

М. Н. КУРКО

Микола Несторович Курко, кандидат юридичних наук, перший заступник директора Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

РОЗВИТОК СУДОВОЇ СИСТЕМИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ – ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ (XVIII–XIX СТОЛІТТЯ)

Соціальною основою правової держави є громадянське суспільство, що в загальних рисах формувалося протягом XVII–XIX століть в надрах західної цивілізації. Його основна ідея – держава виступає в якості наймача уряду та чиновників. Гносеологічні витоки теорії правової держави – римське право та юснатуралізм – також мають західне походження.

Психологічні корені теорії правової держави – це дуалістичне ставлення людини до держави. З одного боку – це страх перед можливим застосуванням державного примусу, в тому числі насильства щодо власної персони, з іншого – сподівання на те, що всесильна держава спроможна вирішити якщо не всі, то принаймні найбільш значущі для людини проблеми, зокрема – захистити її свободу та безпечно існування. Цей дуалізм є причиною того, що з давніх часів філософська думка знаходиться в пошуку удосконалення та оптимізації дії державного механізму, з одного боку, та проблемою стримування державної влади – з іншого¹.

Одне з важливих питань побудови правової держави – це винайдення правового механізму обмеження сваволі державних чиновників з метою реального забезпечення прав і свобод людини.

Свавілля державних чиновників виникає, як корисливе зловживання владою в умовах обмежених можливостей суспільства ефективно контролювати її. Вона завжди сприймається як деструктивна категорія по відношенню до нормального розвитку суспільних відносин, як соціальна аномалія, що суперечить нормам, у відповідності з якими існує суспільство. Руйнівна природа цього явища виявляється в тому, що воно спрямоване не тільки проти суспільних інтересів, проти інтересів конкретних громадян, а й проти самих суб'єктів цих правопорушень. Свавілля руйнує залишки того кращого, що є в людині. Цивілізація та культура завжди змушені розвиватися в боротьбі з цією деструктивною, згубною реальністю².

З найдавніших часів у тих державах, в яких правлячі кола з розумінням ставилися до питання про взаємини між панівними і підвладними та намагалися зробити ці відносини більш гармонійними, а положення держави більш стійким, вони надавали громадянам право на самозахист, а саме – право оскаржити дії і рішення посадових осіб у компетентний державний орган. У стародавньому Римі – це закріплене за римським громадянином право апеляції до народних зборів, у московській державі – право кожного підданого царя подавати чолобитну в Чолобитний наказ, чи Боярську Думу, у СРСР – це право скарги, закріплене за громадянами на конституційному рівні.

Надання широкої можливості громадянам звертатися до суду у випадку неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, характеризує ступінь розвитку демократії в суспільстві.

Дане суб'єктивне право, що також є природним і невідчужуваним, послужило основою для створення в Західній Європі на рубежі XVIII–XIX століть інституту адміністративної юстиції (у якому це право було поставлено на міцну процесуальну основу), який став у XIX–XX століттях атрибутом правової держави.

Разом із тим треба зауважити, що існували об'єктивні причини, які суттєво вплинули на самостійний розвиток адміністративної юстиції в Україні. Так, протягом значного історичного відрізка часу, Україна була складовою частиною Російської імперії, а потім тоталітарної держави СРСР і основні тенденції виникнення і закономірності розвитку суспільних і державно-правових процесів відбувались під впливом метрополії та комуністичного режиму.

Саме тому, пріоритети в розвитку української політичної думки від Богдана Хмельницького та Пилипа Орлика до Петра Могили і Михайла Грушевського були спрямовані на досягнення державної незалежності. Виняток становить лише Михайло Драгоманов, конституційний проект якого базувався на пріоритеті прав людини та громадянина, передбачаючи, зокрема, можливість подання судового позову проти держави.

