

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340; 342.9
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.1>

БЕЛІЧЕНКО О.В.

**ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИЧНОЇ РОЗРОБКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ПРОЦЕДУРИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ**

**THE MAIN ASPECTS OF THE THEORETICAL DEVELOPMENT
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE UKRAINIAN REGIONS
INCORPORATED IN THE RUSSIAN EMPIRE**

Актуальність статті полягає в тому, що проблеми реформування адміністративного права в Україні, зміна його предмету, створення нових державних та місцевих управлінських інституцій, ефективне завершення реформи децентралізації, проведення судової реформи, розробка теоретичних основ адміністративного процесу та відповідно належного забезпечення прав і свобод громадян у публічному праві. Сьогодні домінує розуміння адміністративної юстиції як можливості захисту лише своїх суб'єктивних публічних прав. Водночас таке звуження розуміння цілей і завдань адміністративної юстиції позбавляє права на захист приватних (фізичних та юридичних) осіб від неправомірних нормативно-правових і ненормативних актів органів центральної та місцевої виконавчої влади. Тому успішні наукові пошуки з розв'язання вказаної проблематики може сприяти досвід вітчизняних дореволюційних вчених. Сьогодні нагальною потребою є вивчення теоретико-правових вчень в їх історичному зрізі, котрі не втратили своєї актуальності в сучасних реаліях реформаційних державотворчих та правотворчих процесів нашої країни і вони виступають як своєрідний фундамент для успішного завершення зазначених процесів. Метою статті є вивчення характеру поглядів вчених-юристів на формування та функціонування адміністративної процедури на українських землях в складі Російської імперії. У статті проведено аналіз еволюції поглядів вітчизняних вчених-правників на основні аспекти теоретичної розробки адміністративної процедури в межах XIX – початку XX ст. Розкрита їх доктринальна сутність і показано особливості адміністративної процедури як складової тодішньої правової системи. З'ясовано, що російські вчені розробляючи теоретико-правові підвалини адміністративної процедури, намагалися виявити позитивні та негативні сторони зарубіжних моделей адміністративної юстиції та використати їх у розробці власної вітчизняної моделі судового контролю за діями органів управління та чиновниками з урахуванням особливостей суспільно-політичної та правової систем.

Ключові слова: *адміністративна юстиція, адміністративна процедура, адміністративний суд, управління, адміністративна відповідальність.*

The relevance of the article is that the problems of reforming administrative law in Ukraine, changing its subject, creating new state and local government institutions, effective completion of decentralization reform, judicial reform, development of theoretical foundations of the administrative process and, accordingly, proper protection of

citizens' rights and freedoms right. Today, the understanding of administrative justice as an opportunity to protect only one's subjective public rights dominates. At the same time, such a narrowing of understanding of the goals and objectives of administrative justice deprives the right to protection of private (individuals and legal entities) from illegal regulations and non-regulations of central and local executive authorities. Therefore, the successful scientific research to solve this problem can contribute to the experience of domestic pre-revolutionary scientists. Today there is an urgent need to study theoretical and legal doctrines in their historical context, which have not lost their relevance in the modern realities of the reforming state-building and law-making processes of our country and they serve as a foundation for the successful completion of these processes. The purpose of the article is to study the nature of the views of legal scholars on the formation and functioning of administrative procedure in the Ukrainian lands as part of the Russian Empire. The article presents the overview of the Ukrainian legal scholars' main tenets of the main aspects of the theoretical development of administrative justice at the turn of the 19th and 20th centuries. It is stated that problem issues of development of that institution still remains topical for contemporary administrative law studies in the field of domestic judiciary reform and state bodies functioning. It was found that Russian scholars, developing the theoretical and legal foundations of administrative procedure, tried to identify the pros and cons of foreign models of administrative justice and use them in developing their own domestic model of judicial control over the actions of government and officials, taking into account socio-political and legal systems.

Key words: *administrative justice, administrative procedure, administrative court, government, administrative responsibility.*

Вступ. Проблеми реформування адміністративного права в Україні, зміна його предмету, створення нових державних і місцевих управлінських інституцій, ефективне завершення реформи децентралізації, проведення судової реформи, розробка теоретичних основ адміністративного процесу та відповідно належного забезпечення прав і свобод громадян у публічному праві. Сьогодні домінує розуміння адміністративної юстиції як можливості захисту лише своїх суб'єктивних публічних прав. Водночас, таке звуження розуміння цілей і завдань адміністративної юстиції позбавляє права на захист приватних (фізичних і юридичних) осіб від неправомірних нормативно-правових і ненормативних актів органів центральної та місцевої виконавчої влади.

