

Н. Б. Писаренко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні

Досвід розвинених країн свідчить, що процес становлення адміністративної юстиції дуже складний. Це обумовлено, як видається, тим, що на такий процес впливають численні обставини, пов'язані з політичними, економічними, культурними особливостями розвитку конкретної держави.

Історію розвитку адміністративної юстиції в Україні умовно можна поділити на декілька етапів. *Перший етап* охоплює другу половину XIX — перші сімнадцять років XX ст. У цей період Україна перебувала у складі Росії, де адміністративно-правові спори по першій інстанції вирішувались змішаними губернськими присутствіями, до складу яких входили чиновники та представники дворянського, земського і міського самоврядування. Другою інстанцією був перший департамент Сенату, який фактично відіграв роль вищого адміністративного суду.

М. Д. Загряцков у своїй відомій роботі «Адміністративна юстиція та право скарги в теорії і законодавстві» зазначав, що не слід вважати, що в дореволюційній Росії була створена система завершених інстанцій адміністративної юстиції. Численні присутствія виникали за необхідністю, а не були пра-

© Писаренко Н. Б., 2002

вильно побудованою першою сходинкою судово-адміністративної юстиції. Їх функціонування через відсутність процесуальних засад не було регулярним та постійним. Сенат, сформований як керівний центр активної адміністрації, лише під впливом громадської думки та з урахуванням потреб ускладненого державного механізму отримав значення вищого органу адміністративної юстиції. Однак функції цього органу не відповідали його організації: функціонально Сенат повинен бути судом, організаційно він був архаїчним присутственным місцем. Сенатори призначались виконавчою владою з «осіб перших трьох класів» (для призначення не вимагались ані досвід роботи, ані освіта). Слухання справ відбувалось за участю представника зацікавленого органу управління, якому належало поряд із суддями право вирішального голосу. Процедура розгляду й вирішення спорів була врегульована недостатньо. Навіть питання розподілу компетенції між присутствіями та Сенатом не знайшло відповіді в законодавстві, що призводило до порушень інстанційності розгляду справ.

Революція 1905 р. поставила питання про реформу Сенату та утворення місцевих адміністративних судів. Після кількох невдалих спроб лише в 1917 р. Сенат був реформований та наблизився організаційно до касаційних департаментів. Незмінність сенаторів, змагальність, безпосередність, гласність процесу повинні були скласти епоху в розвитку російської адміністративної юстиції. Втім, за словами М. Д. Загряцкова, ця реформа була припізнілою даниною помираючого старого режиму вимогам часу¹.

Тимчасовий уряд намагався сформувати систему адміністративної юстиції, яка б дійсно створювала умови для захисту особами своїх прав шляхом звернення до суду. Згідно з Положенням від 30 травня 1917 р. судова влада по адміністративних справах належить адміністративним суддям, окружним судам, Сенату. «Адміністративний суддя є влада одноособова. Для вирішення адміністративних справ у губернії або в області у складі окружних судів, що розташовані в губернських чи обласних містах, повинні бути створені особливі адмі-

¹ Див.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — М., 1925. — С. 45–48.

ністративні відділення у складі товариша голови і членів суду, які визначатимуться при призначенні»¹. Про реформування Сенату у Положенні не йшлося. Відповідно до приписів цього документа процедура розгляду і вирішення спорів визначається у Статуті цивільного судочинства з урахуванням особливостей, встановлених Положенням.

На жаль, прогресивні плани Тимчасового уряду не були повністю втілені в життя. Нова радянська влада одним з своїх перших декретів виключила можливість подальшого реформування адміністративної юстиції Росії згідно з приписами Положення.

Другий етап розвитку адміністративної юстиції охоплює період після Жовтневої революції 1917 р. і до середини 20-х років ХХ ст. Упродовж кількох післяреволюційних років незалежності України (до 1920 р.) проблема запровадження адміністративної юстиції не залишилась поза увагою представників влади, які, як видається, планували сформувати спеціальні адміністративні суди. Так, Конституцією Української Народної Республіки 1918 р. встановлювалось, що правосуддя по цивільних, кримінальних та адміністративних справах здійснюється тільки судовими органами. У період правління гетьмана Павла Скоропадського законодавче закріплення одержали положення, згідно з якими Генеральний Суд Української Держави являв собою вищий суд по адміністративних справах. У проекті Основного Державного Закону Української Народної Республіки (1920 р.) передбачалось формування Найвищого Адміністративного Суду².

