; участь шляхти у процесі формування органів судочинства.

Характерні риси судового процесу українських земель XVI – початку XVII ст.: змагальність; приватно-позовний характер, що обмежувався в справах про тяжкі злочини; спільне, в загальних рисах, провадження різних категорій справ; нерівність обсягу процесуальних прав та обов'язків учасників процесу залежно від стану, національності, статі, осілості; існування станової підсудності; формалізм; дуалізм – співіснування загального і звичаєвого процесу. Загальні засади судочинства: диспозитивність, гласність та участь громадськості, безпосередність та усність судового розгляду, персональна відповідальність за злочин. Такі принципи судового процесу, як призначення покарання лише за наявності достатніх доказів вини і не інакше як за вироком суду, недопустимість призначення покарання за заочним обвинуваченням, рівність перед законом, недоторканність особи, захист інтересів у суді через адвоката, надання безкоштовної правової допомоги, можливість оскарження рішення суду, реалізовувалися лише щодо справ шляхти та міщан [2].

Визначальною подією, як в цілому у становленні української правової системи, так і у справі формування адміністративної юстиції в Україні зокрема стало підписання 1710 року Першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика − Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького («...діялося у Бендері, року 1710, квітня 5 дня, Пилип Орлик, гетьман Запорозького війська рукою власною... »).

Вже цією, першою у світі, Конституцією закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини. Цікаво зауважити, що ця Конституція стала основою для наступних політичних та державних діячів України у справі творення судоустрою й здійснення правосуддя, нею були визначені принципи такої діяльності.

Справи мали передаватися на розгляд Генерального суду. І хоч би яке неприхильне, але безстороннє неупереджене рішення він ухвалював, − такому зобов'язаний був підкоритися кожен правопорушник.

«Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року − перший у вітчизняній історії кодекс українського права. Ним передбачалося врегулювати широке коло суспільних відносин, встановити юридичні санкції за вчинені злочини та інші правопорушення, закріпити порядок діяльності судових органів. Серед інших у «Правах, за якими судиться

малоросійський народ» урегульовувалися питання й суто публічно-правового змісту: державна військова служба й публічні посади, діяльність судів, організація та здійснення влади в містах, розпорядження та утримання публічних речей.

Безумовно, годі й говорити про вичерпне врегулювання в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» процедури розгляду та вирішення судами публічно-правових спорів, діяльність судових органів за цими «Правами» лише віддалено була схожа на сучасний інститут адміністративної юстиції. Втім, порівняно з існуючими на той час правовими актами та судовими органами, український кодекс достатньо повно врегульовував наявні в українському суспільстві й державі відносини, зокрема визначав послідовність звернення до суду, порядок і зміст розв'язання загального (публічного) змісту, закріплював чітку систему судів, інститут підсудності, описував повноваження суддів, принципи судочинства, гарантії особистої безпеки суддів, передбачав перелік і правовий статус учасників судочинства.

За своєю організаційною побудовою судова система Гетьманщини мала чотириступеневий характер. Перший ступінь складали вищі органи судової влади, куди входили гетьман та козацька старшина. До другого ступеня належали судові установи середньої ланки в особі полкових судів. Третій ступінь становили судові органи нижчої ланки на місцях – на території сотень, у містах і селах. До четвертого ступеня можуть бути віднесені спеціалізовані суди. У період визвольної війни українського народу значних змін зазнав і процес судочинства. Були змінені не лише форми судового процесу, але й сам соціальний зміст права, що було пов'язано з широким запровадженням в судочинстві Гетьманщини середини XVII ст. норм звичаєвого права. Як свідчить аналіз архівних судових документів, найбільш активно норми звичаєвого права запроваджувалися стосовно розгляду справ, пов'язаних із земельною власністю, становою незалежністю, козацьким і місцевим самоврядуванням тощо [3].

