

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ: ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Антон Чуб,

кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються питання історії розвитку та становлення Адміністративної юстиції як гарантії захисту суб'єктивних публічних прав в Україні. Автором зроблено висновок, що впродовж декількох десятиліть розвиток адміністративної юстиції є характерним для національної правової системи. Автором визначено, що українська національна правова система має характерні особливості прагнення до створення умов для здійснення управлінської функції держави на засадах прозорості, відкритості прийняття адміністративних актів, гарантування суб'єктивних публічних прав приватної особи. Автором підкреслено, що на формування української правової системи вплинуло як особливості національного історико-правового розвитку, так і європейська правова традиція, зокрема, таких держав, як Австро-Угорщина, Франція.

Ключові слова: адміністративне судочинство, гарантії, захист, правова система, реформування, суб'єктивні публічні права приватної особи.

ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A GUARANTEE OF PROTECTION OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS: HISTORY OF DEVELOPMENT AND FORMATION IN UKRAINE

Anton Chub,

Candidate of Law, candidate of the Department of Administrative and Commercial
Law of Zaporizhia National University

SUMMARY

The article examines the history of the development and formation of Administrative Justice as a guarantee of protection of subjective public rights in Ukraine. The author concludes that for several decades the development of administrative justice has been characteristic of the national legal system. The author determined that the Ukrainian national legal system has the characteristic features of the desire to create conditions for the implementation of the administrative function of the state on the basis of transparency, openness of administrative acts, guaranteeing the subjective public rights of the individual. The author emphasizes that the formation of the Ukrainian legal system was influenced by both the peculiarities of national historical and legal development and the European legal tradition, in particular, such states as Austria-Hungary and France.

Key words: administrative proceedings, guarantees, protection, legal system, reform, subjective public rights of an individual.

Постановка проблеми. Активізація євроінтеграційних процесів в Україні обґрунтовує доцільність створення системи ефективних засобів захисту прав та свобод людини, де особливе місце займає система адміністративної юстиції. Право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд є однією з основних ознак правової держави. Історія розвитку системи адміністративної юстиції для країн Східної та Центральної Європи має відносно не тривалий характер. Лише починаючи із 30-40 роках XIX ст. в окремих країнах Центральної Європи з'являються перші державно-владні інституції – суди адміністративної юстиції [1, с. 107]. На початку XIX ст. система органів адміністративної юстиції була новим публічно-правовим явищем, запровадження якого вирішувало ряд стратегічних задач із розбудови правової держави, зокрема, щодо створення механізму гарантування прав і свобод громадян від неправомірних дій органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням культурних, соціальних, національних політичних умов та суспільно-правових традицій.

Стан наукової розробки проблеми. Варто підкреслити, що питання дослідження історії становлення адміністративної юстиції присвячено окремі наукові розробки представників як науки адміністративного права (В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.С. Гриценка, А.Т. Комзюка, М.М. Коркунова, Р.О. Куйбіди, О.П. Рябченко, Ю.М. Ста-

рилова, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенко та ін.), так і вчених теоретиків (О.Ф. Андрійко, О.Н. Ярмиш та ін.). Однак в дослідженнях представників адміністративної науки відсутнім є комплексне дослідження особливостей розвитку адміністративної юстиції як гарантії захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Метою даного дослідження є здійснення характеристики історії становлення адміністративної юстиції як гарантії захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Запровадження ідеї адміністративної юстиції було б неможливим без належного політико-правового наукового базису, у вигляді філософських трактатів М.Д. Загряцкова [2, с. 81-98], Н.М. Коркунова [3], М.М. Палібіна [4] та інших вчених. Вже тоді відбулося, як зазначає І.С. Гриценко, науково-теоретичне закріплення доцільності визначення системи органів адміністративної юстиції як головної гарантії забезпечення захисту приватної особи у публічно-управлінській сфері [1, с. 107].

Однак необхідно підкреслити, що розвиток української державності на територіях, де панувала влада Російської імперії був спрямований на запровадження «поліцейської» держави [5], а відтак держави, де нівелюються права та свободи людини у її взаємовідносинах із управлінським апаратом.