На початку радянського періоду історії Україною сприймалися ті погляди на проблему адміністративної юстиції, які панували у післяреволюційній Росії. Д. М. Чечот дійшов висновку, що в спеціальній літературі того часу висловлювалась думка про те, що створення у РРФСР адміністративних судів не суперечить основним принципам побудови радянської

¹ Цит. за: *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — С. 48.

² Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 83, 90, 95–118.

юстиції, а їх (судів) введення стане важливим кроком на шляху забезпечення законності¹.

Практика законодавства перших років радянської влади також свідчила, що процес розвитку адміністративної юстиції піде шляхом формування системи спеціальних органів, призначених для вирішення конфліктів у сфері управління. Так, Декрет ВЦВК від 9 квітня 1919 р. передбачав створення спеціального адміністративного апарату для розгляду скарг². Постановою Народного Комісаріату Держконтролю від 4 травня 1919 р. створено Центральне бюро скарг³, а постановою від 24 травня 1919 р. — місцеві бюро скарг⁴. Спочатку бюро приймали скарги та контролювали їх розгляд відповідними відомчими органами. З 1921 р. бюро розслідують та вирішують скарги. Наприкінці 1924 р. діяльність цих органів була припинена.

Наступний, *третій етап*, який починається з середини 20-х років ХХ ст., важко назвати етапом розвитку адміністративної юстиції. Майже двадцять років ані законодавець, ані державні діячі не приділяли достатньої уваги правовому інституту, який забезпечував би притягнення чиновників до відповідальності за їх незаконні дії по службі. У літературі навіть радянських часів зазначається, що в ці роки про утворення спеціальних органів, які вирішували б адміністративні спори, не йшлося, а законність у сфері управління забезпечувалась лише встановленням державного, відомчого та громадського контролю⁵. Сучасні автори стверджують, що адміністративно-командна система тих часів не допускала запровадження судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами⁶.

¹ Див.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). — Л., 1973. — С. 60.

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 12. — Ст. 122.

³ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 23. — Ст. 271.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 23. — Ст. 272.

⁵ Див.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). — С. 63.

⁶ Див.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М., 2001. — С. 11.

Разом з тим не слід забувати, що саме наприкінці 20-х років був прийнятий Адміністративний кодекс УРСР. Цей документ не передбачав можливості оскарження до суду будь-яких дій управлінців, але встановлював чіткі правила розгляду і вирішення скарг в адміністративному порядку. Прийняття кодексу, як видається, стало важливим кроком у розвитку адміністративного законодавства і в умовах, що склалися на той час, надавало громадянам право хоч таким чином захищатися від зловживань з боку адміністрації.

Наприкінці 40-х років ХХ ст. у зв'язку з проведенням робіт по систематизації цивільного процесуального законодавства проблеми адміністративної юстиції, зокрема питання про судовий контроль у сфері функціонування адміністрації, привернули увагу вчених-юристів. Більшість з них стверджували, що в СРСР не існує підстав для виникнення і розвитку адміністративної юстиції та адміністративного процесу, а спроби обґрунтувати наявність у СРСР цих інститутів може завдати лише шкоди. Свої міркування автори аргументували насамперед тим, що адміністративна юстиція в буржуазних державах має яскраво виражений класовий характер і її завдання — узаконити терор буржуазії та безправ'я трудящих, замаскувати адміністративне свавілля. На їх думку, права та інтереси громадян захищаються і гарантуються всією системою соціалістичних суспільних відносин через відсутність антагонізму між особою і колективом, через солідарність інтересів держави та громадян¹.

Лише через два десятиріччя, наприкінці 50-х років, почеться якісно новий, *четвертий етап* в історії розвитку адміністративної юстиції, який тривав аж до 1987 р. Цей період, як видається, істотно виокремлюється серед інших з таких причин. По-перше, саме за цих часів робиться спроба зміцнення процесуальних гарантій розгляду в адміністративному порядку пропозицій, заяв, скарг громадян².