Зокрема, судові органи, що утворювали складну та розгалужену структуру судової системи Лівобережної України (Гетьманщини) були поділені на види. Така класифікація ґрунтується на таких критеріях: 1) за місцем в ієрархії судових органів – вищі (суди генеральних і старшинських рад, гетьмана, Генеральна військова канцелярія і Генеральний військовий суд), регіональні (полкові та сотенні) та місцеві суди; 2) за становою юрисдикцією – козацькі суди та суди міських станів, селянства, духовенства, іноземного купецтва; 3) за предметною підсудністю – суди загальної компетенції і суди спеціальної компетенції (вищі суди Гетьманщини з військових і політичних справ, духовні, домініальні, цехові, купецькі, ярмаркові та митні суди); 4) за терміном дії – постійні суди та суди, що створювалися спеціально на певний час (суди козацьких і старшинських рад, громадські суди, ярмаркові та митні суди); 5) за суб'єктами, які ініціювали створення судів – офіційні суди, що створювалися державою та квазісудові органи, що створювалися за

ініціативою осіб, які брали участь у справі (третейські та мирові суди, в окремих випадках − громадські (копні) суди). Основним джерелом розвитку судової системи Гетьманщини були властиві їй суперечності між козацькими та міщанськими судами, між старшиною та народними низами, між світськими та духовними судами, між українськими судами та органами російської військової адміністрації в Україні при виконанні останніми судових функцій [4].

Ухвалення й використання вже у XVII–XVIII століттях на українських землях самодостатніх, систематизованих нормативних актів, якими вперше офіційно були закладені основи здійснення адміністративної юстиції, − не що інше як закономірний наслідок існування звичаєвого козацького права, демократичного улаштування суспільно-державного устрою на українських землях, а також стрімке поширення передовими верствами козацтва юридичних знань, отриманих за кордоном у провідних університетах Європи.

Якщо у країнах Західної Європи того часу − Німеччина, Франція, − адміністративна юстиція була лише об'єктом наукових досліджень та обговорень, у Російській імперії про адміністративну юстицію згадувалося лише у навчальній й науковій літературі, то її ідея та практичне втілення вже активно й дієво впроваджувалися на українських землях.

Для порівняння, − у Франції, Прусії, Англії, Бельгії, Російській імперії перші суди, котрі здійснювали функції адміністративної юстиції, почали функціонувати приблизно наприкінці XIX – на початку XX ст. ст.

Судова система Запорозької Січі наприкінці XVII−XVIII століть, запозичивши найкращі здобутки іноземних правових систем, залишалася самобутньою й унікальною, а її форми і принципи стали виявом національного духу правосвідомості козацької етносубгрупи [5].

Дієві принципи судочинства Запорозької Січі відображають їх взаємозв'язок з інтелектуальною рефлексією українського суспільства XVII−XVIII ст.ст. та ґрунтується на культурних традиціях етносоціуму; судова система Запорозької Січі – одна з визначальних складових етногенези українського народу, їй притаманні принципи судочинства, загальносоціальним підґрунтям яких були ідеї законності, демократизму, гуманізму, гласності, рівності громадян перед законом [5].

Таким чином, можемо зробити висновок, що утворення і розвиток Гетьманщини у другій половині XVII − першій половині XVIII ст.ст. зумовили формування специфічної, козацької системи державної адміністрації, судоустрою та судочинства, самоврядування. Фактично у козацьку добу (і навіть у більш ранні періоди історії) в Україні діяла демократично обрана адміністрація, яка була наділена широкими адміністративно-військовими повноваженнями [6, с 14].

Показово, що згодом, вже за часів Української держави гетьмана Павла Скоропадського подібна судова модель поволі відтворювалася й починала практично втілюватися у вигляді закону.

Натомість у Російській імперії розроблення й впровадження

адміністративної юстиції робилося лише завдяки обмеженому колу осіб. Так, у 1900 р. М. М. Палібін писав, що для забезпечення законності управління необхідна адміністративна юстиція, яка б розглядала би справи, котрі виникають із різних відносин: а) органів адміністрації між собою та б) органів адміністрації з приватними особами й громадськими утвореннями.

Продовжуючи далі, науковець вказував, що в Росії не існує правильно організованої й завершеної системи адміністративної юстиції [7, с. 33−34]. Подібну думку підтримували також й інші науковці, вказуючи ще й на той факт, що в Росії спори між приватними особами й адміністрацією вирішуються самою адміністрацією. Така побудова адміністративної юстиції, зауважував В. В. Івановський [8, с. 173], програє тим, що при ній розгляд відповідних справ доручається не неупередженому суду, а зацікавленій у справі особі.