Економіка України за часів Російської імперії за своїм архетипом суттєво відрізнялась від західної моделі господарювання. І справа не тільки у відносно неглибокій індустріалізації країни, не тільки в існуванні громадських форм власності на землю та організації праці. Принципово іншою була трудова етика населення. Вона залишалась мінімалістською (традиційною, споживчою) на відміну від максималістської буржуазної. Традиційна трудова етика орієнтувала українця не на досягнення високих прибутків, а на задоволення досить скромних потреб. Ще більш важливий момент – свідомість української інтелектуальної еліти залишалась антибуржуазною. Комерційний успіх розцінювався позитивно лише тоді, коли підприємець був меценатом та благодійником³.

У суспільстві часів російської імперії ідея правової держави не мала власних теоретичних коренів. Формування давньоруської, а потім російської імперської політико-правової думки, проходило в руслі релігійно-

етичних концепцій: від митрополита Іларіона з його протистоянням закону та благодаті (права та релігійної моралі) до Володимира Соловйова, для якого держава – це збірний орган (християнської) жалості.

Певний поворот до ідеї правової держави в розвитку російської теоретичної думки (але не суспільної правосвідомості) намітився тільки на межі XIX-XX століття, в період чергового (після петровських реформ) витка Європейської модернізації країни. Характерно, що в якості провідника цієї теорії виступили здебільшого академічні вчені (наприклад П. І. Новгородцев), а не дійсні володарі дум: Федір Достоєвський, Лев Толстой, Володимир Соловйов, Микола Михайловський, які з різних позицій критикували західну модель державності та права, наполягали на особливому шляху Росії до справедливого людського співжиття.

Разом з тим, варто мати на увазі, що в царській Росії, починаючи з судової реформи 1864 року і аж до 1917 року повільно, але неухильно йшов процес будівництва даного інституту, завершення якого передбачалося програмою адміністративної реформи П. А. Століпін.

Тобто, по-справжньому в Російській імперії перші ідеї адміністративної юстиції у тій формі, у якій вони були втілені у Франції і Пруссії, потрапили в свідомість частини суспільства товщу поліцейського правового укладу у 60-70 рр. XIX ст. разом із судовою реформою 1864 року, теоретична основа якої була визначена в роботах Б. Н. Чигеріна.

Відокремлення судової влади від адміністративної в результаті проведеної судової реформи, створення земських і міських органів самоврядування загострили питання про судовий контроль діяльності земської і міської адміністрації. У 70-90 рр. у кожній губернії Російської імперії, у тому числі й на Україні, засновуються особливі судово-адміністративні «присутствія» для розгляду скарг приватних осіб (громадян) на земські, міські й інші місцеві влади. У кожній губернії створювалось по 10-14 «присутствій», причому кожне розглядало скарги і виносило по них рішення по своєму колу справ. Зокрема, були «присутствія» по земських і міських справах, по селянських справах, по фабричних справах, по промисловому податку, по військовій повинності і т.д.

Губернські «присутствія» були колегіальними органами і називалися «присутствіями змішаного складу», тому що до складу цих органів входили губернатор, віце-губернатор, предводитель дворянства, голова окружного суду, депутати міських чи земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями в тій області, якою займався «присутствіє». Н. М. Коркунов вважав губернські «присутствія змішаного складу» органами адміністративної юстиції. Б. Н. Чигерін, В. Ф. Дерюжинський вказували на перевагу в їхньому складі бюрократичних діячів, відсутність публічності і змагальності при розгляді скарг жителів губернії, що не давало можливості визнавати їх адміністративними судами.

Органом, що здійснював вищий нагляд за всіма органами управління в Імперії, був Сенат. Йому належали також функції вищого органу адміністративної юстиції. Н. М. Коркунов прямо вказував: «Вищим органом адміністративної юстиції є в нас Сенат»⁴. З цього боку важливу роль у Сенаті відіграв Перший департамент, тому що саме він видав адміністративно-судовими справами між громадянами і владою, а також вирішував спори органів влади між собою.