¹ Напр., див.: *Абрамов С. Н.* В Советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. — 1947. — № 3. — С. 16.

² Див.: О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (с изменениями и дополнениями от 4 марта 1980 г., 2 февраля 1988 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1968. — № 17. — Ст. 144; 1980. — № 11. — Ст. 192; 1988. — № 6. — Ст. 94.

По-друге, у цей період проводиться активна робота по систематизації законодавства. Результатом такої роботи стає прийняття в 1963 р. Цивільного процесуального кодексу УРСР, який містить спеціальні правила судочинства по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Значним внеском у розвиток адміністративної юстиції стало також прийняття в 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, а в 1984 р. — Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення. Цими актами було закріплене право громадян на оскарження в суді винесених управлінцями постанов про притягнення до адміністративної відповідальності та встановлений порядок подання і розгляду відповідних скарг. До речі, до закріплення в Основах та Кодексі зазначеного права був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», яким передбачалась можливість оскарження в суді громадянами постанов про накладення на них найпоширенішого адміністративного стягнення — штрафу. Саме завдяки цьому Указу законодавець визнав за необхідне включити ще у 1963 р. до Цивільного процесуального кодексу УРСР норми, які встановлювали порядок розгляду судами справ по скаргах на постанови про накладення штрафу.

По-третє, в літературі цей етап розвитку адміністративної юстиції не тільки пов'язується із збільшенням кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих суду, а й визначається як етап конституційного закріплення права на оскарження в суді дій посадових осіб, що порушують права й свободи громадян¹. Дійсно, у ст. 58 Конституції СРСР 1977 р. зазначалось, що громадяни мають право оскаржити в суді дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які обмежують права громадян. Українська РСР у 1978 р. прийняла Конституцію УРСР, у якій ст. 56 передбачала таку ж гарантію. Однак, керуючись нормами цивільного процесу, суд здійснював контроль лише окремих

¹ Див.: *Абсалямов А. В.* Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2000. — С. 12–13.

управлінських рішень. Конституційні норми про судові оскарження дій посадових осіб залишилися з точки зору процесуального регулювання поза увагою законодавця, тобто в ті роки так і не був прийнятий відповідний закон, яким чітко визначалася б процедура розгляду судами спорів громадян з адміністрацією.

І, нарешті, у цей період з'явилися наукові роботи, в яких проблема адміністративної юстиції радянськими вченими досліджувалася найбільш плідно. Однією з таких робіт стала книга Д. М. Чечота «Адміністративна юстиція (Теоретичні проблеми)», яка вийшла у 1973 р. У цій монографії автор розглядає такі питання: підзаконність діяльності органів державного управління і необхідність здійснення судового контролю такої діяльності; поняття адміністративної юстиції, її розвиток у СРСР та інших країнах; межі судового контролю за діями та рішеннями органів управління; теоретичні проблеми провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Учений у роботі обґрунтовує необхідність розширення судового захисту у сфері державного управління і у зв'язку з цим висловлює думку про необхідність збільшення кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих суду. Разом з тим науковець виступає проти надання суду права контролювати будь-які дії будь-яких адміністративних органів чи посадових осіб. На його думку, розширення судової компетенції по справах адміністративного характеру повинно йти шляхом віднесення до відання суду окремих, спеціально передбачених у законі справ, а не шляхом проголошення принципу загального судового контролю¹.

Ідея використання в умовах соціалізму інституту адміністративної юстиції послідовно розроблялась також Н. Г. Салищевою². Досліджуючи питання діяльності судів по забезпеченню законності в державному управлінні, цей автор звертав увагу на те, що якщо адміністративну юстицію розуміти як

¹ Див.: Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — С. 63, 76.

² Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — С. 137–157; Її ж. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970. — С. 121–163.

розгляд загальними судами спорів у сфері державного управління, то можна зробити висновок про існування і розвиток в СРСР елементів цього інституту¹. Далі науковець зазначав, що в умовах соціалізму має місце своєрідний прояв адміністративної юстиції — інституту, який зовсім не чужий соціалістичному суспільству і саме в такому суспільстві може бути ефективно використаний для зміцнення законності, для боротьби з бюрократизмом і тяганиною². Однак Н. Г. Салищева, як видається, помилково вважала, що в СРСР правосуддя по адміністративних справах може здійснюватися тільки загальними судами, а утворення спеціальних судів, які, на її думку, перебувають під контролем адміністрації, є ознакою «буржуазної адміністративної юстиції»³.

