

## ГЕНЕЗИС СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Миколаєць В. А.

*У статті проаналізовано генезис справ в адміністративному судочинстві. Виділено основні періоди становлення адміністративного судочинства та ключові ознаки кожного з етапів. Проаналізовано сучасний стан адміністративного судочинства.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, генезис справ, становлення адміністративного судочинства.

*В статті проаналізовано генезис дел в адміністративном судопроизводстве. Выделены основные периоды становления административного судопроизводства и ключевые признаки каждого из этапов. Проанализировано современное состояние административного судопроизводства.*

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, генезис дел, становление административного судопроизводства.

*The article analyzes the genesis of cases in administrative proceedings. The main periods of the formation of administrative justice are identified: the initial stage, the turning point, the Soviet stage, the modern stage. The key features of each stage are identified. On the basis of the analysis of the current state of administrative legal proceedings, the peculiarities of the fourth period of the formation of administrative legal proceedings are identified, which include: a) cases in administrative legal proceedings are currently considered by administrative courts; b) the legal nature of cases in administrative proceedings relates to the protection of the rights and interests of a person violated by the state in the person of its governing bodies; c) the law regulates all aspects of the cases in administrative legal proceedings; d) the development of certain categories of cases in administrative legal proceedings, in particular such as exemplary and typical cases, is under way. Attention is drawn to the fact that during the years 1927-1991, the regulation of cases in administrative proceedings did not actually develop. Gradually, the science of administrative law was formed; in that period several signatures were adopted. It was emphasized that despite the general non-recognition in the scientific circles of the formation of a new institute of administrative legal proceedings, its formation was actually completed by the adoption of the Administrative Code of the USSR. It is concluded that at present, the domestic legislator managed to solve all existing problems, so today administrative cases are considered in the administrative legal process, and the constant development of this institute caused the emergence of such new mechanisms as exemplary and typical cases, which clearly demonstrates the positive prospects of its further development.*

**Key words:** administrative justice, genesis of cases, formation of administrative legal proceedings.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Питання вдосконалення адміністративних справ постало із самого початку судово-правової реформи в нашій державі. Інститут адміністративного судочинства як окремих різновид судового процесу є порівняно новим для української правової системи. На сучасному етапі його розвитку в Україні відбувається процес впрова-

дження та застосування на практиці нових інструментів у адміністративному судочинстві, створюються можливості для створення та розвитку дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка сприятиме створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав і свобод людини й громадянина від порушень і неправних посягань. Одним із таких нових інструментів є зразкові та типові справи, запроваджені у вітчизняному адміністративному судочинстві шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147 [1]. Дослідження теоретико-правових засад зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві має включати історичний аспект розвитку адміністративних справ, адже це дасть можливість прослідкувати генезу їх розвитку, а також визначити ті зовнішні та внутрішні фактори, які мали вплив на їх формування. Тож дослідження теми теоретико-правових засад зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві неможливе без висвітлення історії їх формування та розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання генезису справ в адміністративному судочинстві є малодослідженим на науковому рівні, втім, воно набуло широкого наукового аналізу в рамках більш загальних тем, таких як генезис адміністративного судочинства, адміністративних судів, адміністративної юстиції тощо. Серед дослідників цього та близьких до нього питань виділимо таких як А.А. Бондаренко, М.В. Жушман, К.М. Кобилянський, М.Н. Курко, Р.В. Ониско, О.М. Пасенюк, Н.Б. Писаренко, О.І. Свида, В.С. Стефанюк, Я.С. Угленко, К.В. Шаповал, Є.В. Чаку тощо. Втім, відсутність комплексних досліджень цього питання в контексті вирішення справ в адміністративному судочинстві зумовлює необхідність звернення до його аналізу.

**Метою статті** є дослідити генезис справ в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** Нами встановлено, що у своєму розвитку цей інститут пройшов чотири етапи:

1. Початковий етап (XVIII – 1917 рік) характеризується прийняттям в Австрійській та Російській імперіях нормативно-правових актів, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, а розгляд справ відбувався або в адміністративних судах (Австрійська імперія), або в спеціально створених для цього органах (Російська імперія);

2. Поворотний етап (1917-1927 роки) відбувався на зламі історичних епох, а його кінцевий результат обумовив регулювання справ в адміністративному судочинстві на довгі роки наперед – було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних врегулювати питання адміністративного судочинства, і, як наслідок, прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний

кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який, власне, і врегулював провадження адміністративних справ протягом багатьох років радянського режиму;

3. Радянський етап (1927-1991 роки) характеризується фактичною відсутністю розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, розглядом адміністративних справ у порядку господарського чи цивільного судочинства, а адміністративні справи не могли бути пов'язані з оскарженням до суду дій службових осіб, державних і громадських органів;

4. Сучасний етап (починаючи від 1991 року) пов'язується із розглядом справ щодо захисту прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління, в адміністративному судочинстві адміністративними судами на основі адміністративного законодавства, а також із розвитком окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких як зразкові та типові справи.