Законодавство Російської імперії надавало Сенату можливість широко використовувати свою компетенцію як органу адміністративної юстиції. Він здійснював нагляд за діяльністю всіх державних, земських, міських установ. Кожен житель імперії, якщо його проблема не вирішувалася в губернському «присутствіє змішаного складу», міг звертатися зі своєю скаргою на рішення влади в Перший департамент Сенату. У Сенат подавалися скарги на постанови офіційних органів, на неправильне залучення окремих осіб до відбування державних повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсій, на низьку заробітну плату тощо.

Крім того, Перший департамент Сенату був судово-апеляційною інстанцією у відношенні рішень, прийнятих губернськими «присутствіями» по скаргах жителів імперії.

Діяльність Сенату як судово-адміністративного органу мала чимало недоліків, зумовлених складним діловодством і архаїчністю процесуальних норм, що регулювали цю діяльність. Спостерігалася тяганина при розгляді справ, не додержувалися принципи змагальності, гласності, публічності.

Результатом цього була недостатня поінформованість широкого кола населення про діяльність першого департаменту і як наслідок такого положення, порівняно велика кількість скарг і апеляцій, що в ньому зосереджувалися.

Судового процесуального порядку в органах адміністративної юстиції не було. Панував письмовий принцип, сенатори призначалися з «осіб перших трьох класів», причому наявність у них практичного стажу й освіти не було потрібним. Слухання справи, як правило, відбувалося за участю представника зацікавленого міністерства (сторони), якому нарівні із суддями належало право вирішального голосу.

Варто звернути увагу на недостатність, у той період часу, законодавчої регламентації процесуальних форм оскарження рішень і дій адміністративних органів, порядку розгляду даної категорії справ. Деякі нормативні положення свідчать про тенденції найбільшого сприяння адміністративним органам у випадках, коли вони виступали стороною у справі. Наприклад, скарги на постанови адміністративних установ повинні були передаватися до вищих інстанцій через ті нижчі інстанції, дії яких оскаржувалися. Наприклад, скарги на розпорядження міністрів передавалися в 1-й Департамент Сенату тільки через дані міністерства.

Однією з характерних рис процесуальної діяльності органів адміністративної юстиції в дореволюційній Росії була велика кількість правил, що регламентують порядок подання скарг до кожної з адміністративних установ нижчих інстанцій.

Варто звернути увагу також і на те, що важливі кроки у бік побудови інституту адміністративних судів у Росії зробили політики та практичні діячі. Центральне місце у програмі П. А. Столипіна в 1906–1907 рр. займала всеосяжна адміністративна система – створення цілісної системи цивільної адміністрації й організація адміністративних судів. Реформі не призначено було здійснитися, і вирішення адміністративних спорів продовжували здійснювати губернські присутствія по крайових, земських, міських справах, військовій повинності, квартирним, промислово-податку, фабричним, гірничозаводським справам. Деякі з тих справ лише умовно можуть бути віднесені до адміністративної юстиції.

Таким чином, система органів адміністративної юстиції, що формувалися в Російській імперії, складовою частиною якої була Україна, в другій половині XIX – в перших десятиліттях XX століть мала два рівні: центральний (Сенат) і губернський («присутствія»). Органів адміністративної юстиції на повітово-волостному рівні, безпосередньо зв'язаних з населенням, не було.

Така побудова адміністративної юстиції сприяла розумінню необхідності проведення всеосяжної реформи державного управління в імперії і створення системи органів адміністративної юстиції, що була б максимально наближеною до народу і краще пристосована до національних особливостей територій, які в неї входили.

Одним з перших у імператорській Росії, хто звернув увагу на інститут адміністративної юстиції, був видатний вчений І. С. Андрєєвський, який у 1873 р. опублікував у Російському енциклопедичному словнику Н. Н. Березіна статтю, присвячену адміністративним судам. До компетенції адміністративних судів він відносив «особливий розгляд», зроблений у тих спірних справах, розгляд яких закон не надає звичайним судам. Це ті справи, у яких однією стороною є приватна особа, а іншою – адміністрація. Він відзначив, що елементи такого суду в Російській імперії з'явилися в результаті судових статутів 1864 р., що довіряли розгляд спорів між приватними особами і органами держави загальним судам і в деяких випадках мировим суддям.