Тому успішні наукові пошуки з розв'язання вказаної проблематики може сприяти досвід вітчизняних дореволюційних вчених. Сьогодні нагальною потребою є вивчення теоретико-правових вчень у їх історичному зрізі, котрі не втратили своєї актуальності в сучасних реаліях реформаційних державотворчих та правотворчих процесів нашої країни і вони виступають як своєрідний фундамент для успішного завершення зазначених процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед низки сучасних дослідників права, котрі вивчали вказану проблематику можна виділити праці таких вчених, як: О.М. Головка, А.Ю. Іванової, І.Б. Усенка, Б.Р. Стецюка, Т.О. Коломоєць.

Важливі питання щодо теоретико-правових поглядів на адміністративну процедуру періоду, що розглядається у статті, піднімали й зарубіжні автори, зокрема Е.С. Герман, В.І. Піунова, Т.Є. Смірнова, Ф. Старр та ін.

Водночас, незважаючи на те, що в зарубіжній і літературі приділяється значна увага питанням генези поглядів на адміністративну процедуру, додаткове звернення до вказаної проблематики дасть можливість акумулювати наявні та розкрити нові підходи в аналізі адміністративної процедури.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення характеру поглядів вчених-юристів на формування та функціонування адміністративної процедури на українських землях в складі Російської імперії.

Результати дослідження. У період перебування українських земель у складі Російської імперії адміністративна діяльність не була відокремленою галуззю, а розглядалася лише як один із видів державної діяльності, що мала певні особливості та за своїм змістом і формою відрізнялася від тодішньої законодавчої та судової діяльності. У цей період до форм адміністративної діяльності відносилися такі дії, як приватноправові, публічно-правові та примусові.

Щодо поглядів на час виникнення адміністративної юстиції то серед тогочасних правників не існувало єдиної точки зору. На думку І.М. Пекарського перші прояви виокремлення адмі-

ністративної юстиції, виражалися ще у XVIII ст. через оскарження приватними та юридичними особами на Височайше ім'я дій адміністрації Відомий натхненник правових реформ С.О. Корф вважав зародженням адміністративної юстиції часи правління Катерини II, Г.Є. Петухов доводив, що в працях С.Є. Десницького, державного дяча та правника «катеринівського періоду», були згадки про адміністративну юстицію [1, с. 15]. На думку В.П. Безобразова, традиційно Сенат виконував функції адміністративної юстиції, а І.Т. Тарасов вважав суб'єктами адміністративної юстиції колишніх губернських прокурорів. Зовсім протилежної думки був дослідник генези. Ф. Старр, який вважав, що оскільки в Росії не було відповідних особливих органів тому не могла функціонувати сама адміністративна юстиція [2, с. 30].

За словами І.А. Блінова, до реформ Олександра II 1860-х рр. адміністративна юстиція як окрема інституція на українських землях у складі Російської імперії була відсутня й не могла протистояти свавілля виконавчої влади, через що не тільки окремі особи, а й цілі станові організації майже в однаковій мірі поглиналися державою [3, с. 613–615]. Адміністративна юстиція ще не склалася в ефективну та демократичну правову інституцію, яка б мала змогу забезпечувати притягнення до відповідальності чиновників та органи виконавчої влади за їх протиправні службові дії.

Можна погодитися з твердженням Б.Р. Стецюк, що на час виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії існувало дві позиції: на думку одних авторів, її окремі структурні елементи почали появлятися в тодішній правовій системі ще до реформ 1860-х рр., інші вважають, що вона сформувалася і почала функціонувати в повній відповідності в пореформений період. У зазначеній дилемі більш аргументовано є думка тих вчених, котрі вказують, що окремі прояви адміністративної юстиції дійсно почали проявлятися в діяльності Сенату на початку XIX ст., але повноцінно вона зафункціонувала тільки наприкінці того ж часу [4 с. 219].

