

СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ: ДОРАДЯНСЬКА ДОБА

Кропивна К. О.,
*аспірант факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

У статті розглядаються питання становлення адміністративної юстиції в Україні у дорадянську добу. Описуються історичні періоди запровадження адміністративної юстиції, які пов'язуються із загарбанням українських земель Росією, Польщею, Австро-Угорщиною. Розглядається також і становлення адміністративної юстиції під час відродження української державності в період з 1917 по 1921 рр.

В статье рассматриваются вопросы становления административной юстиции в Украине в досоветский период. Описываются исторические периоды внедрения административной юстиции, которые связываются с завоеванием украинских земель Россией, Польшей, Австро-Венгрией. Рассматривается также и становление административной юстиции во времена возрождения украинской государственности в период с 1917 по 1921 гг.

The article deals with the administrative justice formation issues in Ukraine during the pre-Soviet era. The historical periods of the administrative justice introduction are described, which are associated with the Ukrainian lands seizure by Russia, Poland, Austria-Hungary. It is also considered the formation of administrative justice during the Ukrainian statehood revival from 1917 to 1921.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративні трибунали, Правлячий Сенат, період, Річ Посполита Польська, Австро-Угорщина, Росія.

Постановка проблеми. В умовах незалежної правової держави України адміністративна юстиція набуває суттєвого значення для захисту прав і свобод людини та громадянина. Адміністративна юстиція в Україні має глибокі корені. Розкриття історичних періодів становлення адміністративної юстиції допоможе спеціалістам у цій області розбудувати цей інститут адміністративно-процесуального права.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на науковому рівні показати історичні віхи у становленні адміністративної юстиції. Розкрити особливості адміністративної юстиції в різні періоди панування на українських землях сусідніх держав та в період становлення української державності в дорадянську добу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративної юстиції досліджувалися у роботах В. Бевзенка, Л. Удовиченка, Ю. Георгієвського, І. Голосніченка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Пчеліна та інших. Особливу увагу звертає на себе робота І.П. Голосніченка та М.Ф. Стахурського «Адміністративний процес», в якій досліджено історію становлення адміністративної юстиції в радянський період та її зачатки в часи розбудови української державності з 1991 р. [1]. Однак вказаний у статті період розвитку адміністративної юстиції на землях України до цього часу не висвітлено.

Виклад основного матеріалу. Судовий захист прав і свобод людини та громадянина в Україні був і дотепер залишається серйозною проблемою державотворення. Ця проблема почала розглядатися в роботах українських вчених-адміністративістів досить давно. Так, можна сказати, що дослідження адміністративної юстиції було розпочато деканом юридичного факультету Таврійського університету, розташованого свого часу на території Криму (сучасна Україна), А.І. Єлістратовим. У виданих ним книгах «Адміністративне право» (1911 р.) та «Основні начала адміністративного права» (1914 р.) розкрито сутність адміністративної юстиції в західних державах, таких як Франція, Німеччина, Бельгія, Італія та інших. Він дав повну характеристику зачаткам адміністративної юстиції в царській Росії.

А.І. Єлістратов писав, що «під іменем адміністративної юстиції ми розуміємо судове оскарження актів управління», адміністративна юстиція є судовою перевіркою дій адміністрації. «Адміні-

стративна юстиція означає підпорядкування правлячої влади судовому контролю. Діяльність цього судового контролю, в сенсі гарантії закономірності в державному управлінні, забезпечується відоскобленням органів цього контролю від самої адміністрації» [2, с. 454–457].

В «Основних началах адміністративного права» А.І. Єлістратов сформулював поняття адміністративної юстиції, яке є актуальним і сьогодні. Він писав, що адміністративна юстиція представляє собою для громадян публічно-правову гарантію, виступає способом забезпечення їхніх прав. За даною ознакою вона відмінна від інших способів забезпечення законності в державному управлінні. Особа набуває права на адміністративний позов, і розгляд адміністративної справи здійснюється саме за цим позовом і в його межах. Але це може мати місце лише за умови правильної постановки адміністративної юстиції. В іншому разі поновлення права приватної особи стає проблематичним [2, с. 455].

