

**Кравченко О.В.**

*аспірантка кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

## **ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ, ЗОКРЕМА ОКРУЖНИХ, НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ НАПРИКІНЦІ XVIII – НА ПОЧАТКУ XX СТ.**

**Постановка проблеми.** На території України становлення адміністративної юстиції сягає середніх віків. Упродовж останнього десятиліття XX ст. відбувся відчутний прорив у юридичному забезпеченні прав людини, яке багато в чому стало відповідати європейським стандартам. Був створений механізм, що гарантує і забезпечує право людини на судовий захист. У Конституції України (ст. 55) передбачається, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб у всій правовій системі. Суд діє задля уособлювання справжнього права і справедливості. Значно підвищується ефективність судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у їхніх конфліктах із владними структурами у зв'язку із запровадженням судової спеціалізації при розгляді справ, які виникають із публічно-правових відносин. В Україні розв'язання адміністративних спорів відбувається шляхом формування в системі судів загальної юрисдикції підсистеми адміністративних судів, їх запровадження сприятиме розвитку Української держави як демократичної та правової, якою вона проголошена у ст. 1 Конституції України.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питання функціонування адміністративних судів, перспектив їх розвитку або окремих аспектів їх діяльності були досліджені значною кількістю науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Т. Боннер, І.П. Голосніченко, І.А. Дьомін, С.В. Ківалов, М.В. Косюта, В.В. Кривенко, І.Є. Марочкін,

О.Є. Міщенко, А.О. Неугодніков, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, Ю.Є. Полянський, Д.М. Притика, О.Г. Свида та ін.

**Формулювання завдання дослідження.** Проаналізувати історіографію створення та функціонування судової системи України; розглянути історико-правові передумови утворення адміністративних судів України, сформулювати перспективу їх розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Ще в період середніх віків на території України з'явилася адміністративна юстиція, XVI – XVII ст. вважається початком історії української адміністративної юстиції.

Протягом XVIII – XIX ст. тогочасна адміністративна юстиція була на стадії активного розвитку, з'являються принципово нові її елементи. Так, починає входити в обіг поняття «нагляд», який здійснювали Сенат і прокуратура. На початку 70-х рр. XIX ст. в Російській Імперії, до складу котрої входила тогочасна Україна, члени Державної Думи ініціювали створення таких установ, які б неупереджено вирішували спори, що виникають в управлінських справах. Вони успішно працювали в кожній губернії. Сенату належали функції найвищого органу адміністративної юстиції.

Бажання створити незалежну Українську державу в революційні 1917–1921 рр. вимагало значних зусиль щодо розбудови нового державного апарату, зокрема судової системи. Демократичні ідеали українських фундаторів наштовхнулися на суворі реалії життя, тому не були реалізовані повною мірою. У перші місяці після Лютневої революції Тимчасовий уряд ліквідував воєнно-польові суди, станові

«особливі присутствія», посади земських дільничних начальників. Одночасно відновлювалася діяльність мирових судів і розширювалася їх компетенція. Суди загальної юрисдикції були окружні суди, а другою інстанцією для них – Київська, Харківська й Одеська судові палати. У травні 1917 р. у повітах почали призначатися адміністративні суди, а при окружних судах – створюватися адміністративні відділення [1, с. 70].

Виділяють такі етапи дорадянського періоду: 1) до судової реформи 1864 р., коли суд ще не був відділений від адміністрації; 2) 1864 р. – лютий 1917 р. – поява зародків адміністиції у вигляді «присутствій» з управлінсько-судовими функціями й активізація наукового обґрунтування потреби створення спеціалізованих адміністративних судів; 3) лютий – жовтень 1917 р. – початковий етап створення цих судів. Процес створення адміністративних судів на українських землях, підвладних Габсбурзькій монархії, тривав від прийняття Конституції 1867 р. і до початку Першої світової війни. У період національно-демократичної революції 1917–1920 рр. виключно на рівні законопроектів проводилася робота зі створення адміністративних судів. Радянський період поділяють на такі етапи: 1) 20-ті рр. ХХ ст. – позитивна наукова дискусія в умовах НЕПу, учасники якої схилилися до потреби виокремлення адміністративної юстиції; 2) 30-ті – початок 50-х рр. ХХ ст. – поставлення під заборону цієї ідеї як такої, що суперечить принципам соціалізму; 3) середина 50-х – 80-ті рр. – поступове відновлення інтересу до адміністративної юстиції через потепління політичного клімату в країні. Період поступового створення адміністративних судів поділено на такі етапи: 1) кінець 80-х – червень 1996 р. – загальна демократизація суспільства, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, універсалізація судової юрисдикції по скаргах, активне пропагування ідеї створення адміністративних судів; 2) від 28 червня 1996 р. – закладення основних принципів судоустрою

і судочинства, в т. ч. спеціалізації судів, у Конституції України, поступове створення адміністративних судів. Тому створення адміністративних судів можна розглядати як об'єктивний історичний процес, зумовлений потребами розвитку демократичного правового суспільства.