В таких умовах складно вести мову про формування засад функціонування системи гарантій забезпечення прав і свобод людини у публічно-управлінській сфері. При цьому варто відзначити, що певні спроби функціонування певної системи стримувань державно-політичного бюрократичного свавілля все ж є характерними для розвитку України різних часів. Особливої уваги потребує прагнення розбудувати вільну українську козацьку державу, де за часів Богдана Хмельницького вдалося запровадити такий «прототип» системи адміністративної юстиції, як система судів часів Гетьманщини.

До визначальних подій історії розвитку української системи права стало прийняття першої Конституції України у 1710 році, Конституції гетьмана Пилипа Орлика, положеннями якої було визначено засади забезпечення реалізації захисту суб'єктивних прав особи від свавілля козацької старшини [6, с. 8-30].

Наступним актом, який необхідно відзначити в аспекті дослідження історії становлення системи адміністративної юстиції, є перший своєрідний вітчизняний український кодекс – «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року. Положеннями зазначеного акту було врегульовано ряд суто публічно-правових питань організації управління суспільством та відповідних взаємовідносин людини та держави. Зокрема, «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року урегулювали питання проходження державної військової служби, процедури добору на посади органів публічної влади, організації судоустрою, здійснення права на місцеве самоврядування, розпорядження публічним майном та публічними ресурсами. Звичайно, робити висновок про визначення процедури врегулювання публічно-правових спорів відповідно до положень «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року не уявляється можливим, однак певні засади вже тоді були означені. Зокрема, «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року визначили процедуру реалізації права особи на звернення до суду, порядок і зміст розв'язання загального (публічного) змісту, принципи судочинства, врегулював правосуб'єктність учасників судочинства [7, с. 103-110; 8]. Судова система Гетьманщини, маючи чотириохрівневу структуру, передбачала функціонування спеціалізованих судів (такими судами були вищі суди Гетьманщини з військових і політичних справ, духовні, домініальні, цехові, купецькі, ярмаркові та митні суди) [8, с. 298-305].

Як відзначає І.С. Гриценко, створення спеціалізованих судів у період Гетьманщини стало прогресивним результатом трансформації звичаєвого козацького права [1, с. 110-111].

Наступним періодом історії розвитку вітчизняної системи адміністративної юстиції стали події революції 1905 року, проголошення Маніфесту про дарування населенню громадянської свободи на засадах справжньої недоторканності особи, свободи совісті, слова, зібрань та спілок [9], що означало визнання за приватними особами суб'єктивних публічних прав, а отже і необхідність створення спеціального механізму реалізації та захисту останніх. Необхідність проведення реформ у Російській імперії було проголошено із прийняттям 23 квітня 1906 р. нових «Основних законів Російської імперії», однак необхідно відзначити декларативність процесів реалізації їх положень [9, с. 112].

Підтримано ідею створення системи адміністративної юстиції у діяльності Тимчасового уряду. Так, згідно із Положенням від 30 травня 1917 р. [10] було визначено, що здійснення розгляду публічно-правових спорів має здійснюватися відповідними адміністративними судами, що і було відображено у проекті Закону про адміністративні суди 1917 року [10]. Було запропоновано до утворення системи адміністративних судів виконання функції врегулювання публічно-пра-

вових спорів покласти на урядовий сенат як вищого адміністративного суду, та запровадження в судових округах посадових осіб адміністративних суддів, таким чином утворюючи окружні структурні ланки системи адміністративної юстиції [11, с. 6]. Отже, історія розвитку національної судової системи визначила тенденцію до створення адміністративних судів як повноцінних судових органів, метою функціонування яких є врегулювання спорів у сфері управління, замість діючих тоді губернських присутствій щодо селянських, земських, міських справ, військової повинності, промислового податку, фабричних справ. Однак, на жаль, суспільно-політичні реалії революційного періоду розвитку України початку XX ст. не дозволили реалізувати ідею створення спеціалізованої системи гарантій забезпечення захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи [12, с. 10].