Становлення адміністративної юстиції на теренах України можна поділити на чотири періоди, які через різні історичні фактори, на жаль, неможливо представити у чіткій хронологічній послідовності, проте їх означення є важливим для гносеологічних цілей. Отже, досліджуючи історичні правові джерела та літературу з історії держави і права України, можна назвати наступні періоди становлення адміністративної юстиції: 1) перебування України під протекторатом Російської імперії; 2) перебування Західної України у складі Австрійської та Австро-Угорської імперій; 3) перебування України у складі Речі Посполитої Польщі; 4) відродження української самостійності.

Росія завжди відставала від європейських держав у правовому відношенні і особливо у відношенні адміністративної юстиції. Аналізуючи адміністративну юстицію в Росії, А.І. Єлістратов акцентував увагу на тому, що адміністративна юстиція тут має лише початковий характер. У курсі адміністративного права він так і називає шосту лекцію для студентів «Зачатки адміністративної юстиції в Росії». Цей автор пише: «У Росії завдання адміністративної юстиції лежать на так званих адміністративних департаментах Правлячого Сенату: це департаменти перший, другий і герольдії. З них другий департамент розглядає скарги щодо селянських справ, а перший – по інших справах управління. Перший департамент має найбільше значення як орган адміністративної юстиції» [3, с. 21].

Аналізуючи адміністративну юстицію в Росії, А.І. Єлістратов виявляє важливі недоліки в її облаштуванні. Він пише: «Недоліки в облаштуванні адміністративних департаментів Сенату виступають дуже ясно, якщо зрівняти це облаштування з організацією касаційних департаментів Сенату: останні, як відомо, були створені судовою реформою Олександра II як вищого в імперії суду для кримінальних і цивільних справ. Сенатори касаційних департаментів призначаються не інакше, як із числа осіб зі спеціальною (юридичною) підготовкою й по вислугі відомого числа років у посадах по судовому відомству. Цих умов зовсім не потрібно для призначення сенатором адміністративного департаменту: досить бути особою перших трьох класів із чинів цивільних або з військових. Незалежність сенаторів касаційних департаментів забезпечується їхньою незмінюваністю: за загальним правилом вони не можуть бути звільнені без власного бажання інакше, як за судовим рішенням. Разом з тим вони не вправі займати іншої посади у будь-якому відомстві, щоб тим самим не втратити своєї незалежності від правлячої влади. Сенатори адміністративних департаментів незмінюваністю не користуються; не втрачаючи своєї посади, вони можуть займати посади й в інших установах. Самостійність адміністративних департаментів Сенату суттєво послаблюється й умовами їх діловодства. Кожний міністр взагалі й міністр юстиції зокрема користуються великим впливом на хід справ у Сенаті» [3, с. 21].

Посилаючись на професора Тарасова, А.І. Єлістратов писав: «Оскільки органом адміністративної юстиції є в нас тільки Сенат, адміністративна юстиція залишається в Росії «куполем без будинку й фундаменту». За його словами, в Росії була лише подоба місцевих органів адміністративної юстиції. Ними він називав присутності у міських і земських справах, гірничих і гірничозаводських справах, училищні ради тощо. «Істотним їхнім недоліком, – писав він, – є участь у їхньому складі безпосередньо зацікавлених представників правлячої влади. На чолі їх стоїть здебільшого губернатор (в училищних радах головує предводитель дворянства). У складі присутності переважають представники адміністративного відомства. Не володіючи, таким чином, незалежністю, змішані присутності не задовольняють самій корінній умові доцільного влаштування адміністративної юстиції» [3, с. 23]. Отже, органи адміністративної юстиції в Росії не були незалежними від адміністративної влади, а отже, не могли бути неупередженими, звісно, що справи розглядалися не завжди відповідно до закону.

Адміністративна юстиція, навіть у такому недосконалому вигляді, не задовольняла радянську владу, яка не допускала будь-якої іншої думки про владу, крім хвалебної. Тим більше, що більшовицька партія перебирала на себе керівництво державою і нетерпимо ставилася до інакомислячих.

Декретом Радянської влади від 5 грудня (22 листопада) 1917 р. Сенат був скасований [4].

На українських землях у складі Австрійської та Австро-Угорської імперій адміністративне судочинство запроваджувалось значно раніше, ніж на територіях, які були під протекторатом Росії. У багатьох країнах Європи у другій половині XIX століття почала складатися система адміністративної юстиції. Не була виключенням серед цих країн і Австрія.