Однак до середини 70-х років XIX ст. інтерес вчених-юристів у Російській імперії до питань адміністративної юстиції був слабким, про що свідчить бібліографічний перелік робіт з адміністративного і державного права, виданих у XIX ст. Тільки з виходом у Харкові в 1879 р. монографії українського вченого Н. О. Куплеваського «Адміністративна юстиція в Західній Європі», інтерес у суспільстві до даного інституту значно виріс і до кінця XIX – початку XX століть жоден підручник адміністративного (поліцейського) права не видавався без відповідного розділу.

Даний інститут досліджували видатні вчені того часу: І. Т. Тарасова, Н. М. Коркунова, С. А. Корфа, А. І. Єлістратова.

Так, у 1882 р. І. Т. Тарасов у статті про організацію адміністративної юстиції підкреслював значення адміністративного суду, як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації. Наділений не лише книжковим розумом професора, а й знанням практики державного управління, І. Т. Тарасов відзначив основні мінуси імперської адміністрації, до яких відніс недбалість у виконанні обов'язків, зловживання владою і хабарництво. Однак на відміну від цих правопорушень, що утворюють «кримінальну неправду», адміністрація робить правопорушення більш тонкого і складного характеру, видаючи акти, що порушують права і свободи громадян, саме ці правопорушення, названі «адміністративною неправдою», служать підставою для подачі скарги в суд⁵.

Великий інтерес до інституту адміністративної юстиції виявив видатний теоретик права і вчений-державознавець Н. М. Коркунов. Він досліджував даний інститут у теоретичному аспекті і відводив значне місце проблемі розмежування адміністративної юстиції від кримінальної і цивільної. Підкреслюючи специфіку адміністративної юстиції Н. М. Коркунов вказував на особливу роль в адміністративному судочинстві адміністративного позову, спрямованого на скасування незаконного розпорядження.

Фундаментальною є робота С. А. Корфа «Административная юстиция в России», яка вийшла у 1910 р. У ній ретельно проаналізовані функції та особливості адміністративних судів всіх головних західноєвропейських держав, а також стан адміністративної юстиції Росії. Автор зауважив два етапи становлення: на першому, що починається з реформ Петра I, мала місце еволюція адміністративної юстиції з влади нагляду (Сенат, прокуратура); на другому етапі, що бере початок із судової реформи 1864 р., одержали розвиток власне органи адміністративної юстиції, представлені повітовою присутністю змішаного типу і урядовим Сенатом.

С. А. Корф бачив в адміністративній юстиції спосіб судового оскарження актів управління, а в адміністративному позові – спосіб захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи (громадянина). Він думав, що для адміністративних судів потрібна незалежність їхніх членів і належні процесуальні гарантії. Разом із тим, С. А. Корф ширше дивився на інститут адміністративної юстиції і прямо відзначав, що сутність цього інституту не залежить від того, яким органом – загальним судом чи спеціальним, – здійснюється відправлення його функцій⁶.

Досліджуючи внесок вчених у розвиток даного інституту, теобхідно виділити роботу А. І. Єлістратова «Основные начала административного права», який бачив сутність адміністративної юстиції в судовому характері оскарження громадянином рішення посадової особи. З цієї сторони, інститут адміністративної юстиції представляє для громадян «публічно-правову гарантію», спосіб захисту своїх прав і свобод. Як цивільна юстиція є судом у юридичних спорах приватних осіб між собою з приводу майна, так адміністративна юстиція є судом зіткнення між громадянином і адміністрацією з приводу актів і дій останньої, що по-

рушують права і свободи громадянина. При цьому А. І. Єлістратов виступав за ідею єдиної юстиції в Росії і думав, що адміністративні судді, одержавши відповідну підготовку, можуть здійснювати судочинство на високому професіональному рівні в створених для них палатах загальних судів⁷.