Ідея створення адміністративної юстиції певною мірою була підтримана під час функціонування уряду Української народної республіки доби Директорії 1920 р.. Проектом Основного Державного Закону Української Народної Республіки доби Директорії (1920 р.) було передбачено створення в межах національної судової системи України спеціалізованого Вищого Адміністративного Суду. До компетенції Вищого Адміністративного Суду відповідно до зазначеного проекту було віднесено врегулювання публічно-правових спорів (тобто спорів між адміністративними органами та органами самоуправління) з дотриманням відповідної судової процедури задля забезпечення реалізації принципу законності розпоряджень суб'єктів владних повноважень [13, с. 114-116].

Отже, необхідно відзначити, що впродовж XIX-початку XX ст.ст. в Російській імперії формування системи адміністративної юстиції відбувалося переважно на декларативних засадах, що не дозволяло належним чином реалізувати державницьку задачу захисту суб'єктивних публічних прав приватних осіб [14, с. 325-326]. Варто відзначити, що необхідність забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи є так званним своєрідним «катализатором» для становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції як на теренах нашої країни, так і на теренах країн Європи.

Як відзначає М.І. Лазаревський завданням адміністративної юстиції є не лише захист суб'єктивних публічних прав приватних осіб, а також у реалізації задачі виправлення «помилки», що допускаються органами виконавчої влади під час проголошення відповідних «неправильних» адміністративних актів [15].

Радянський період розвитку України не сприяв становленню системи адміністративної юстиції. Певні зрушення відбувалися у 60-тих минулого століття. В цілому діяльність адміністративних органів не підлягала судовому контролю. Оскарженню підлягала ряд адміністративних справ, зокрема, з питань проведення виборів щодо виправлення у списках виборців щодо виборів до Рад народних депутатів, справи про недоїмки і штрафи, справи про скаргах на дії нотаріусів і органів, які виконували нотаріальні дії, а також по скаргах на помилки у записках у книгах актів цивільного стану [16, с. 52].

З проголошенням у 1991 році незалежності України відбулося переосмислення всієї системи здійснення державно-управлінської функції в цілому, і зокрема, у частині забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вирішальне значення для розвитку системи адміністративної юстиції стало прийняття таких актів, як Декларація про державний суверенітет України [17] та Акт проголошення незалежності України [18]. Проголошення таких актів стало підтвердженням реалізації намірів Українського народу та окремих його членів у реалізації такого суб'єктивного публічного права як права на самовизначення.

Визначальні засади реформування національної судової системи за часів незалежності України було визначено у Концепції судово-правової реформи від 28 квітня 1992 року [19]. При цьому основною метою здійснення судово-правової реформи в Україні було визначено реорганізацію судової системи, реформування наявного процесуального законодавства, вдосконалення форм судочинства. Зазначеною Концепцією на разі утворення адміністративної юстиції як самостійної складової судової гілки не було передбачено. Відповідно містилося положення про віднесення до юрисдикції загальних судів повноваження із розгляду та вирішення цивільних, кримінальних і адміністративних справ. До системи загальних судів відповідно до Концепції судово-правової реформи від 28 квітня 1992 року [19] було віднесено районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні суди та Верховний Суд України.

Прийняття Конституції України у 1996 році [20] стало вирішальним етапом формування національної системи адміністративної юстиції. Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [20].

Утвердження й забезпечення прав і свобод людини і громадянина задекларовано головним обов'язком Української держави; саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності. О.Ф. Андрійко не випадково називає захист прав людини «основним чинником еволюції адміністративного права» [21, с. 13], адже саме в забезпеченні непорушності прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами виконавчої влади полягає суспільне призначення адміністративного права.