У цей період відбувалося теоретичне обґрунтування щодо необхідності адміністративної юстиції. В ході боротьби концепцій «держави юстиції» і «правової держави» перемогла друга концепція «правової держави», прихильники якої вважали, що контроль за адміністрацією повинен здійснюватися спеціальними адміністративними судами [5]. У результаті реформи судової системи в Австрії з 1875 р. розпочалося адміністративне судочинство. На українських землях, які входили у склад Австрії не відразу, поступово поширювалося її законодавство. Отже, можна припустити, що адміністративне судочинство почало функціонувати на українських землях, що входили до Австрійської та пізніше до Австро-Угорської імперії, як і в Німеччині у другій половині XIX століття [6].

По закінченню першої світової війни частина українських земель відійшла до Польщі. 11 листопада 1918 року прибув до Варшави Ю. Пілсудський та проголосив відновлення Польської держави. При цьому він спирався на польську військову організацію та ліві партії. Новостворена держава стала називатися Річ Посполита Польська. У результаті війни з українцями поляки захопили територію Західноукраїнської Народної Республіки й у 1923 році домоглися від Антанти визнання цього загарбання. Після підписання 22 квітня 1920 року Варшавського договору з Директорією УНР Ю. Пілсудський розпочав війну з Радянською Росією, яка завершилася укладенням у березні 1921 року Ризького мирного договору, що залишив західноукраїнські й західнобілоруські землі за Польщею [7].

Отже, адміністративна юстиція Речі Посполитої Польської, заснована в 1922 році, поширювалася й на західноукраїнські землі. Вперше про адміністративну юстицію було записано в Конституції Речі Посполитої Польської 1921 р. У ст. 73 Основного Закону Польщі передбачався контроль за законністю як актів органів виконавчої влади Польщі, так і актів органів місцевого самоврядування. [8, ст. 73]

Закон від 3 серпня 1922 р. визначив правове положення Верховного адміністративного трибуналу [9]. Планувалося, що до створення судів територіального рівня трибунал буде єдиною судовою інстанцією. До 1930 року в Польщі було опубліковано багато проектів щодо розбудови адміністративного судочинства, серед них роботи представників урядових об'єднань, правничих організацій, суддів Верховного Адміністративного Трибуналу, представників науки, особливо Я.С. Ланґрода та В.Л. Яворського. Своєрідним підсумком тогочасних пропозицій став організований у 1930 році через Комісію Внесень Законодавчих при Міністерстві внутрішніх справ проект Закону «Про адміністративні суди». В комісію під керівництвом Романа Валереґо входили судді Верховного Адміністративного Трибуналу, представники уряду та науковці. Проект передбачав утворення шести адміністративних трибуналів територіального рівня. У цьому разі Верховний Адміністративний Трибунал ставав би апеляційною судовою інстанцією в адміністративних справах. Проект Закону «Про адміністративні трибунали» не був прийнятий, а лише акцептований Радою Міністрів. Глибокої реформи адміністративної юрисдикції на той час не вийшло [10].

17 жовтня 1932 року на засіданні Ради Міністрів Польщі було ухвалено остаточний проект, відповідну редакцію якого направлено Голові Ради Міністрів та Міністерству фінансів, які його схвалили. Проект Закону «Про Найвищий адміністративний трибунал» був переданий у розпорядження Президента Речі Посполитої 27 жовтня 1932 року. Робота над цим законом була засекречена, не враховувала громадської думки і зацікавлених кіл, здивувала змістом нового акту. Автором проекту був Ян Канти Пьйонтек, керівник Юридичного Бюро Голови Уряду. У 1932 році Президент Польської Республіки видав розпорядження про Вищий адміністративний трибунал, яким спробував сформулювати систему адміністративних судів [11]. Але система територіальних судів не була створена. Ще довгий час Верховний Адміністративний Трибунал залишався єдиним судом у сфері адміністративного судочинства. Він був уповноважений здійснювати адміністративну юрисдикцію щодо законності індивідуальних адміністративних актів виконавчих органів держави та органів місцевого самоврядування, за винятком окремих категорій справ, передбачених на законодавчому рівні, це справи проти дипломатичних та консульських установ, у сфері оборони держави тощо [12].