П'ятий етап розвитку адміністративної юстиції охоплює 1987–1991 рр. і може бути визначений як етап законодавчого закріплення порядку оскарження в суді незаконних дій і рішень державних органів та посадових осіб. Перший радянський Закон від 30 червня 1987 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій і рішень посадових осіб, які обмежують права громадян» поширював юрисдикцію судів тільки на діяльність посадових осіб. Обов'язковою процесуальною передумовою для звернення до суду був розгляд скарги вищою управлінською інстанцією. Через деякий час законодавець встановив, що процедура попереднього вирішення справи в адміністративному порядку не є обов'язковою. Вперше була встановлена можливість касаційного оскарження судових рішень. Однак і закон, і внесені до нього зміни не можна визнати досягненням демократії. Адже в них допускалось оскарження тільки односторонніх дій посадових осіб, що виключало можливість оскарження дій або рішень державних органів як колегіальних суб'єктів права.

У зв'язку з прийняттям Закону від 30 червня 1987 р. Цивільний процесуальний кодекс УРСР був доповнений главою

¹ Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 152.

² Див.: Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — С. 130.

³ Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 153.

31-А, положення якої деталізували приписи Закону щодо порядку розгляду скарг¹.

Закон СРСР від 2 листопада 1989 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, які обмежують права громадян» істотно змінив процедуру розгляду суперечок між адміністрацією та громадянами. Тепер можна було оскаржити рішення самих органів державного управління, тобто колективних суб'єктів права. Разом з тим оскарженню підлягали тільки індивідуальні акти, а оскарження в порядку підлеглості знов стало обов'язковою передумовою для звернення до суду.

Аналіз тих подій, які складають історію розвитку адміністративної юстиції в Україні до набуття нею незалежності, дозволяє, на нашу думку, зробити ряд висновків. По-перше, історія України знає періоди, коли громадяни були позбавлені права на оскарження в суді дій, рішень адміністрації або коли таке право на законодавчому рівні було закріплене, а процедура його реалізації у нормативно-правових актах не визначалась. Разом з тим проблеми адміністративної юстиції не залишались поза увагою як представників держави, так і науковців упродовж майже всіх етапів історії. По-друге, не дивлячись на прогресивні погляди деяких вчених та державних діячів, що їх підтримують, в Україні ніколи не створювались спеціальні суди, призначенням яких був би розгляд і вирішення спорів, котрі виникали між особами та представниками влади у зв'язку з виконанням ними своїх владних повноважень. По-третє, навіть на етапі визнання існування і розвитку окремих елементів адміністративної юстиції йшлося лише про розширення компетенції загальних судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів. Такі спори вирішувались за правилами, визначеними у цивільному процесуальному законодавстві. Втім питання про існування адміністративного процесу і, відповідно, про віднесення розгляду загальними судами спорів громадян з органами управління до цивільного чи адміністративного процесу складала суть жвавої і, як видається, безперервної дискусії правознавців.

¹ Див.: Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1988. — № 19. — Ст. 480.

Трибуна молодого вченого

А. М. Онупрієнко, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності

Місцеве самоврядування є перевіреною часом механізмом демократичної держави, який вироблявся протягом багатьох століть, формувався під впливом постійного протистояння ідей централізації та децентралізації. Повна відсутність механізмів місцевого самоврядування характерна для авторитарних і тоталітарних політичних режимів, однією з органічних рис яких є максимальна концентрація державної влади в центрі при повній безправності регіонів і територіальних одиниць¹, що було характерно для системи влади, котра існувала до 90-х років ХХ століття — до набуття Україною державної незалежності.

Важливим етапом на шляху відродження місцевого самоврядування стало прийняття в грудні 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»², який закріпив засади місцевого самоврядуван-

© Онупрієнко А. М., 2002

¹ Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків: Право, 2002. — С. 128.

² Див.: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.