

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ПРАЦЯХ ПРОВІДНИХ ВІТЧИЗНЯНИХ ВЧЕНИХ

Статтю присвячено дослідженню та аналізу основних теоретичних питань інституту адміністративної юстиції в працях провідних вітчизняних вчених. Виокремлено основні наукові підходи щодо визначення дефініції «адміністративна юстиція», розкрито її ознаки та правовий зміст. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення функціонування адміністративної юстиції як одного з правових засобів реалізації захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, орган державного управління, публічно-правовий спір, управлінська діяльність.

**Тарасюк Алла
Юрївна,**

студентка 2 курсу
магістратури
заочної форми
навчання
юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Беззаперечним є той факт, що одним з основних завдань України як незалежної демократичної та правової держави є захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Адміністративна юстиція як конституційна гарантія права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у більшості країн світу почала формуватися в другій половині ХХ ст. У різних державах вона складалася індивідуально, з урахуванням пануючих теоретичних поглядів на відносини громадянина з органами державного управління. Саме це зумовило виникнення різноманітних, часто полярних поглядів щодо сутності вищезазначеного інституту.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що термін «адміністративна юстиція» досить часто зустрічається в науковій літературі, але ще й досі не сформульовано єдиного підходу щодо визначення його поняття. Досить часто під адміністративною юстицією розуміють лише діяльність адміністративних судів, що, на наше переконання, є неприйнятним. Тому для дослідження правової природи та механізму реалізації того чи іншого явища з'ясування розуміння його дефініції в працях вітчизняних вчених є просто необхідним.

Метою статті є розгляд поняття «адміністративна юстиція» на основі аналізу наукових досліджень вітчизняних учених-адміністративістів.

Так, вагомий внесок у розвиток теоретичних основ адміністративної юстиції зробили такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, Є. Додін, Ю. Іщенко, В. Кампо, І. Коліушко, А. Колодій, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Ю. Педько, В. Стефанюк, В. Тимошук, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін.

У «Юридичній енциклопедії» запропоновано визначення адміністративної юстиції як «особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами» [1, с. 47].

Слід зазначити, що сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю суттю поняття «адміністрація» та «юстиція». Адміністрація в розумінні діяльності — це управління, допомога (з огляду на характер діяльності), а в організаційному плані — це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління та їх посадові особи. Юстиція — це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ. Між управлінням і правосуддям існують розбіжності як у самому змісті діяльності, так і у зовнішніх формах її прояву [2, с. 16].

Системі органів публічної влади притаманна централізація, підпорядкованість нижчого органу вищому. Органи цієї системи наділені

широким комплексом повноважень, у тому числі вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) складає не основну частину. Не всі дії адміністративних органів можуть і повинні відбуватися в процесуальній формі.

Правосуддя, у свою чергу, полягає в застосуванні права до встановлених у судовому процесі юридичних фактів. Здійснюючи застосування права, органи правосуддя забезпечують захист права. Це їх головне завдання. Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру завдань, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; органи правосуддя формуються в особливому порядку окремо від інших державних органів і займають стосовно всіх цих органів особливе положення. При розгляді конкретних справ судді незалежні й підкоряються тільки закону. Уся діяльність із розгляду правосуддя провадиться тільки в детально регламентованій законом процесуальній формі.

З огляду на ці особливості правосуддя та управління термін «адміністративна юстиція» О. Пасенюк пропонує тлумачити як розгляд та вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція) [2, с. 17].

Досліджуючи теоретичні засади адміністративної юстиції, О. В. Кузьменко наголошує на необхідності налагодження такої системи, яка гарантувала б захист суб'єктивних прав громадян, та створення спеціального судового органу з розгляду справ, що впливають з адміністративних відносин. Аналізуючи основні сучасні підходи до розуміння цього

поняття, автор зосереджується на інституційному підході й розглядає адміністративну юстицію через призму організаційної основи правосуддя в контексті системи судових органів, до компетенції яких належить розгляд спорів, що виникають у сфері публічної діяльності.

Так, О. В. Кузьменко розглядає адміністративну юстицію як систему спеціалізованих судових органів, створених для розгляду і вирішення суперечок про право у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають щодо діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами — з іншого, у результаті чого може бути прийнято рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [3, с. 78].