Становлення адміністративної юстиції періоду відродження української держави мало складнощі та утруднення. Відразу ж після Лютневої революції було запроваджено посаду адміністративних суддів у повітах і особливі адміністративні відділи при окружних судах. Створюються різні тимчасові судові органи, революційні трибунали тощо. Формально ця судова система збереглася в Україні і після приходу до влади Центральної ради [13, с. 325].

Створення Центральної Ради відбувалося у дуже непростих умовах. Україна входила до складу Російської імперії, яка була однією з держав, що приймала участь у Першій світовій війні. У Петербурзі відбулася буржуазно-демократична революція.

Повідомлення про повалення самодержавства і Лютневу революцію 1917 року в Україну прийшло на початку березня 1917 року. Це було поштовхом до національно визвольних дій українського народу. «4 (17) березня 1917 року в Києві на Володимирській, 42, у приміщенні українського клубу «Родина» з ініціативи Товариства українських поступовців за участю українських політичних партій, українських військовиків, робітників, духовенства, кооператорів, студентства, громадських і культурних організацій (Українське Наукове Товариство, Українське Педагогічне Товариство, Товариство

українських техніків і агрономів тощо) було проголошено утворення Української Центральної Ради. Головою УЦР заочно обрано Михайла Грушевського, якого тимчасово заступав Володимир Науменко, а товаришами голови – Дмитра Антоновича і Дмитра Дорошенка» [14].

У III Універсалі Центральна Рада закріпила своє прагнення до оздоровлення усієї (включаючи адміністративні суди) судової системи. «Суд на Україні, – записано в цьому документі, – повинен бути справедливий, відповідно до духу народу» [15].

16 грудня 1917 року Центральна рада затверджує підготовлений Генеральним секретарством судових справ законопроект про утворення (до скликання Всеукраїнських Установчих зборів) тимчасового Генерального суду. Відповідно до ст. 1 Закону Генеральний суд складався з трьох департаментів: цивільного, карного і адміністративного. Він був вищою судовою інстанцією в Україні й здійснював нагляд над усіма судовими установами і діяльністю працівників судових органів. Судді Генерального суду, яких було 15 осіб, отримували звання генеральних суддів. Вони обиралися Центральною радою за поданням Генерального секретаріату судових справ на термін до прийняття Конституції УНР. Знову ж таки про половинчастість реформи говорило те, що їх повноваження визначалися дореволюційним царським законодавством. Ст. 3 Закону прямо підкреслювала, що всі рішення колишнього Сенату, прийняті до створення Генерального суду, «правосильні і обов'язкові для судових установ України». Генеральний суд виступав як касаційна інстанція у справах нагляду над судовими установами, посадовими особами судового відомства, а також виконував функції «головного військового суду». 16 грудня 1917 року приймається Закон «Про заведення апеляційних судів». Передбачалося створення трьох апеляційних судів: Київського, Харківського і Одеського, компетенція яких поширювалася на навколишні губернії. Апеляційний суд складався з голови, заступника і декількох суддів. Непослідовність реформування позначилася і тут: повноваження і організація апеляційних судів майже не відрізнялися від повноважень і організації дореволюційних судових палат. 23 грудня 1917 року на розвиток попереднього приймається Закон «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів», за яким усі судді обиралися Центральною радою на три роки більшістю в 3/5 голосів. Освітній ценз при цьому не мав значення. При апеляційних судах були затверджені посади старших прокурорів і прокурорів, їх призначав Генеральний секретар судових справ. Слід зазначити, що Харківський і Одеський апеляційні суди так і не були створені [13, с. 326–327].

Необхідно зауважити, що основи адміністративного судочинства було закладено і в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР), де закріплено, що судова влада у межах адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами. Причому судові рішення не вправі змінити органи ні законодавчої, ні виконавчої влади. Найвищим Судом Республіки являється «Генеральний Суд УНР», що складається з колегії, вибраної Всенародними Зборами на п'ять років» [16].