У спеціальній літературі зазначеного періоду розгорнулася полеміка щодо сутності, значення, правових форм та організації адміністративної юстиції в Російському імперському законодавстві. Вважалося, що одна з важливих функцій адміністративної юстиції це є скерування в спеціальний орган адміністративного позову з метою оскарження адміністративного акта. Проте інші автори пропонували розглядати адміністративну юстицію, як адміністративний орган, котрий би напряму співпрацював із судовими інстанціями. Прихильники зазначеної доктрини вважали, що для розгляду адміністративних позовів необхідно створити в органах управління особливі адміністративно-судові колегії або адміністративні суди. Свої ідеї вони аргументували тим, що питання адміністративного права повинні знаходитися у компетенції самої адміністративної влади, юстиція не має права втручатися в діяльність адміністрації, неможна ставити до взаємозалежності судові й адміністративні функції, а також позбавляти самостійності та незалежності публічні управління, інакше воно може потрапити в підпорядкування до судової влади. На переконання представників зазначеної доктрини, судді загальних судів не були знайомі з правилами управлінської діяльності, тому вони мали слабку підготовку для того, щоб розглядати специфічні спори в сфері застосування публічного права.

Протилежної думки були противники цієї доктрини, які наводили свої контраргументи, так, вони вважали, що адміністративні судді одночасно є чиновниками і не можуть мати судової незалежності. Також, виконуючи повноваження адміністративних суддів, чиновники у своїй діяльності поєднують судові й адміністративні функції і в такому разі адміністрація сама для себе стає суддею, оскільки квазісудові адміністративні заклади розглядають скарги на їх дії та рішення.

Своє бачення до повноважень адміністративної юстиції мав С.Є. Десницький, який ще до відміни в Росії кріпосного права, пропонував, через виокремлення суду від адміністрації, позбавити органи правління судових функцій та встановити контроль суду за дотриманням законності в їх діяльності [5, с. 237]. Представники доктрини єдиного процесу переконували, що будь-який спір незалежно від його правового змісту повинен бути підвідомчим загальному суду, який функціонує за умови дотримання належних гарантій.

З кінця XVIII ст. до першої половини XIX ст. адміністративна юстиція розвивалася в ракурсі владних органів, а саме Сенату та прокуратури, котрі приймали скарги на чиновників та здійснювали нагляд за їх діяльністю. Саме в цей період починають проникати перші ідеї адміністративної юстиції, які вже були реалізовані, у вигляді правових норм, у Франції та Пруссії.

У другій половині XIX ст. проблематику інституту адміністративної юстиції першим підняв відомий вчений-поліцейств і державознавець І.Ю. Андріївський, який у «Російському енциклопедичному словнику» розмістив статтю, присвячену проблемам наділення повноваженнями

вказаної судової інстанції, зокрема «особливим розглядом» тих справ, котрі не передбачені законодавцем у звичайних судах Вчений вважав, що це справи де процесуальними сторонами виступають приватна особа й адміністрація. [6, с. 241–242].

Проте, потрібно зазначити, що до середини 70-х рр. XIX ст. інтерес вчених правознавців в Російській імперії до питань адміністративної юстиції був незамінним і, на переконання істориків права, найбільший вплив на розвиток теорії адміністративного права та його практичне втілення на території Російської імперії пов'язані з виходом монографії вченого харківської школи права М.Й. Куплеваського «Адміністративна юстиція в Західній Європі». Вказана праця стала своєрідним поштовхом і після чого у вітчизняній правовій науці активізувалася робота над дослідженням питань адміністративної юстиції. М.Й. Куплеваський під адміністративною юстицією розумів вирішення спорів про право, що виникли між фізичними чи юридичними особами та адміністрацією з приводу дій або вимог останньої в тих випадках, в яких адміністрація є представником державного авторитету (наприклад поліцейської, військової влади), а не представником держави власника, продавця, покупця і т. ін. Сюди ж правознавець відносив розв'язання спорів приватних осіб між собою, якщо оскаржується при цьому акт адміністрації; а також і компетенційні спори, а саме між державними установами щодо сфери їх діяльності та обсягу повноважень [7].

Важливо зазначити, що основним лейтмотивом робіт М.Й. Куплеваського крім фундаментальних теоретичних положень виступають ґрунтовно сформульовані пропозиції правотворчого та законодавчого характеру, які тоді несли досить сміливі передові ідеї. Зрозуміло, що автор їх пропонував з врахуванням порівняльно-правових доктринальних і нормотворчих процесів західноєвропейських країн.

Заслугою вченого є те, що йому вдалося сформулювати основні доктринальні положення про різні способи забезпечення законності, визначити пріоритети використання їх ресурсів та одночасно формулювати пропозиції щодо нормативного базису із його практичним втіленням в діяльність адміністративної юстиції. Беручи участь в дискусіях з юристами-вченими та юристами-практиками, М.Й. Куплеваський скрупульозно обґрунтовує доцільність формування інституту адміністративної юстиції, необхідність поглибленого наукового правового дослідження, що в подальшому забезпечить її ефективну високопрофесійну діяльність в забезпеченні правової справедливості [8].