Вивчаючи загальну судову статистику, в Україні протягом 1991–2000 рр. зростала кількість справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та посадових осіб. Якщо у 1991 р. було закінчено провадженням 1 043 справи, то у 1996 р. їх було вже 7 726, а у 2000 р. – 29 952 [2, с. 50].

До основних причин створення адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства в Україні відносять:

1) необхідність посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку влади;

2) відсутність ефективної процедури вирішення адміністративних справ, яка би враховувала специфіку публічно-правових відносин;

3) недостатній авторитет загальних судів, котрі поряд зі справами, що впливають із публічно-правових відносин, розглядають справи приватноправового характеру та кримінально-правового характеру;

4) прив'язаність територіальної юрисдикції судів до адміністративно-територіального устрою країни, що посилює можливість впливу чиновницького апарату на суддів;

5) невелику кількість суддів-фахівців у галузі адміністративної юрисдикції;

6) зростання кількості адміністративних спорів у загальній кількості судових справ [3, с. 17].

У 1917 р. Тимчасовим урядом був виданий закон про створення суду з адміністративних справ. Адміністративні судді розглядали спори між державними органами й органом самоврядування, а також суспільними організаціями. У травні 1917 р. у повітах почали призначатися адміністративні суди, а при окружних судах – створюватися адміністративні відділення [1, с. 70]. Вже у 20–50-ті рр.

минулого століття розвиток адміністративної юстиції майже припинився. У 1987 р. було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадовців, якими завдано шкоди громадянам».

У часи незалежної України питання щодо вирішення проблеми організації та діяльності адміністративних судів не розглядалося аж до 1996 р. Конституцією України (ст. 55, 124) у 1996 р. було закріплено функцію судового контролю у формі адміністративної юстиції як невід'ємну складову частину судової влади поряд з іншим основним елементом – правосуддям. У 1998 р. Концепція адміністративної реформи обґрунтувала роль адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади.

Запровадження малої судової реформи припало на період 2001 р. У 2002 р. прийнятий Закон України «Про судоустрій України», в якому на законодавчому рівні визначено, що Україна повинна бути демократичною правовою державою, тому адміністративна юстиція має бути.

Принцип здійснення правосуддя тільки судом проявляється в цій сфері в тому, що за сучасних умов органами правосуддя виступають не загальні, а спеціалізовані адміністративні суди, а конституційний принцип територіальності та спеціалізації реалізується повною мірою, оскільки юрисдикція спеціалізованих судів цього виду поширюється на адміністративно-територіальні одиниці. Специфічного забарвлення для адміністративних судів набуває принцип незалежності суддів. Це зумовлено підвищеною небезпекою впливу на суд потужного адміністративного апарату, як центрального, так і місцевого, що викликає активніше застосування гарантій суддівської незалежності саме на цьому напрямі. Аналізуючи підхід законодавця, який виділив у КАСУ окремі норми, присвячені принципу верховенства права і принципу законності, автор пояснює це тим, що застосування першого з цих принципів має особливе значення для діяльності адміністративних

судів, покликаних захищати права і свободи людини і громадянина від свавілля органів публічної влади та їх 9 представників. Але підкреслюється, що принцип верховенства права і законності перебувають у нерозривній єдності, а сам принцип законності може певною мірою розглядатися як складова частина принципу верховенства права. Застосування принципу рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві має місце з урахуванням вимог принципу офіційності. Враховуючи підкреслену нерівність між громадянами та представниками владних структур, законодавець використав як «компенсатор» такої нерівності підвищення рівня активності суду в адміністративному процесі. У зв'язку з цим у роботі аналізується зміст зазначених правових заходів. Аналізуючи зміст принципу розумного строку розгляду справ, закріпленого в КАСУ, звертаємо увагу на фактичну наявність такого його різновиду, як принцип оперативності, що на практиці проявляється у: а) вжитті заходів щодо зупинення виконання правових актів владних структур; б) фактично негайному розгляді деяких категорій справ: щодо законності проведення масових акцій; за скаргами на порушення виборчого законодавства тощо. Принципи гласності та відкритості адміністративного судочинства, будучи тісно взаємопов'язаними, все ж мають різне змістове наповнення, а тому висловлюється думка, що кожному з них слід відвести в КАСУ окрему статтю. Також доцільно виокремити принцип фіксації судового процесу технічними засобами, єдине призначення якого – запобігання неточностям, які мають місце у протоколі судового засідання. Аргументується потреба у розширеному тлумаченні ч. 2 ст. 15 КАСУ щодо права учасників процесу звертатися рідною мовою, поширивши його не лише на усні звертання, а й на документи [4, с. 7].

