

Ю. В. Георгієвський, асистент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

До питання про виникнення та історичний розвиток адміністративної юстиції в Україні

Становлення і розвиток спеціалізованої системи судового контролю в галузі адміністративних правовідносин обґрунтовано вважаються одним із пріоритетних напрямів судової реформи, покликаним реально забезпечити гарантований ст. 55 Конституції України захист судом прав особи від незаконних рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У зв'язку з цим дослідження питання виникнення та історичного розвитку в Україні саме такого правового інституту, як адміністративна юстиція, видається дуже актуальним.

Після Лютневої революції в Петрограді український народ одержав можливість створити самостійну державу, серед владних структур якої значне місце посідали адміністративні суди. Варто звернути увагу на те, що за короткочасний період існування самостійної Української держави (1917–1920 рр.) у Конституції Української народної республіки (УНР) 1918 року було регламентовано, що «судова влада в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодав-

© Георгієвський Ю. В., 2002

ства здійснюється винятково судовими органами»¹. При цьому гарантувалося, що юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежується законом.

Так, в статті № 103 проекту Основного Державного Закону УНР, підготовленого урядовою комісією, вказувалося, що вищий Державний Суд складається з усіх членів Найвищих Касаційного та Адміністративного Судів і їх президентів. Таким чином, передбачалося введення до судової системи України Вишого Адміністративного Суду. Відповідно до статті № 31 зазначений судовий орган повинен був на всій території УНР розглядати і вирішувати, дотримуючись судової процесуальної форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування², тобто визначався функціональний напрямок діяльності адміністративного суду.

У період правління гетьмана П. Скоропадського одержав своє законодавче закріплення положення, відповідно до якого Генеральний Суд Української держави був вищим судом по адміністративним справам³.

Після входження України до складу СРСР ці акти втратили силу. Але вже 12 жовтня 1927 року був прийнятий Адміністративний кодекс Української РСР, що стало значним кроком у розвитку в Україні адміністративного законодавства. Україна була єдиною республікою СРСР, де діяв такий кодекс. Цим актом був введений адміністративно-процесуальний порядок розгляду скарг на дії місцевих адміністративних органів. Проте аналіз ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР дозволяє зробити висновок про те, що в ньому не передбачалося судового оскарження, за винятком випадків подачі в суд скарг на неправильне проведення опису, оцінки майна, що підлягає продажу у випадку необхідних платежів, а також у

¹ *Ткач Г. Й.* Історія становлення і розвитку адміністративної юстиції в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіональної наукової конференції (лютий 1997). – Львів, 1997. – С. 92.

² Див.: *Шишкін В.* Адміністративний суд. Яким йому бути // Віче. – 1994. – № 10.

³ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія Української Конституції. – К., 1993. – С. 90.

випадку неправильного розподілення отриманих від продажу майна коштів¹.

У цілому Адміністративний кодекс УРСР мав безумовно позитивне значення, оскільки ним були законодавчо закріплені система органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначені процесуальні рамки розгляду цієї категорії справ. При цьому суди не були віднесені до числа органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Упродовж більше ніж десять років (1924–1937) законність у сфері управління забезпечувалася тільки встановленням державного, відомчого і громадського контролю. Спеціальних органів, які б використовувалися для вирішення адміністративних спорів, у цей період створено не було.

У 1937 році законодавець відніс до відання суду значну категорію справ, що мають адміністративно-правовий характер. До цього суди розглядали лише спори адміністративно-правового характеру: скарги на дії нотаріусів, скарги на дії судових виконавців. Таким чином, суд вперше став широко використовуватися для контролю за законністю в діяльності адміністративних органів.

У період із 1937 року до початку 60-х років суд діяв не стільки як орган вирішення адміністративних спорів, скільки як орган попереднього контролю адміністративних актів по стягненню недоїмок, штрафів тощо. справи порушувалися, як правило, не за скаргами зацікавлених осіб, а за заявами державних органів, що повинні були для накладення стягнення одержати санкцію суду.

З 1961 року розпочався процес розширення меж судового контролю за діяльністю органів державного управління, причому основним напрямком цього розвитку більшість учених-адміністративістів (Д. М. Чечот, Н. Г. Салищева, О. М. Якуба) вважали подальше розширення і удосконалення контрольних повноважень загальних судів. Цей процес знайшов свій вияв у розробці, прийнятті і вдосконаленні цивільного, трудового, земельного й адміністративного законодавства, що відбилося на розширенні можливостей судового оскарження адміні-

¹ Адміністративный кодекс УССР. – К., 1935.

стративних актів. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» істотно змінив порядок порушення адміністративних справ — справи стали порушуватися, як правило, за скаргами зацікавлених осіб, зокрема, громадяни одержали право оскаржити до загальних судів постанови про накладення штрафів¹. Цим же Указом було затверджено Положення «Про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних рад народних депутатів Української РСР», відповідно до яких адміністративні комісії при виконкомах районних, міських, сільських, селищних рад народних депутатів трудящих були включені до системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Таким чином, законодавець обережно вступив на шлях розширення судової юрисдикції в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Виданням Указу Президії Верховної Ради УРСР від 12 квітня 1968 року «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» (у редакції від 4 березня 1980 року) були посилені адміністративно-процесуальні гарантії розгляду скарг, які подаються у відомчому порядку або через громадські організації².

Важливою передумовою розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні було прийняття Кодексу про адміністративні правопорушення, яким до підвідомчості суду були віднесені справи про адміністративні делікти, що характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпеки, а також продуманий і деталізований механізм розгляду таких справ, винесення і виконання рішень по них³.