Серед низки робіт, присвячених проблемам державності та права, потрібно відзначити фундаментальну працю С.О. Корфа «Адміністративна юстиція в Росії», в якій автор розкриває основні аспекти пов'язані з порівняльним аналізом діяльності адміністративних судів у країнах Західної Європи й органів адміністративної юстиції Росії. Вчений зацентровує свою увагу на необхідності повної незалежності членів адміністративних судів у своїй професійній діяльності та наділенням їх відповідними гарантіями. Правознавець наголошував, що сутність інституту адміністративної юстиції не залежить від органу (загального чи спеціального) котрий буде здійснювати відправлення його функцій. На його думку сама адміністративна юстиція є способом судового оскарження актів органів управління, а в адміністративному провадженні вона виступає як механізм захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи [9, с. 452–453, 472–477].

Значно зросла зацікавленість вчених-юристів до адміністративної юстиції в кінці XIX – на початку XX ст. Особливої уваги заслуговують погляди на адміністративну юстицію А.І. Єлістратова. На думку вченого, адміністративна юстиція повинна бути наділена функціями судової інстанція для розгляду спорів між приватними особами та адміністрацією в питаннях де адміністрація прийнятими власними рішеннями порушує права і свободи громадян. А.І. Єлістратов був впевнений, для того щоб належним чином та на високому професійному рівні здійснювати адміністративне судочинство, судді повинні отримувати відповідну підготовку. Автор також виступав за створення єдиної адміністративної юстиції та палати загальних судів [10, с. 301, 308].

Щодо теоретичних аспектів адміністративної процедури, то тут необхідно звернути увагу на заслуги М.М. Сперанського, який вказував на необхідність встановлення відповідальності адміністрації за свої дії та надання можливості підданам, незалежно від їх соціального статусу, захищати та оскаржувати рішення управлінських та інших державних органів до адміністративно-судових установ [11, с. 11].

У цей період інший відомий правник М.І. Лазаревський адміністративну юстицію вважав як особливу систему спеціальних судових установ, основним завданням яких є охорона від порушення адміністрацією тих правових меж її повноважень, які визначені в будь-якій правовій державі [12, с. 112].

Відомий український вчений, правник М.І. Палієнко у своїх ранніх працях розкривав сутність адміністративної юстиції як установу з розгляду скарг, що стосуються незаконних розпоряджень органів управління щодо відносин публічного права з подальшим скасування цих розпоряджень. Немає значення, чи ці розпорядження є загального характеру, чи вони спрямовані на регулювання якого-небудь одного конкретного випадку. Проте, на думку вченого принциповою є можливість відновлення не тільки об'єктивного, а й суб'єктивного права і предметом адміністративної юстиції повинні бути ті розпорядження, котрі суперечать духу закону та його формальному змісту [13, с.12].

Відносно моделі організації адміністративних судів то, при її формуванні, М.І. Палієнко вважав за необхідне враховувати особливості загальних політичних умов й особливості форми держави де важливе місце займають рівень правової зв'язаності держави, децентралізація влади та поширення місцевого самоврядування [4, с. 31].

Як ми бачимо, формування моделі адміністративної юстиції в царській Росії характеризувалося різноманіттям ідей та підходів, за аналогією подібна ситуація склалася і в тодішніх західноєвропейських країнах де також пропитувалися значна кількість ідей щодо розвитку системи адміністративної юстиції.

Російські вчені, розробляючи теоретико-правові підвалини адміністративної процедури, намагалися виявити позитивні та негативні сторони зарубіжних моделей адміністративної юстиції та використати їх в розробці власної вітчизняної моделі судового контролю за діями органів управління та чиновниками з врахуванням особливостей суспільно-політичної та правової систем. Потрібно зауважити, що в кінці XIX ст. теоретики адміністративної процесуалістики вбачали такі шляхи розвитку адміністративної юстиції, як створення, окремих від загальних судів, адміністративних судових інстанцій, або при формування адміністративних судових колегій при судах загальної юрисдикції.