Необхідно підкреслити, що одним із перших дисертаційних досліджень в Україні, у якому здійснено характеристику теоретичних основ адміністративної юстиції, була дисертація на тему «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні», виконана першим заступником Голови Верховного Суду України, Заслуженим юристом України В. С. Стефанюком.

В. С. Стефанюк вважав, що «адміністративна юстиція — система судових органів, які контролюють додержання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку справ, що виникають із

публічно-правових спорів за зверненням фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління чи їх посадових чи службових осіб. В. С. Стефанюк акцентував увагу на тому, що адміністративна юстиція має бути представлена судовими органами, однак, як свідчить світовий досвід адміністративної юстиції, не лише судові органи покликані вирішувати публічно-правові спори у сфері державного управління. Такими органами можуть бути й квазісудові органи (трибунали), адміністративні комісії, спеціально створені органи виконавчої влади тощо. Необхідно також підкреслити, що правові засади вирішення публічно-правових спорів у межах адміністративної юстиції можуть бути врегульовані не лише процесуальним законом, але й матеріальними нормами адміністративного права у вигляді окремого нормативно-правового акта (закону, положення тощо) [4, с. 13].

Слід наголосити, що в цьому визначенні на перший план віднесена контрольна функція адміністративної юстиції. На наш погляд, контроль не є основним у змісті адміністративної юстиції.

Таким чином, В. С. Стефанюк зосередив увагу саме на суб'єктному, інституційному підході до визначення поняття та сутності адміністративної юстиції, тобто на організаційній основі правосуддя, підкреслюючи необхідність створення спеціалізованих адміністративних судів на всіх рівнях судової організації країни.

Ю. В. Георгієвський пропонує таке бачення змісту та сутності адміністративної юстиції, відповідно до

якого вона визначається як інститут спеціалізованих адміністративних судів, що відокремлені від судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також як форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [5].

При дослідженні адміністративної юстиції автор використав інституційний та структурно-функціональний підхід. У ході висвітлення цієї проблематики автором акцентується увага на питанні місця інституту адміністративної юстиції в системі державноправових інститутів України. У цьому підході вбачається схожість із позиціями В. С. Стефанюка, який також зосередив увагу на організаційній основі правосуддя.

І. Б. Коліушко і Р. О. Куйбіда наголошують, що принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову в сучасних демократичних державах характеризується наявністю механізму стримування й протидії, який запобігає узурпації влади та концентрації її в одній із трьох гілок. Одним із елементів цього механізму є судовий контроль за діяльністю виконавчої влади. Його завданням, виходячи із завдань правової держави, є захист прав громадян та організацій від зловживань з боку влади. Такий судовий контроль полягає у вирішенні судом спорів, які виникають у сфері реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, і одержав назву «адміністративна юстиція» [6, с. 9].

Можна дійти висновку, що, пропонуючи таке визначення, автори використали функціональний підхід до розуміння адміністративної юстиції.

Проте, аналізуючи основні положення їхньої праці, очевидним стає той факт, що основну увагу приділено саме організаційній побудові адміністративної юстиції (створення системи адміністративних судів в Україні, їх місце у системі судів загальної юрисдикції, організація адміністративної юстиції у державах романо-германського та англо-американського типу правових систем).

Ю. М. Старілов зазначає, що інститут адміністративної юстиції є важливою ознакою сучасної правової держави, тобто держави, що законодавчо та практично забезпечує судовий захист прав та свобод як громадян, так і юридичних осіб. Це судова влада, правосуддя у сфері адміністративної влади (виконавчої влади), тобто адміністративна юстиція — адміністративна влада правосуддя [7, с. 111].

Погоджуючись із думкою Ю. М. Старілова про правозахисний характер адміністративної юстиції, Ю. С. Педько запропонував власне бачення адміністративної юстиції. На думку Ю. С. Педька, адміністративна юстиція — це провідна форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів державного управління та їх посадових осіб відповідно до правил адміністративного судочинства [8, с. 374–375].