Відтак, адміністративно-правові спори в Російській імперії у другій половині XIX − на початку XX ст.ст. розглядалися спеціально створюваними органами − так званими змішаними «губернськими присутствіями», утвореними з чиновників і представників дворянського, земського й міського самоуправління. Функціонування цих органів в умовах цілковитої відсутності процесуальних правил аж ніяк не відрізнялися регулярністю й постійністю. Змішане губернське присутствіє вважалося першою інстанцією й розглядало спори щодо селянських, земських, міських справ, військової й дорожньої повинності, податків, фабричних й гірськозаводських справ, а також спори, пов'язані з порушенням поліцейських постанов, незаконним затриманням тощо. Другою інстанцією слугував перший департамент Сенату, котрий не був судовим органом, але розглядав певні справи (спори), у деяких випадках навіть без їх первісного розгляду у присутствіях [9].

Критично оцінюючи систему органів, які виконували у Російській імперії роль адміністративної юстиції, І. Т. Тарасов, зокрема, писав, «Кроме І-го Департамента Сентата у нас, в сущности, есть только подобия таковых, причем одни из них имеют в этом отношении меньшее, а другие большее значение... І-й Департамент Сената в качестве высшего административного суда в империи является в нашем законодательстве как бы куполом без здания и фундамента, ибо ни средних, ни низших общин судебно-административных инстанций или административных судов не существует, а... слабые подобия этих судов, конечно, не могут возместить этого существенного пробела» [10, с. 240–241].

Звертає на себе увагу й недостатня розробленість у законодавстві того часу процесуальних форм оскарження рішень та дій адміністративних органів, послідовності розгляду такого виду справ. Існуючі на той час положення законодавства, безсумнівно, свідчать про намагання найбільшого сприяння органам адміністрації, які виступали у справі відповідачем. Зокрема, скарги на постанови адміністративних установ мали подаватися до вищих інстанцій через ті ж нижчі інстанції, на дії яких подавалася скарга; скарги на розпорядження міністрів

подавалися до І-го Департаменту Сенату винятково через ці міністерства.

Деякі вимоги, які стосувалися порядку подання скарги, були визначені неоднозначно, нечітко й створювали можливість тлумачитися на власний розсуд особи, яка розглядала скаргу, слугували підставою її повернення особі заявника. Наприклад, скарги не приймалися і поверталися особі, якщо у ній містилися висловидокори [11].

Поштовхом до поглиблення наукових дискусій про адміністративну юстицію стали події 1905 року, пов'язані, насамперед, з прийняттям Маніфесту про дарування населенню громадянської свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та спілок, яким за приватними особами визнавалися суб'єктивні публічні права.

Певні зміни у галузі державного управління, а також в сфері його правового забезпечення спостерігалися у Російській імперії після революційних подій 1905 року. Революційні події підтвердили, що абсолютна монархія в цій імперії приречена. Нагальними були радикальні перетворення, які почали розвиватися у напрямі творення в Російській імперії конституційної імперії. Одним із перших таких заходів стало ухвалення 23 квітня 1906 р. нових «Основних законів Російської імперії».

Цей законодавчий акт мав достатньо важливе значення для формування ідеї підкорення державного управління закону. Це було обумовлено тим, що «Основні закони», по-перше, визначили організаційне розмежування законодавчих і адміністративних актів; по-друге, встановили ієрархію правових актів, визначивши, що закон має найвищу юридичну силу і може прийматися лише Державною думою (парламентом); по-третє, «Основні закони» майже повністю позбавляли монарха права диспенсації, тобто повноваження дозволяти на власний розсуд певним особам відступати від вимог закону.

Таким чином, можна зробити висновок, що держава лише декларувала необхідність запровадження контролю, зокрема, й через створення адміністративних судів, за сферою управління, не роблячи при цьому практично нічого для того, щоби інститути контролю почали належним чином функціонувати.