Висновки. Таким чином безумовною заслугою вчених правової науки на межі XIX – XX ст. є вироблення концепту адміністративної процедури, який передбачав захист не тільки суб'єктивного, але й об'єктивного публічного права. Науковцями також були сформульовані теоретичні положення про організаційну структуру адміністративної юстиції, принципи її функціонування, процесуальні аспекти розгляду між фізичними й юридичними особами та суб'єктами владних повноважень у сфері публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Иванова Н. Ю. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: теоретические воззрения и организация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Санкт-Петербург, 2006. 22с.
2. Starr F. Decentralisation and Self – Government in Russia. 1830–1870. Prinстон, 1972. P. 30.
3. Блинов И.А. Отношение Сената к местным учреждениям до реформ 60-х годов. История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. : Т. 1–5. Т. 3. [Правительствующий Сенат в XIX столетии до реформ 60-х годов / сост. Э.Н. Берендтс, В.А. Гаген, С.К. Гогель, И.А. Блинов]. Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1911. 712 с..
4. Стецюк Б.Р. Становлення і розвиток процесуального права в Україні (X ст. – 20-ті рр.. XX ст.) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2014. 442 с.
5. Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи. *Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII века* / под. общ. ред. С.А. Покровского Москва : Государственное издательство юридической литературы. С. 99–142.
6. Андреевский И.Е. Административный суд. *Русский энциклопедический словарь И.Н. Березина*. Т. I. Санкт-Петербург : Тип. тов. «Общественная польза», 1873. С. 241–242.
7. Куплеваский Н.О. Административная юстиция в западной Европе. I. Административная юстиция во Франции. *Записки Императорского Харьковского университета*. 1879. 1881. Т. 1. С. I–XXXII, 1–64.
8. Калашникова Л.В. Куплеваский Николай Осипович (1847-?) : Ректор Харьк. ун-та, 1901–1905. *Служение Отечеству и долгу : Очерки о жизни и деятельности ректоров харьковских вузов (1805–2004)* / под ред. и с предисл. В.И. Астахова. Харьков : Золотые страницы, 2004. С. 56–57.

9. Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 2. Санкт-Петербург : Типография Тренке и Фюсно, 1910. 507 с.
10. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва : Изд. Г.А. Лемана, 1914. 333 с.
11. Сперанский М.М. План государственного преобразования гр. М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). Москва : Издание «Русской мысли», 1905. С. 284.
12. Лазаревский Н.И. Губернские присутствия смешанного состава. *Право*. 1903. № 23. С. 15–67.
13. Палиенко Н.И. Сущность административной юстиции и основные черты ее организации в европейских государствах. Пробная лекция магистранта Н. Палиенка, чтения 5 ноября 1898 г. *Университетские известия*. Год 38, № 12 декабрь. Киев : Типография Императорского Университета Св. Владимира, 1898. С. 1–14.
14. Иванова А.Ю. Інститут адміністративної юстиції в Україні в контексті праць М.І. Палиєнка. *Поняття та категорії юридичної науки*. С. 29–34.

УДК 347.961.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.2>

ГАМЗАТОВА Ю.М.

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ ПІЗНАННЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

MECHANISM OF PERFORMANCE OF NOTARIAL ACTIVITY AS AN OBJECT OF KNOWLEDGE: HISTORY OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT

У роботі автором здійснено аналіз історії становлення доктринального вивчення механізму здійснення нотаріальної діяльності. Встановлено витоки світоглядного розуміння нотаріату і механізму його діяльності. Наголошено на тому, що нині доктринальне вивчення нотаріату в юридичній науці представлене значною кількістю наукових праць. Водночас механізм здійснення нотаріальної діяльності як проблематика історико-правового плану має епізодичний характер дослідження в юридичній науці. Здебільшого вона розкрита у наукових працях, які стосуються конкретних завдань, що має виконувати нотаріат; проблем, які відображені в історії становлення нотаріату як явища функціонального плану; проблематики перспектив розвитку нотаріальної діяльності, що зумовлені конкретним функціональним призначенням, яке покладається на суб'єктів нотаріальної діяльності.

Пізнання механізму здійснення нотаріальної діяльності структуровано на два рівні:

1) світоглядний рівень пізнання, який заснований на загальних засадах мислення та відображає загальне сприйняття дослідником явищ реальності, у межах яких механізм здійснення нотаріальної діяльності розглядається як особливий феномен, який існує в суспільстві, забезпечує посвідчення конкретних фактів і є елементом системи явищ реальності;

2) науковий рівень пізнання, який розкриває механізм здійснення нотаріальної діяльності як явища правового плану, що має наукознавчий характер, результатом вивчення якого є система науково обґрунтованих інформаційних знань про правові властивості нотаріату та його функціонального призначення.

Обґрунтовано, що науковий рівень пізнання механізму здійснення нотаріальної діяльності має професійний характер, його результати є науково обґрунтованими