Так, з формально-логічного погляду поняття «адміністративна юстиція» (буквально «правосуддя у сфері

управління») Ю. С. Педько припускає наступні теоретичні ознаки цього державно-правового явища:

1) суспільні відносини, які регулюються інститутом адміністративної юстиції, є спірними і виходять із конфліктних управлінських ситуацій, що виникають у сфері державного управління між громадянами й відповідними органами або посадовими особами;

2) адміністративна юстиція є формою судового захисту прав і свобод громадян, завдяки якій останні в змозі реалізувати своє право на судове оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, що тягне за собою можливість певного втручання адміністративної юстиції в процес державного управління на різних його стадіях з метою попередження або усунення проявів порушення законності;

3) адміністративна юстиція є гарантією реалізації публічних прав громадян (на судовий захист та оскарження) і водночас гарантією захисту всіх інших прав, незалежно від їхньої юридичної природи — публічних і приватних;

4) адміністративна юстиція передбачає, що адміністративні спори вирішуються в судовому порядку згідно з правилами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства) у відокремленому від організаційної структури державного управління органі — адміністративному суді;

5) адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який

створює правове забезпечення управлінської діяльності, що може призвести до відміни або зміни відповідного правового акта управління (нормативного чи індивідуального);

6) об'єкт адміністративно-юстиційного нагляду — результати управлінської діяльності, при цьому об'єкт правопорушення, що розглядається, має публічно-правовий характер.

У результаті такого наукового підходу Ю. С. Педько запропонував розглядати адміністративну юстицію як особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у відповідності з правилами адміністративного судочинства [9, с. 43].

Таким чином, автор розглядає адміністративну юстицію саме через призму здійснення правосуддя як однієї з основних функцій держави.

Аналогічну наукову позицію займає Ю. О. Кравцова, яка характеризує адміністративну юстицію як особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків [10].

У своєму монографічному дослідженні «Адміністративна юстиція

в Україні: стан та перспективи розвитку» О. В. Муза пропонує таке визначення «адміністративна юстиція — це гарантований державою специфічний правовий спосіб (інструмент) захисту прав та свобод людини й громадянина, прав та інтересів юридичних осіб з боку їх порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами, органами, що здійснюють делеговані повноваження або інші управлінські функції, у визначеному законодавством процесуальному чи процедурному порядку» [11, с. 68].

До основних ознак адміністративної юстиції О. В. Муза пропонує віднести:

1) діяльність органів адміністративної юстиції, спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб від їх порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;

2) поєднання в адміністративній юстиції адміністративних та судових елементів;

3) сфера застосування законодавства про адміністративну юстицію — державне управління;

4) обов'язкова відокремленість органів адміністративної юстиції від органів публічної адміністрації або їх незалежність від вищих органів публічної адміністрації (у випадку створення органів адміністративної юстиції в межах системи органів виконавчої влади);

5) органи адміністративної юстиції наділені дискреційними повноваженнями;

6) позивачем (заявником) в адміністративній справі може бути лише та особа, чиї права порушено або якщо існує загроза такому порушенню;

7) одним із обов'язкових учасників публічно-правового спору, що розглядається адміністративним судом, є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа;

8) як правило, представник публічної адміністрації є відповідачем при розгляді адміністративних справ;

9) порядок розгляду публічно-правових спорів врегульований нормами спеціального законодавства;

10) правовим наслідком вирішення публічно-правового спору органами адміністративної юстиції є визнання недійсними, скасування або зупинення актів управлінського характеру, зобов'язання вчинити дії правового характеру [11, с. 69–70].

Отже, сьогодні ще не існує єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. На наш погляд, можна виокремити основні тенденції, відповідно до яких вона розуміється як:

1. Судовий контроль, що здійснює суд при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин. Таке розуміння, що підкреслює контрольну функцію адміністративної юстиції, не містить вказівки на її головне завдання — розгляд спорів та захист прав громадян від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Ю. В. Георгієвський, В. С. Стефанюк, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда).

2. Судовий механізм захисту прав та свобод людини. Адміністративна

юстиція виступає як форма судового захисту, різновид правосуддя. Нині має місце тенденція нарощування на законодавчому рівні процесуальних гарантій, при якій адміністративне правосуддя від повноважень адміністративного органу йде до адміністративного судочинства (Ю. М. Старілов, Ю. С. Педько).