Разом із тим, це не завадило вченим продовжити непрості дискусії про необхідність створення в Російській імперії адміністративної юстиції. Більшість російських учених відстоювали доцільність виокремлення адміністративних судів у межах загальних, оскільки про будь-які серйозні гарантії у сфері внутрішнього управління можна було говорити лише у разі введення судово-адміністративних установ у систему загальних судів [12, с. 83]. М. М. Коркунов зауважував, що російські умови адміністративної діяльності не забезпечують повної законності управління лише за допомогою кримінальних й цивільних судів [13, с. 500–501].

Спричинилися своїми науковими працями до розвитку вчення про адміністративну юстицію видатні особистості, професори юридичного факультету Університету Св. Володимира, представники поліцейської й енциклопедичної науки − М. Х. Бунге,

А. Я. Антонович, М. М. Цитович, І. Т. Тарасов, М. К. Ренненкампф.

Отож, інституту адміністративної юстиції у дореволюційній Росії було притаманне наступне:

1) недосконаліть організації системи її органів, котра полягала у відсутності чіткого розмежування між ними, що обумовлювало порушення інстанційності розгляду справ;

2) відсутність характерних для судочинства засад гласності, змагальності, усності в діяльності цих органів, а також недостатня розробленість процесуальних форм їх діяльності, що, по суті, перетворювало ці органи із органів адміністративної юстиції в органи адміністративного свавілля;

3) участь у значній кількості випадків у розгляді справ представників активної адміністрації, тобто зневажання принципу про те, що не можна бути суддею у власній справі, а також незадовільне забезпечення складу цих органів щодо їх професійної придатності й освітнього рівня.

Таким чином, існуюча в XIX−XX ст.ст. в Російській імперії система адміністративної юстиції значною мірою не відповідала науковим прогресивним тенденціям й не розв'язувала важливе завдання захисту суб'єктивних публічних прав й інтересів громадян [14, с. 325–326].

Інститут суб'єктивних публічних прав став головним каталізатором для становлення та розвиток інституту адміністративної юстиції як на теренах нашої країни, так і на теренах країн Європи. Як писав на початку XX ст. професор М. Д. Загряцков, у спорах, які викликані незаконними діями адміністрації, завжди мова йде про захист публічних права громадян. У зв'язку з цим адміністративна юстиція, на думку представників насамперед європейської юридичної науки кінця XIX – початку XX ст.ст., являла собою спосіб захисту названих прав.

Проте вітчизняні вчені намагалися піти далі в обґрунтуванні доцільності існування інституту адміністративної юстиції, особливо наголошуючи на тому, що цей інститут потрібен не лише для захисту суб'єктивних публічних прав приватних осіб. Його завдання, на думку професора М. І. Лазаревського, полягало також і у скасуванні та виправленні неправильних адміністративних актів.

Подібне ускладнення завдання адміністративної юстиції, запропоноване М. І. Лазаревським, дозволяло включити до компетенції адміністративних судів не лише охорону об'єктивного права, діяльність так би мовити касаційного порядку, але й вирішення скарг по суті.

Зазначена думка пізніше була підтримана також і українським професором О. Ф. Євтихієвим, який писав, що адміністративним судам підсудні спори не лише про захист суб'єктивних прав, але і спори про об'єктивну законність, тобто про порушення законів, встановлених у публічних інтересах.

Намагався створити закінчену систему адміністративної юстиції й Тимчасовий уряд. Відповідно до Положення від 30 травня 1917 р. судова влада по адміністративних справах мала належати адміністративним суддям, окружним судам та правлячому Сенату. Для вирішення адміністративних справ у губерніях або області у складі окружних судів, які функціо-

нували у містах губернського або обласного підпорядкування, мали бути створені особливі адміністративні відділення у складі товариша (заступника) голови та членів суду. Під час розгляду протестів та скарг адміністративний суд мав керуватися Статутом цивільного судочинства з урахуванням названого вище Положення.

У 1917 році Тимчасовим урядом була створена Особлива комісія для складання проекту основних законів. Одним із них був проект Закону про адміністративні суди, який був прийнятий того ж року [15]. Перед лютневою революцією 1917 року було ухвалено рішення покласти на урядовий сенат функції вищого адміністративного суду, запровадити в судових округах посади адміністративних суддів й покласти на окружні суди обов'язки розгляду певних адміністративних позовів [16, с. 6].