З прийняттям 7 лютого 2002 р. Закону України «Про судоустрій України» [22] та КАС України від 6 липня 2005 р. визначено пріоритетність створення системи адміністративних судів, до предметної юрисдикції адміністративних судів відноситься розгляд спорів, що виникають у зв'язку із: оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження; приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; правовідносинами, пов'язаними з виборчим процесом чи процесом референдуму; із приводу обігу публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; приводу вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забез-

печення потреб оборони", за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України "Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень"; оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років"; приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Необхідно відзначити, що з внесенням змін до КАС України, що відбулося внаслідок прийняття Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства та інших законодавчих актів» [23], було переглянуто зміст предметної та територіальної юрисдикції місцевих загальних судів. Так, відбулося внесення змін до визначення змісту територіальної юрисдикції місцевих загальних судів (ч. 1 ст. 25 КАС України), що передбачає застосування вимоги до визначення окружного адміністративного суду за місцем проживання позивача чи за місцем державної реєстрації відповідача. Крім того було виключено положення щодо встановлення спеціальної територіальної підсудності окружних адміністративних судів м. Києва у разі розгляду адміністративних справ з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

Висновок. Отже, доцільним зробити висновок, що впродовж декількох десятиліть розвиток адміністративної юстиції є характерним для національної правової системи. Українська національна правова система має характерні особливості прагнення до створення умов для здійснення управлінської функції держави на засадах прозорості, відкритості прийняття адміністративних актів, гарантування суб'єктивних публічних прав приватної особи. На формування української правової системи вплинуло як особливості національного історико-правового розвитку, так і європейська правова традиція, зокрема, таких держав, як Австро-Угорщина, Франція та ін..

Важливо підкреслити, що КАС України є тим унікальним національним механізмом реалізації положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод права особи на ефективний судовий захист від порушень з боку офіційних осіб [24, с. 174, 206]. Відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод права особи визначено необхідність створення національних систем гарантування реалізації права кожного на

справедливий судовий розгляд при визначенні державою (апаратом влади) його громадянських прав і обов'язків, в адміністративному судочинстві в Україні підлягають захисту насамперед такі гарантовані цим міжнародноправовим актом основні свободи людини: на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9-1); на вільне виявлення поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави (ст. 10-1); на свободу мирних зборів і свободу асоціацій з іншими (ст. 11-1).

Список використаної літератури:

1. Гриценко І.С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції : українська традиція. Адміністративне право та процес. 2013. № 1 (3). С. 107-121.
2. Загряцков М. Д. Административная юстиция. Критическое обозрение. 1908. Вып. II (VII). С. 81–98.
3. Коркунов Н. М. Общее государственное право. М., 1888. 580 с.
4. Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права. СПб., 1900. 252 с.
5. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2. М., 1910.
6. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / Ю.С. Шемшученко (відп.ред.), І.О. Кресіна (упоряд.). К., 2001. С.8-30.
7. Дмитришин Ю. Хелмінське право як джерело «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р.. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2012. Випуск 56. С. 103—110
8. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 року: наукове видання серії «Памятки політико-правової культури України». Ред.кол. О.М. Мироненко (гол.), К.А. Вислобоков, Ю.М. Шемшученко та ін. К.: НАН України, 1997. 598 с.
9. Усенко П.Г. Маніфест 17 жовтня 1905, "Найвищий маніфест" ("Высочайший манифест") [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2009. - 790 с.
10. Українське державотворення революційної доби : Інформаційно-аналітичні матеріали. К., 2006. 24 с.
11. Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. 110 с.
12. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М. : Издательство НОРМА, 2001. 304 с.
13. Слюсаренко А. Г. История Украинской Конституции. К., 1993. 187 с.
14. Бандурка А. М. Административный процесс / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко : Учебник. Х.: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
15. Герасименко Н.О. Лазаревські [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 6: Ла-Мі / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2009. 790 с.: іл.. Режим доступу: http://www.history.org.ua/?termin=Lazarevski_rid
16. Юрков Б. Н. Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов. Х., 1987. 166 с.
17. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
18. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 502.
19. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.
20. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.
21. Андрійко О. Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 13-20.
22. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text> (втратив чинність).
23. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
24. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод у практиці судів України / А.Г. Ярема, Л.І. Григор'єва, В.І. Гуменюк та ін. К., 2008. 329 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

ЧубАнтон—кандидатюридичнихнаук,здобувачкафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chub Anton – Candidate of Juridical Sciences, Doctoral Student of the Department of Administrative and Economic Law, Zaporizhzhia National University.