3. Система судових органів, спеціалізованих судів (О. В. Кузьменко).

4. Інститут судового оскарження актів управління (О. М. Пасенюк).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління й відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом);

2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;

3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів.

Визначаючи поняття «адміністративна юстиція», яке найбільш повно відображало б сучасні умови та вимоги суспільства, слід врахувати наступне. У сфері публічних відносин має місце порушення прав людини та громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними владних повноважень. Особа, чиї права порушено чи не визнаються, заявляє про це, тобто

заперечує проти прийнятих рішень, вчинених дій, бездіяльності. Інша сторона не визнає свої дії протиправними. Як наслідок, маємо спір про право. Характеризуючи такий спір, Ю. Педько називає такі його характерні ознаки:

– це спір про права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин типу «громадянин — орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (посадова особа), що «виникає у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, а отже, обов'язковим суб'єктом у такому спорі повинен бути орган, наділений владними повноваженнями»;

– виникнення такого спору зумовлено наявністю адміністративного конфлікту, а підставою його ініціювання є факт оскарження громадянином дій чи бездіяльності вказаних органів [9, с. 37].

Отже, дослідивши наукові підходи до визначення поняття, ознак, мети адміністративної юстиції, ми можемо зазначити, що кожен із них є певною мірою вдалим у розкритті того чи іншого аспекту правової природи адміністративної юстиції. Однак, на наше переконання, не слід ототожнювати адміністративну юстицію із судом. Адміністративна юстиція є більш широким поняттям та включає в себе не лише суд, а й інші публічні органи, що здійснюють захист осіб, розглядаючи окремі справи. Враховуючи вищезазначене, ми можемо сформулювати власне визначення цього інституту. Так, адміністративна юстиція — це комплексний інститут

адміністративного права, норми якого регулюють діяльність судових та інших уповноважених органів з розгляду та вирішення спорів публічно-правового характеру між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень, з іншого, щодо порушення останніми прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Таке визначення, на нашу думку, відображає найсуттєвіші матеріальні, організаційні та процесуальні аспекти адміністративної юстиції, а також допомагає визначити її місце та роль у сучасній правовій системі України. Адже адміністративна юстиція по праву відноситься до фундаментальних гарантій дотримання законності у сфері публічного управління, що ґрунтується на принципі поділу влад і спрямована на забезпечення обов'язку органів публічного управління діяти виключно в рамках правового поля.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А-Г. — 1998. — 578 с.
2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — 608 с.
3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за заг. ред.
- О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2007. — 416 с.
4. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. Наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. С. Стефанюк. — К., 2000. — 185 с.
5. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 218 с.
6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 536 с.
7. Старілов Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 101–114.
8. Педько Ю. С. Природа адміністративної юстиції як провідної форми судового захисту прав громадян у державному управлінні // Правова держава. — 2005. — Вип. 16. — С. 366–376.
9. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 232 с.
10. Кравцова Ю. О. Адміністративна юстиція в Україні — становлення та розвиток // Юридичний вісник.
11. Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку: монографія / О. В. Муза; Ін-т законодавства Верховної Ради України; за заг. ред. Нижник Н. Р. — К. : Четверта хвиля, 2011. — 136 с.

Тарасюк А. Ю. Характеристика административной юстиции в трудах ведущих отечественных ученых

Статья посвящена исследованию и анализу основных теоретических вопросов института административной юстиции в трудах ведущих отечественных ученых. Выделены основные научные подходы к определению дефиниции «административная юстиция», раскрыты ее признаки и правовое содержание. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования функционирования административной юстиции как одного из правовых средств реализации защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере публично-правовых отношений.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, орган государственного управления, публично-правовой спор, управленческая деятельность.

Tarasyuk A. Characteristics of administrative justice in the works of leading domestic scientists

The article investigates and analyzes the basic theoretical questions of administrative justice institution in the works of leading domestic scientists. Thesis there is determined basic scientific approaches to determine the definition of “administrative justice”, reveals its features and legal content. The necessity of further improving the functioning of administrative justice as one of the legal means to implement the rights and freedoms of man and citizen in the field of public relations.

Key words: administrative justice, administrative law, public administration, public dispute, management activities.

Статья надійшла до друку 24 березня 2016 р.