Видається, що стрімкий розвиток новітньої російської державності на початку XX ст. свідчив про очевидну необхідність створення адміністративних судів як повноцінних судових органів, які розв'язують спори у сфері управління, замість діючих тоді губернських присутствій щодо селянських, земських, міських справ, військової повинності, промислового податку, фабричних справ. Однак на той час спроби створення нормально функціонуючої системи адміністративної юстиції (адміністративних судів) виявилися марними [17, с. 10].

Падіння Тимчасового уряду у жовтні 1917 року позначило нову віху розвитку державності і зокрема, адміністративної юстиції.

Законодавство нетривалого періоду існування самостійної української держави (1917–1920 рр.) не оминало увагою й діяльність органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 року встановила, що судова влада у межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства здійснюється винятково судовими органами. До того ж адміністративно-юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежувалася законом [18, с. 83].

За правління гетьмана Павла Скоропадського законодавчо були закріплені положення, згідно з якими вищим судом з адміністративних справ був Генеральний Суд Української держави, передбачений Законом про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. [18, с. 90]. Можливість судового захисту суб'єктивних публічних прав, свобод, інтересів урегульовувалася іншими законодавчими актами. Так, про існування національної адміністративної юстиції ми можемо судити з таких актів, як Закон Ради міністрів Павла Скоропадського про громадянство Української Держави від 2 липня 1918 р. [19]. Згідно зі ст. 7 цього Закону не заборонялося особам, котрі з поважної причини не мали змоги звернутися до українських представників за кордоном, звертатися з відповідними проханнями до адміністраційного відділу окружного суду за місцем свого приїзду на Україну.

Найбільш змістовно діяльність судових органів з адміністративних справ мав би регулювати **Основний Державний Закон Української Народної Республіки доби Директорії (1920 р.).** І хоча цей проект не був втілений в життя, його положення

свідчать про значну увагу тодішнього уряду України до діяльності органів адміністративної юстиції. Зокрема, передбачалося утворення у судовій системі України Вищого Адміністративного Суду. Цей суд мав би розглядати й вирішувати, дотримуючись судової процедури, законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоуправління, а також спори між адміністративними органами і органами самоуправління. Про роль, яка відводилася Вищому Адміністративному Суду в системі судових органів Української держави того часу, свідчить той факт, що адміністративними судами першої інстанції мали бути загальні суди, яким надавалося право вирішувати чи відповідають розпорядженням місцевих органів вимоги закону і чи не перевищила місцева влада свої повноваження [18, с. 114–116].

Ретельне вивчення законодавства України 1918−1920 рр. дозволяє зробити висновок про те, що не зважаючи на досить короткий час, система органів адміністративної юстиції була достатньо розвинутою й впевнено прагнула до формування самостійних адміністративних судів [14, с. 328–329].

Важливо, що хоча у 20-х роках минулого століття визвольні державницькі змагання за незалежну Україну припинилися, але наукова й законодавча робота над розробленням й впровадженням національного інституту адміністративної юстиції тривала. Майже одночасно із встановленням радянської влади на українських землях за кордоном продовжилася активна законотворча робота над підготовкою акта про суди в адміністративних справах.

Свідченням тому є виявлений в наш час проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року, який описує утворення суду з елементами процесуального механізму, що багато у чому відповідає моделям організації адміністрації, які діяли в країнах Європи [20]. Проект позначений написом «Адміністративна юстиція в Українській народній республіці»... Як виявляється, ще чимало «білих плям» у вітчизняній історії держави й права.

Звісно, в умовах громадянської війни **формування нової системи адміністративної юстиції, безумовно, не було першочерговим.** Насамперед робилися наполегливі спроби утворення й посилення репресивних органів. Разом із тим, проблему контролю за діяльністю адміністративних органів ігнорувати не можна було. Це чудово розуміли як науковці, так і деякі представники влади. Наприклад, А. І. Єлістратов з цього приводу писав, що навіть вичерпне законодавче врегулювання відносин між державою і приватною особою не здатне запобігти порушенням прав громадян представниками державної влади. У зв'язку з цим і виникає необхідність створення для громадян спеціальних гарантій, які б не допускали скоєння подібних порушень. І однією з таких гарантій вчений бачив інститут адміністративної юстиції, який, на думку вченого, був одним із найкращих способів захисту прав громадян [21, с. 170]. Цю ж думку поділяли й інші науковці.