Адміністративний суд продовжував діяти і за часів гетьманату. 25 травня 1918 року було прийнято Закон про титул, іменем якого твориться суд в Україні – «іменем закону Української держави». 2 червня 1918 року приймається закон, який уточнював функції Генерального суду й окреслював перспективи судової реформи. Згідно з цим законом Генеральний суд складався з трьох департаментів, один із яких здійснював судочинство в адміністративних справах. 8 липня 1918 року гетьман затвердив Закон про заснування Державного Сенату, який перебирав на себе функції «вищої в судових і адміністративних справах державної інституції». Закон визначав структуру Державного Сенату, вимоги до сенаторів і порядок їх призначення.

Цей закон передбачав у структурі Сенату Генеральний адміністративний суд, а також вимоги до сенаторів. Сенатор повинен був мати вищу юридичну освіту і не менше як п'ятнадцятирічний стаж роботи «в судовому відомості на посадах не нижче судового слідчого чи товариша прокурора окружного суду» або «в стані присяжного адвоката, а також з числа тих, що мають учений ценз Магістра або Доктора, Лекторів юридичних наук у вищих школах, що виконували лекторські обов'язки в той саме час» [13, с. 352–353]. Про те, що адміністративний суд мав повноваження адміністративної юстиції, свідчать і факти набуття в ті часи громадянства України. Прохання про надання громадянства мав розглядати адміністративний відділ окружного суду. Постанову цього органу можна було оскаржити до Генерального адміністративного суду [13, с. 355].

В Українській Народній Республіці часів директорії адміністративне судочинство було незмінним. 2 січня 1919 р. було прийнято Закон про відновлення діяльності Генерального суду, а Законом від 24 січня 1919 р. було поновлено дію Закону про заведення апеляційних судів [13, с. 359].

Висновки. Запровадження адміністративної юстиції в Україні має довголітню історію. На становлення системи адміністративних судів суттєвим чином вплинув європейський підхід до адміністративного судочинства. На західну частину нашої країни відразу після судової реформи кінця XIX століття розповсюдилося адміністративне законодавство передової на той час правової західноєвропейської правової системи. В тій частині України, яка перебувала у складі Російської імперії, адміністративна юстиція з'явилася значно пізніше і в недосконалій формі.

Література:

1. Голосніченко І.П. Стахурський М.Ф. Адміністративний процес. К.: ГАН, 2003. 256 с.
2. Єлістратов А.І. Основные начала административного права. М.: Издание Г.А.Лемана. 1914. Переиздано из-вом Оригинал 2007. 512 с.
3. Елистратов А.И. Административное право. Москва, Типография И.Д. Сытина, 1911 г. 87 с.
4. Сенат Российской империи: история создания и функции. URL: https://news_enc.academic.ru/11310/Сенат_Российской_империи%3A_история_создания_и_функции (дата звернення: 22.11.2018)
5. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. Санкт-Петербург: Типография В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с. URL: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=69251> (дата звернення: 22.11.2018).
6. Моделі адміністративної юстиції закордонних країн. URL: <http://mego.info/матеріал/21-моделі-адміністративної-юстиції-закордонних-країн> (дата звернення: 22.11.2018).
7. Українські землі у складі Польщі 1919-1938 // URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Українські_землі_у_складі_Польщі_1919-1938 (дата звернення: 22.11.2018).
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (konstytucja marcowa) z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. z 1921 r. Nr 44 URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19210440267> (дата звернення: 22.11.2018)
9. Ustawie z 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400) URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600> (дата звернення: 22.11.2018)
10. Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922-1939). Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce (дата звернення: 22.11.2018)
11. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19320940806> (дата звернення: 22.11.2018).
12. Historia. Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922-1939). Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce. URL: <http://www.nsa.gov.pl/historia/najwyzszy-trybunal-administracyjny-1922-1939-rozwazania-z-dziejow-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,7.php> (дата звернення: 22.11.2018).
13. Музиченко П.П. Історія держави і права України: Навч. посіб. 2-ге вид., випр. і допов. К.: Т-ов «Знання», КОО, 2000. 662 с.
14. Українська Центральна Рада. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Українська_Центральна_Рада (дата звернення: 22.11.2018).
15. Універсал Української Центральної Ради (III). Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. 1917, 23 листопада. N 2.
16. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) (29 квітня 1918 р.) / Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2, лютий 2018–1996. Навч. посіб.: у 2 томах. За ред.. В.Д.Гончаренка. К.: Ін.Юре, 1997. 800 с.