Період XVIII – 1917 рік є першим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві. У роботах вітчизняних авторів наголошується на тому, що виникнення системи адміністративних судів варто пов'язати із становленням і розвитком адміністративного судочинства в Австрійській і Російській імперіях, адже тривалий час українські землі перебували під їхньою владою [2, с. 802]. Він характеризується такими особливостями:

1) у період до XVIII століття на українських землях приймалися нормативно-правові акти, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних. Утім, ні адміністративного судочинства, ні адміністративного права тоді не було, а розгляд адміністративних справ не відбувався;

2) генезис справ в адміністративному судочинстві у XVIII – XIX століттях доцільно розглядати в контексті перебування українських земель у складі Австрійської та Російської імперій;

3) на українських землях у складі Російської імперії в зазначений період ще не функціонували адміністративні суди, втім, було створено мережу установ, які розглядали адміністративні справи;

4) на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, вже функціонували адміністративні суди, які, відповідно, розглядали адміністративні справи.

Другий етап розвитку розгляду справ в адміністративній юстиції охоплює період після Жовтневої революції 1917 року і до середини 20-х років XX століття. У 1917 році Тимчасовий уряд ухвалив закон про створення суду з розгляду адміністративних справ, який розглядав справи, що виникали із спору між державними органами та органами місцевого самоуправління, а також громадськими організаціями. Згідно із цим законом, судова влада з адміністративних справ розподілялась на три інстанції. У кожному повіті призначався адміністративний суддя, в губернських та обласних містах були створені особливі адміністративні відділення, а у Сенаті вищою інстанцією для адміністративних суддів, як було і за часів Російської імперії, став перший адміністративний департамент [3, с. 26-27]. Період 1917-1927 років характеризується такими особливостями:

1) цей етап датований періодом, який відбувався на зламі декількох історичних епох;

2) було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних врегулювати питання адміністративного судочинства;

3) наслідком цього періоду стало встановлення в Україні радянської влади, і, як наслідок, вкорінення ідеї непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами у розгляді адміністративних справ;

4) було прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який, власне, врегулював провадження адміністративних справ.

Період 1927-1991 років як третій етап генезису справ в адміністративному судочинстві характеризується такими особливостями:

1) розвиток нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства фактично не здійснювався;

2) більшу частину періоду адміністративні справи розглядалися у порядку господарського чи цивільного судочинства і не пов'язувалися із захистом прав громадян від порушень із боку держави;

3) прийнята на конституційному рівні норма щодо оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів протягом тривалого часу не набувала законної сили;

4) право на адміністративне оскарження дій суб'єктів державного управління було врегульовано вже фактично перед розпадом Радянського Союзу.

Наступний період генезису справ в адміністративному судочинстві визначимо в рамках 1927-1991 років, тобто до моменту проголошення незалежності України. Звернемо увагу на те, що протягом більш ніж 60 років регулювання справ в адміністративному судочинстві фактично не розвивалось. Поступово формувалась наука адміністративного права, в зазначений період було прийнято декілька знакових нормативно-правових актів. Проте загалом кінцевий розвиток досліджуваного інституту був незначним.

В юридичній літературі того періоду були поширеними міркування, які в категоричній формі не допускали можливості застосування інституту адміністративної юстиції чи його певних елементів в умовах радянського суспільства, а також щодо недоцільності розгляду справ в адміністративному судочинстві, адже це може завдати шкоди державі [4, с. 98]. Незважаючи на загальне невизнання в наукових колах утворення нового інституту адміністративного судочинства, його формування фактично було завершено прийняттям Адміністративного кодексу УСРР [5], який упорядкував систему органів і посадових осіб, що були уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, відповідно, визначились певні процесуальні правила розгляду цих справ.

Новітній етап генезису справ в адміністративному судочинстві розпочався в 1991 році із проголошення незалежності Україною. Як зазначається у науковій літературі, в незалежній Україні проблема адміністративної юстиції та судів деякий час гальмувалася [6, с. 107]. Виділимо такі особливості четвертого етапу генезису справ в адміністративному судочинстві починаючи від 1991 року:

1) справи в адміністративному судочинстві сьогодні розглядаються адміністративними судами;

2) правова природа справ в адміністративному судочинстві пов'язана із захистом прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління;

3) адміністративне законодавство урегульовує всі аспекти справ в адміністративному судочинстві;

4) сьогодні відбувається розвиток окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких як зразкові та типові справи.

**Висновки.** Отже, у процесі дослідження генезису справ в адміністративному судочинстві нами встановлено, що запровадження адміністративної юстиції в Україні відбулось фактично вже за часів незалежності України. Розгляд адміністративних справ здійснювався в попередні історичні епохи починаючи із XVIII століття. Втім, для цього створювались спеціальні інституції або ж розгляд адміністративних справ відбувався у порядку цивільного чи господарського судочинства. Виняток становить перебування західноукраїнських земель у складі Австрійської імперії, адже вже на той момент у цій державі була адміністративна юстиція.

На сучасному етапі вітчизняному законодавцю вдалось вирішити всі наявні проблеми, тож сьогодні адміністративні справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а постійний розвиток цього інституту спричинив виникнення таких нових механізмів, як зразкові та типові справи, що, безумовно, демонструє позитивні перспективи його подальшого розвитку.

#### Література

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 48. Ст. 436.

2. Чаку Є.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності). *Форум права*. 2011. № 4. С. 801-806.

3. Історія держави і права України: підручник у 2 т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Т. 2. Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 26-27.

4. Ониско Р.В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»* / Гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94-99.

5. Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP270014.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html).

6. Жушман М.В. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 105-109.

*Миколаєць В. А.,  
кандидат юридичних наук,  
докторант Міжрегіональної академії  
управління персоналом*