Однак слід відзначити, що мова про необхідність створення адміністративної юстиції йшла не лише на сторінках наукової літератури, але і

в межах законопроектної роботи. Так, в 1921 році Інститутом радянського права при Московському державному університеті було розроблено Декрет про адміністративну юстицію Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки. Згідно з цим документом передбачалося створення Верховного адміністративного суду, а також обласних і губернських адміністративних судів.

У 1922 році А. І. Єлістратовим було розроблено проект Положення про Верховний адміністративний суд та обласні та губернські адміністративні суди Республіки. Адміністративні суди мали діяти з метою охорони революційної законності, забезпечення правильного та узгодженого функціонування державних установ та захисту прав громадян. У проекті пропонувалося створити Верховний адміністративний суд, обласні та губернські адміністративні суди, які мали б вирішувати вимоги (адміністративні позови) радянських установ, союзних об'єднань та окремих громадян про відміну протизаконних актів управління, припинення протиправних дій та виправлення їх. Поряд з цим у проекті визначалися принципи побудови системи адміністративної юстиції, формулювалися принципи заміщення суддів та основи здійснення адміністративного судочинства.

Цей проект був схвально оцінений Народним комісаріатом юстиції Української Радянської Соціалістичної Республіки, представники якого використовували його положення під час розробки власного законопроекту. Цей законопроект був поміщений самостійною главою в проект Адміністративного кодексу УРСР. Однак коли зрештою постала необхідність ухвалення Адміністративного кодексу УРСР, та частина, у якій йшлося про адміністративні суди, з Кодексу була виключена. За спогадами учасника тих подій харківського професора О. Ф. Євтихієва [22, с. 311], на внутрішньопартійних дебатах успіх мали противники адміністративного судочинства, до яких він відносив, зокрема, комісара юстиції Д. І. Курського, а не його прихильники, яких очолював керівник так званих «демократичних центристів» В. В. Осинський. Така розстановка сил заважала проведенню державно-правової реформи, яка б, можливо, створила би можливість розвиватися молодій державі за західноєвропейським зразком.

У зв'язку із таким станом справ із адміністративною юстицією як в СРСР, так і в УРСР професор В. Л. Кобалевський, прихильник проведення реформи, в 1929 році змушений був констатувати, що ідея створення адміністративних судів була відкинута, оскільки у радянському праві захист революційної законності насамперед передбачає збереження революційного порядку і тим самим відстороняє складову особистих вимог, які містяться в адміністративному позові [23, с. 414]. Проте маємо також вказати, що хоча створення повноцінних адміністративних судів в СРСР і деяких радянських республіках зазнало невдачі, на теренах нинішньої України у вказаний період все ж таки існували деякі органи, які сприймалися як зародок адміністративного суду [23, с. 247]. Найбільша активність їх діяльності спостерігалася в першій половині 20-х років XX ст. До таких органів, своєрідних квазісудів, зокрема,

належали: страхові ради, житлові комісії, податкові комісії, судові земельні комісії.

Наприкінці 20-х років минулого століття як в СРСР, так і в УРСР з'являється тенденція майже повного припинення діяльності тих суб'єктів, які хоча б частково могли контролювати діяльність адміністративних органів. Таке явище видається цілком закономірним, оскільки тоталітаризм, який панував в радянській державі вимагав сильної, неконтрольованої ніким адміністративної влади. Почала творитися всемогутня адміністративно-командна система, яка не потребувала зовнішнього контролю, а надто − судового. Внаслідок цього особливості судового оскарження дій адміністративних органів стали другорядною справою, оскільки майже усі справи про законність дій органів управління розв'язувалися в надрах самої адміністративної системи. Судовому контролю належали лише деякі категорії справ, зокрема справи по скаргах на викривлення в списках виборців щодо виборів до Рад народних депутатів, справи про недоїмки і штрафи, справи по скаргах на дії нотаріусів і органів, які виконували нотаріальні дії, а також по скаргах на помилки у записах у книгах актів цивільного стану [24, с. 52].