У 1908 р. П. А. Столипін у доповіді «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна», надав визначення адміністративної юстиції, а також запропонував програму адміністративних заходів, покликаних створити систему повітово-волосних органів адміністративної юстиції і якісно поліпшити діяльність як губернських «присутствій», так і Сенату.

Однак подальші трагічні події в історії Російської імперії і в цілому людства перешкодили введенню цієї програми в життя.

¹ Авер'янов В. Б., Цветков В. В., Нижник Н. Р., Стефанюк В. С. та інші. Державне управління: теорія і практика. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 274-282.

² Шестенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К: Національна академія внутрішніх справ України. – 2004. – 180 с.

³ Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX века). – СПб, 1999. – Т. 2. – С. 311-314.

⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Соч. Т. 2. Особенная часть. – СПб: 1983. – С. 378-388.

⁵ Тарасов И. Т. Организация административной юстиции // Юридический вестник. – 1897. – № 9. – С. 158-159.

⁶ Корф С. А. Административная юстиция в России. – СПб, 1910. – 510 с.

⁷ Елистратов А. И. Основные начала административного права. – М.: Гос. изд., Воен. тип. штаба Р. К. К. А. вл., 1922. – 236 с.

Отримано 10.02.2010

І. О. МАЗУРОК

Ігор Олегович Мазурок, кандидат юридичних наук, доцент Закарпатського державного університету

СТАН ДОТРИМАННЯ ОСОБИСТИХ ПРАВ НАСЕЛЕННЯ ЗАКАРПАТТЯ У 1939–1944 РОКАХ

Сучасна вітчизняна історико-правова наука велику увагу приділяє проблемі специфіки державно правового розвитку окремих регіонів України. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує Закарпаття, яке впродовж першої половини ХХ століття послідовно перебувало у складі кількох державних утворень. Досі мало вивченим у юридичному аспекті залишається період 1939–1944 рр., коли край перебував під владою гортистської Угорщини. Для об'єктивної правової оцінки процесів, що тут відбувалися, необхідно дослідити рівень визнання і дотримання державою основних прав і свобод місцевого населення, передусім – особистих. Під ними, у класичному сенсі, розуміють право на: життя та гідність особи, її особисту свободу і недоторканність; таємницю приватного та сімейного життя, листування і телефонних розмов; недоторканність житла; право на свободу пересування і вибір місця проживання. Аналіз ситуації в цій сфері і є метою даної статті.

Правовий зріз окресленої тематики залишився поза увагою дослідників, а в науковій літературі знайшли відображення передусім історичні її аспекти. У цьому контексті можна виділити роботи А. Пушкаша¹, Р. Офіцинського² та угорських дослідників Г. Нече³ і Ч. Фединець⁴.

Право на життя в Угорщині обмежувалося владою, оскільки кримінальне законодавство встановлювало як покарання смертну кару за вчинення тяжких злочинів проти держави, особи та власності. Це була поширена практика для багатьох європейських країн з різними політичними режимами. Належність особи до комуністичної чи іншої забороненої партії, за інших рівних обставин, формально не вважалася підставою для її застосування. Інша річ, що часто саме дії комуністів підпадали під дану кваліфікацію. Разом з тим, перебування у цих партіях часто було приводом до репресій.

Ситуація з правом на свободу і особисту недоторканність у краї була такою. Циркуляром міністра внутрішніх справ Угорщини від 26 травня 1942 р. піджупанам та окружним начальникам було наказано скласти списки неблагонадійних осіб, яких в разі потреби піддати інтернуванню чи взяти під поліцейський нагляд. Фізично придатних чоловіків рекомендувалося відправляти в особливі чи робочі роти, або в бойові частини. Реєстрація стосувалася всіх осіб, які постійно проживали на даній території⁵.

Поліцейський нагляд за особою зобов'язував останню двічі на тиждень відмічатися у жандармерії. Крім того, їй заборонялося: 1) покидати населений пункт без дозволу властей, а у разі зміни адреси не