**Висновки.** Отже, завдяки аналізу сучасної історіографії з проблем організації та функціо-

нування судової системи України було встановлено відсутність комплексного дослідження особливостей становлення та розвитку адміністративних судів. Слід зазначити, що кількість проведених досліджень зазвичай зростала у зв'язку з прийняттям певних законодавчих актів (Конституції України, Законів України «Про Конституційний суд України», «Про судоустрій», «Про судоустрій і статус суддів»). Зародження вітчизняної судової системи відбулося в часи існування Київської Русі. Судова система Русі пройшла тривалий період формування від общинно-вічової до державної. Загалом вона мала такі недоліки: відсутність незалежності судової влади від адміністративної; непостійний склад судів; відсутність централізованої системи судів. Надалі українські землі входили до складу інших держав. Відповідно, судова система, як і всі інші державні органи, входили до складу системи державної влади відповідної країни (до Польського Королівства, Великого князівства Литовського, Російської імперії, Австро-Угорщини, Речі

Посполитої та ін.). Судова система розвивалася з урахуванням особливостей державного устрою певної країни.

Адміністративні суди є правозахисними органами за своєю природою, що і зумовило їх головне завдання, а саме: захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Можна виділити найважливіші причини запровадження адміністративних судів: стійку динаміку збільшення кількості адміністративних справ у судах, специфіку розгляду справ адміністративної юрисдикції, переважаність загальних судів, що негативно відбивається на якості розгляду справ, необхідність поглиблення судової спеціалізації, низький рівень довіри населення до вже наявних судових органів, позитивний досвід діяльності адміністративних судів у демократичних країнах Заходу.

### Анотація

У статті проаналізовано історіографію створення та функціонування судової системи України; розглянуто історико-правові передумови утворення адміністративних та окружних адміністративних судів, питання функціонування адміністративних судів, перспектив їх розвитку й окремих аспектів їх діяльності. Досліджено поняття та систему принципів побудови судової системи, охарактеризовано структуру судової системи й особливості її зміни протягом XVIII – XX ст.; висвітлено особливості організації судової системи в Україні; проаналізовано захист прав і свобод людини та громадянина як основну функцію сучасної судової системи України; проведена спроба дослідити проблеми подальшого реформування судової системи за сучасних умов.

Адміністративні суди є правозахисними органами за своєю природою, що і зумовило їх головне завдання, а саме: захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Дійшли висновку, що можна виділити найважливіші причини запровадження адміністративних судів. Кількість проведених досліджень зазвичай зростала у зв'язку з прийняттям певних законодавчих актів (Конституції України, Законів України «Про Конституційний суд України», «Про судоустрій», «Про судоустрій і статус суддів»). Зародження вітчизняної судової системи відбулося в часи існування Київської Русі. Судова система Русі пройшла тривалий період формування від общинно-вічової до державної. Загалом вона мала такі недоліки: відсутність незалежності судової влади від адміністративної; непостійний склад судів; відсутність централізованої системи судів.

**Ключові слова:** суд, адміністративний суд, адміністративна юстиція, окружний адміністративний суд, історіографія, судова система України.

**Kravchenko O.V. Forming of administrative courts in particular circuitous, on Ukrainian earth in the end XVIII – to beginning of XX of centuries**

**Summary**

Historiography of creation and functioning of the judicial system of Ukraine is analysed in the article historical and legal pre-conditions of formation of administrative and circuitous administrative courts, question of functioning of administrative courts, prospects of their development and separate aspects of their activity are considered. A concept and system of principles of construction of the judicial system are investigational, the structure of the judicial system and feature of her change is described during XVIII–XX centuries; the features of organization of the judicial system are reflected in Ukraine; the protection of rights and freedoms of man and citizen as basic function of the modern judicial system of Ukraine is analysed; conducted attempt to investigate the problems of further reformation of the judicial system in modern terms.

Administrative courts are right protective organs on the nature, that and a main task stipulated them, namely: protection of rights, freedoms and interests of physical persons, rights and interests of legal entities in the field of public relations from violations from the side of public authorities.

Came to the conclusion, that it is possible to distinguish major reasons of input of administrative courts. amount undertaken studies, as a rule grew in connection with the acceptance of certain legislative acts (Constitutions of Ukraine, Laws of Ukraine “About the Constitutional court of Ukraine”, “About the judicial system”, “About the judicial system and status of judges”). The origin of the home judicial system took place in the days of existence of Kyiv Rus. The judicial system of Rus passed the protracted period of forming from communally-veche to state. On the whole she had such defects: absence of independence of department judicial from administrative; inconstant composition of courts; absence of the centralized system of courts.

**Key words:** court, administrative court, administrative justice, circuit administrative court, historiography, judicial system of Ukraine.

**Список використаних джерел:**

1. Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ, 1995. 328 с.
2. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 203 с.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
4. Свида О.Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 17 с.