Таке ставлення влади до ідеї судового контролю за діями і рішеннями суб'єктів управлінської діяльності проіснувало в СРСР, а також в УРСР більш ніж тридцять років. Певні зміни почали спостерігатися з 60-х років XX ст.

Основними заходами, які сприяли посиленню юридичних гарантій захисту прав й інтересів громадян від свавілля адміністрації, стали:

а) закріплення можливості оскарження до суду постанов щодо накладення штрафів [25];

б) доповнення переліку органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, адміністративними комісіями при виконкомах районних, міських, сільських й селищних Радах депутатів трудящих, до компетенції яких було віднесено чимало справ про адміністративні правопорушення. Ці комісії під час розгляду справ діяли на началах колегіальності й керувалися процесуальними правилами, які були закріплені в Положенні про них [26];

в) посилення адміністративно-процесуальних гарантій розгляду скарг, пропозицій і заяв громадян [27];

г) прийняття і введення в дію Кодексу України про адміністративні правопорушення, який закріпив підвідомчість судам справ про адміністративні делікти, котрі характеризуються підвищеним ступенем громадської шкідливості, а також більш продуману й деталізовану процедуру розгляду справ, прийняття й виконання рішень [28];

д) закріплення можливості судового оскарження неправомірних дій органів управління й посадових осіб, які порушують права громадян [29].

Таким чином, можна стверджувати, що на час здобуття Україною незалежності в законодавстві СРСР й УРСР відбувалися певні зрушення у справі організації системи адміністративної юстиції у тому її вигляді, який характерний значній кількості сучасних розвинутих держав [14, с. 332–333].

Становлення в 1991 році України як незалежної держави позначи-

ло початок формування власної, національної адміністративної юстиції. Цей період характеризується активним розвитком вітчизняного законодавства про адміністративну юстицію й адміністративно-процесуальної науки. Настав якісно новий етап державного будівництва й правотворення в Україні.

Відлік формування сучасної адміністративної юстиції України розпочався саме з проголошення її державного суверенітету, яке було здійснено прийняттям 16 липня 1990 р. **Декларації про державний суверенітет України** [30] і 24 серпня 1991 р. − **Акта проголошення незалежності України** [31]. Значення цих нормативно-правових актів для розвитку вітчизняної адміністративної юстиції визначається тим, що Україна проголошувалася незалежною, самостійною демократичною державою. Державна влада в Україні здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову.

Наступний розвиток адміністративної юстиції в Україні пов'язаний із ухваленням Верховною Радою України 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи в Україні [32]. Ця концепція передбачала поступове здійснення правових і організаційних заходів, спрямованих на становлення й розвиток судової влади в Україні. Основною метою судово-правової реформи й формування судової гілки влади передбачалася реорганізація судової системи, утворення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства.

Слід визнати, що Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Концепція судово-правової реформи в Україні створили лише необхідні передумови формування української адміністративної юстиції. Безпосереднє утворення й наступний розвиток сучасної моделі української адміністративної юстиції почалося з прийняттям 28 червня 1996 р. Основного Закону України − Конституції України, Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р.

Таким чином, вагоме історичне значення розвитку інституту адміністративної юстиції важко переоцінити. Адже упродовж декількох століть означений інститут відбувся як дієвий професіональний інструмент захисту прав людини та своїм практичним втіленням обумовив подальший розвиток галузі та науки адміністративного права, адміністративного процесуального права.

Отже, українська традиція адміністративної юстиції, досвід адміністрування й правосуддя, який український народ та його провідники нагромадили за свою нелегку історію. Він полягає у поєднанні двох начал: демократії та авторитаризму. В українській адміністративній традиції відображені професіоналізм і політика адміністративного апарату, який майже завжди був державою у державі.

Історично українська традиція адміністративної юстиції формувалася на основі як національного, так і зарубіжного досвіду. Тому запозичення українцями адміністративного досвіду, досвіду адміністративної юстиції європейських народів − австрійців, угорців, німців, поляків, чехів,

словаків, румун, французів – лише підтверджує європейськість української традиції адміністративної юстиції.