У переважній більшості наукових праць вітчизняних адміністративістів 40–70-х років ХХ століття адміністративна юстиція продовжувала розглядатися як специфічно буржуазний інститут. Правда, у 1956 році М. Д. Шаргородський висловив думку про заснування органів адміністративної юсти-

¹ Ведомости Верховного Совета УССР. – 1961. – № 53. – Ст. 69.

² Ведомости Верховного Совета УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 192.

³ Ведомости Верховного Совета УССР. – 1984. – № 51. – Ст. 1123.

ції, але вона не одержала визнання і підтримки. Лише в середині 60 — на початку 70-х років термін «адміністративна юстиція» поступово увійшов у звичайний обіг, активізувалися загальнотеоретичні і галузеві дослідження проблем судового контролю за законністю державного управління, правосуддя в адміністративних справах, адміністративної юрисдикції, тобто дослідження проблем, тісно пов'язаних із проблематикою адміністративної юстиції.

У квітні 1978 року була прийнята Конституція УРСР, ст. 56 якої було передбачено, що «громадяни УРСР мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і у строки, встановлені законом. Дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, із перевищенням повноважень і які обмежують права громадян, можуть бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду. Громадяни УРСР мають право на відшкодування втрати, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків».

До втілення в життя зазначених гарантій пройшло 10 років, і лише у червні 1987 року був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, що обмежують права громадян»¹, який став, на думку автора, найбільш важливою віхою в становленні і розвитку інституту судового контролю за діяльністю адміністративних органів — інституту адміністративної юстиції в радянський період.

Предметом судового оскарження згідно із даним Законом були дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, із перевищенням повноважень, що обмежують права громадян, внаслідок яких: 1) громадянин незаконно позбавлений можливості цілком або частково здійснювати право, надане йому законом або іншим нормативним актом; 2) на громадянина незаконно покладений будь-який обов'язок.

Цим Законом було встановлено загальне право на оскарження до суду актів і дій посадових осіб органів державного управління. На основі його положень Цивільний процесуальний кодекс України був доповнений главою 31-А «Скарги

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 388.

громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних або посадових осіб у сфері управлінської діяльності».

Таким чином, у цивільно-процесуальний кодекс були включені окремі глави, присвячені регулюванню порядку розгляду справ про оскарження адміністративних актів. Проте перевага в здійсненні контролю за діяльністю адміністративних органів віддавалася вищим інстанціям, прокурорському нагляду, народному контролю.

Істотною хибою Закону від 30 червня 1987 року було те, що відповідно до ст. 1 до суду могли бути оскаржені тільки одноособові неправомірні акти посадових осіб, а рішення і діяльність колегіальних органів державного управління оскарженню не підлягали. Прогалину було усунуто новим Законом СРСР від 2 листопада 1989 року «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що обмежують права громадян»¹, яким був розширений предмет судового оскарження і визначено, що оскарженню підлягають дії органів державного управління і посадових осіб, тобто одноособові і колегіальні дії. Поряд із цим названий Закон також не повною мірою надав можливість громадянам реалізувати своє право на судовий захист порушених прав, оскільки відповідно до нього громадянин мав право оскаржити тільки індивідуальні акти. Нормативні акти органів державного управління і посадових осіб не були включені законодавцем до предмету судового оскарження.

Таким чином, аналіз становлення і розвитку інституту судового контролю за законністю у сфері державного управління Радянського Союзу, у тому числі України, показує, що теорія і практика судового контролю йшла шляхом поступового розширення компетенції загальних судів із вирішення адміністративних спорів. З перших кроків свого існування Радянська держава була стурбована забезпеченням законності у сфері управління. Інститут судового контролю за діяльністю адміністративних органів у СРСР, а потім і в суверенній Україні, розвивається складним шляхом. Однак процес його

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 22. — Ст. 416.

становлення й удосконалення, на наш погляд, є одним з актуальних напрямків побудови в Україні правової держави. Досвід розвитку державності свідчить, що адміністративна юстиція так само, як і багато інших правових інститутів, що використовувалися і використовуються в зарубіжних державах, повинна мати місце в державі, заснованій на праві.

Ідеї створення системи адміністративної юстиції перешкоджали ідеологічні догми і стереотипи, пануючі в тоталітарній державі, що супроводжувалося обґрунтуванням неможливості впровадження цього інституту цілим рядом причин, у тому числі, загрозою значного розширення державного апарату, надходження до суду скарг неправового характеру тощо. Україна успадкувала від Радянського Союзу систему, у якій адміністративно-правові спори належать до ведення загальних судів і розглядаються за правилами цивільного судочинства.

Нова Конституція України закріпила принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, поклала початок кардинальному реформуванню системи органів правосуддя, у структурі якої передбачається створення поряд із господарськими іншими спеціалізованих судів, в тому числі адміністративних судів України.

В. А. Сьоміна, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині

Інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади являє собою один із елементів правової держави.

У багатьох країнах Європи він існує вже тривалий час, тому корисним буде, як видається, аналіз досвіду організації та функціонування його у таких країнах, як Німеччина та Франція, котрі одними з перших створили систему спеціалізованих судових органів, що, на погляд автора, є найбільш ефективною.

Окрема система правосуддя у вигляді адміністративних судів створена у Франції наприкінці XVIII століття. Це стало результатом перетворень, викликаних Великою французькою революцією 1789–1794 років, коли законодавчо був закріплений принцип «поділу влади». Конституція 1791 року виокремила розгляд адміністративних спорів із компетенції загальних судів. Було запроваджено окремий вид судочинства — адміністративне судочинство, яке мало здійснюватись системою адміністративних судів.

Проведені Наполеоном I у післяреволюційні роки реформи започаткували заснування адміністративної юстиції. Органом,