Список використаних джерел:

1. Халфина Р. О. Значение историко-правовых исследований для теории права / Р. О. Халфина // Методология историко-правовых исследований : сборник научных трудов. – М., 1980.
2. Сокальська О. В. Судоустрій та судочинство в Україні (XVI – початок XVII ст.) : автореф. дис. ….канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / О. В. Сокальська. – К., 2006. – 20 с.
3. Биркович О. І. Судова система української держави (Гетьманщини) 1648–1657 рр. : автореф. дис. .... канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / О. І. Биркович. – К., 2004. – 19 с.
4. Гамбург Л. С. Судові реформи в Лівобережній Україні (Гетьманщині) XVIII ст. : автореф. дис. … канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / Л. С. Гамбург. – Х., 2000. – 20 с.
5. Андреев Д. В. Етносоціокультурні чинники формування національної правосвідомості (на прикладі судової системи Запорозької Січі XVII – XVIII століть) : автореф. дис. … канд. юрид. наук спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / Д. В. Андрєєв. – К., 2003. – 20 с.
6. Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. Становлення нового адміністративного права: Науково-популярний нарис / за заг. ред. В. М. Кампо. – К. : Видавничий дім «Юридична думка», 2000. – 60 с.
7. Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права / М. Н. Палибин. – СПб., 1900. – 252 с.
8. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – Казань, 1907. – 526 с.
9. Петухов Г. Е. Административная юстиция в царской России / Г. Е. Петухов // Правоведение. – 1974. – № 5. – С. 72–80.
10. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Т. Тарасов. – Т. 2. – М., 1910.
11. Правила о порядке написания и подачи прошения и жалоб, приносимых первому и второму Департаментам Правительствующего Сената (приложение к ст. 49. Учреждения Правительствующего Сената: Свод законов Российской Империи. – Т. 1). – СПб., 1857. –1026 с.
12. Загряцков М. Д. Административная юстиция / М. Д. Загряцков // Критическое обозрение. – 1908. – Вып. II (VII). – С. 81–98.
13. Коркунов Н. М. Общее государственное право / Н. М. Коркунов. – М., 1888. – 580 с.
14. Бандурка А. М. Административный процесс / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко : Учебник. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
15. Вестник Временного правительства. – 1917. – 9 июня.
16. Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М., 1999. – 110 с.
17. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 304 с.
18. Слюсаренко А. Г. История Украинской Конституции / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – 187 с.
19. Державний Вістник. – 1918. – Ч. 21. – 11 липня.

20. Шлоер Б. Адміністративна юстиція в Україні : проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року / Б. Шлоер, Р. Корнута. − Івано-Франківськ : Фоліант, 2011. − 55 с.

21. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М., 1922. – 236 с.

22. Евтихиев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихиев. – Х., 1925. – 331 с.

23. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Х., 1924. – 258 с.

24. Юрков Б. Н. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов / Б. Н. Юрков. – Х., 1987. – 166 с.

25. Указ Президиума Верховного Совета УССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» от 15 декабря 1961 года. / Ведомости Верховного Совета УССР. – 1961 г. – № 35. – Ст. 368.

26. Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов народных депутатов Украинской ССР. − Приложение 1 к Указу Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 года.

27. Указ Президиума Верховного Совета УССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. (в ред. от 4 марта 1980 г.) // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192.

28. Відомості Верховної Ради УРСР. − 1984. − № 51. − Ст. 1123.

29. Ведомости Верховного Совета СССР. − 1987. − № 26. − Ст. 388.

30. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

31. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

32. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

Гриценко И. С. Исторические предпосылки внедрения административной юстиции: украинская традиция.

В статье рассматриваются исторические предпосылки внедрения административной юстиции в Украине. Автор подробно анализирует становление административного судопроизводства от древнейших времен до современности, основываясь на изучении трудов прошлого и соответствующего законодательства.

Ключевые слова: административная юстиция, судебная система, конституция, административный кодекс, Украинское государство, украинская традиция.

Gritsenko I. S. Historical Background of the Introduction of Administrative Justice: Ukrainian Tradition.

The article deals with the historical background of the introduction of administrative justice in Ukraine. The author analyzes in detail the formation of administrative proceedings from the earliest times to the present, based on the study of the works of the past and the relevant legislation.

Keywords: administrative justice, the judicial system, constitution, administrative codex, Ukrainian state, the Ukrainian tradition.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012