

УДК 342.9

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-15

Н.А. ГАЛАБУРДА,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ» ЯК ЕЛЕМЕНТА ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено питанням теоретичного обґрунтування та надання правознавчої інтерпретації поняттю «адміністративна юстиція», визначено її сутність та особливості. З'ясовано причини, що визначають існування інституту адміністративної юстиції та необхідність його подальшого розвитку. Адміністративна юстиція є обов'язковим елементом системи зовнішнього контролю щодо законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб у частині прийнятих ними актів або вчинених ними дій (бездіяльності), які порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, що забезпечуються системою судових органів у передбаченому адміністративно-процесуальному порядку. З одного боку, вона захищає суб'єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечує законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяє зміцненню правопорядку в державі.

Інтеграція України з європейською правовою середою потребує більш серйозної перебудови правової системи на рівні принципів та стандартів, яка має формуватися на загальноєвропейському рівні. Реформатори державного управління прагнуть застосувати міжнародні стандарти, теоретичні елементи, доктрини і позитивні світові практики. В Україні розроблено адміністративні й судові реформи, створено адміністративні суди в українських системах, розроблено систему управління законодавчим органом судової системи, яка реалізується з використанням міжнародних стандартів адміністративних послуг. Ця діяльність здійснюється з метою використання її для інтеграції України з європейським правовим простором, а також для забезпечення правової держави в цілому. Наявність різних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування верховенства закону. Судовий механізм захисту прав людини, який дозволяє усунути свавілля з боку влади, забезпечує втілення в життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед обличчям громадян, називається «адміністративна юстиція». Адміністративне правосуддя є одним з компонентів сучасного адміністративного права, невід'ємним інститутом верховенства права, призначеним для захисту суб'єктивних прав і законних інтересів державного управління, а також для вирішення адміністративно-правових спорів. Воно є одним з головних елементів законності адміністративної діяльності держави. Адміністративне правосуддя є передумовою існування адміністративного права, а саме адміністративне право неможливо уявити без судових спорів з адміністративного права. Розвиток повноцінного державного інституту – адміністративної юстиції є одним з найважливіших кроків в адміністративній і судовій реформі, яка сьогодні відбувається в нашій країні.

Ключові слова: адміністративна юстиція, правові системи, спір, адміністративно-судова реформа, судочинство.

Статья посвящена вопросам теоретического обоснования правовой интерпретации понятия «административная юстиция», определены ее сущность и особенности. Выявлены причины, определяющие существование института административной юстиции и необходимость его дальнейшего развития. Административная юстиция является обязательным элементом системы внешнего контроля законности действий органов публичной власти и их должностных лиц в части принятых ими актов или совершенных ими действий (бездействия), нарушающих предусмотренные законом права физических или юридических лиц, которые обеспечиваются системой судебных органов в предусмотренном административно-процессуальном порядке.

Інтеграція України с європейської правової середою потребує більш серйозної перестройки правової системи на рівні принципів та стандартів, котра повинна формуватися на загальноєвропейському рівні. Реформатори державного управління прагнуть застосувати міжнародні стандарти, теоретичні елементи, доктрини та позитивні світові практики. В Україні були розроблені административні та судові реформи, створені административні суди в українських системах, розроблена система управління законодавчим органом судової системи, котра здійснюється с використанням міжнародних стандартів административних послуг. Дана діяльність здійснюється с целью використання її для інтеграції України с європейським правовим простором, а також для забезпечення правового державства в цілому. Наявність різних органів, захищаючих права та свободи громадян, створює механізм, без якого неможливо функціонування верховенства закону. Судовий механізм захисту прав людини, котрий дозволяє усунути произвол со стороны властей, забезпечує втілення в життя принципу відповідальності властей за свою діяльність перед громадянами, називається «административна юстиція». Административне правосуддя є одним з компонентів сучасного административного права, неотъемлемим інститутом верховенства права, призначеним для захисту суб'єктивних прав та законних інтересів державного управління, а також для рішення административно-правових спорів. Воно є одним з головних елементів законності административної діяльності держави. Административне правосуддя є передумовою існування административного права, а само административне право неможливо існувати без судових спорів по административному праву. Розвиток повноцінного державного інституту – административної юстиції є одним з найважливіших кроків в административній та судовій реформах, котрі сьогодні проходять в нашій країні.

Ключові слова: административна юстиція, правові системи, спор, административно-судова реформа, судопроизводство.

Постановка проблеми. Інтеграція України з європейським правовим простором потребує повномасштабного реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувався на загальноєвропейському рівні. Проводячи реформи в державному управлінні, необхідно враховувати міжнародні стандарти, теоретичні положення, доктрини та позитивний практичний світовий досвід. Розпочата в Україні административно-судова реформа, створення системи административних судів, розробка нормативної бази регулювання административного судочинства відбуваються з урахуванням міжнародних стандартів административної юстиції. Адже їх дотримання є передумовою для інтеграції України з європейським правовим простором, а також для набуття ознак правової держави.

Наявність різноманітних органів, що захищають права і свободи громадян, створює механізм, без якого неможливе функціонування правової держави. Судовий механізм захисту прав людини, який дозволяє усунути свавілля з боку влади, забезпечує втілення у життя принципу відповідальності влади за свою діяльність перед громадянами, має назву «административна юстиція».

Административна юстиція – одна із складових частин сучасного административного права, невід'ємний інститут правової держави, призначений для захисту суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері публічного управління, а також вирішення административно-правових спорів [1]. Вона виступає як одна з важливих гарантій законності административної діяльності. Административна юстиція служить передумовою існування административного права, а саме административне право неможливо уявити без административного судочинства. Створення повноцінного інституту административної юстиції – досить важливий крок в умовах административної та судової реформи, яка продовжується в нашій країні.

Причин, що визначають існування інституту административної юстиції та необхідність його подальшого розвитку, немало. В умовах зростання нормативної маси законодавства, суттєво зростає необхідність удосконалення системи административного судочинства і ширше – системи вирішення конфліктів та спорів між приватними особами (громадянами та організаціями), з одного боку, та органами державної влади і управління – з іншого, а також між різноманітними державними органами.

Стан дослідження. Незважаючи на те, що окремі аспекти інституту административної юстиції у своїх працях досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, А.В. Ашхалалі, Д.Н. Бахрах, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Л.А. Луць, Ю.С. Педько, В.В. Сажина, Н.Г. Салище-

ва, А.О. Селіванов, Ю.М. Старилов, Т.І. Фулей, Н.Ю. Хаманева, А.В. Хворостянкіна, Д.М. Чечот та ін., наразі полеміка щодо поняття та сутності терміна «адміністративна юстиція» в юридичній науці продовжується.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та надання правознавчої інтерпретації поняттю «адміністративна юстиція», визначення її сутності та особливостей.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що ставлення до адміністративної юстиції, яка є однією з форм здійснення юрисдикційного контролю за діяльністю органів адміністративного управління, є доволі неоднозначним. Адже основи інституту адміністративної юстиції в основному залежать від типу правових систем, які історично склалися в країні. Тому єдності при вирішенні цієї проблеми як у напрямі теорії адміністративного права, так і в напрямі адміністративно-правового законодавства немає.

Головною перемогою вітчизняної теоретичної думки кінця XIX – початку XX ст., на наш погляд, стала єдність думок в питанні про сутність матеріально-правової природи інституту адміністративної юстиції. Адміністративна юстиція – це публічно-правовий інститут, створений для вирішення публічно-правових спорів щодо законності правових актів органів публічного управління та відновлення суб'єктивних публічних прав громадян і організацій, а також правопорядку в державі. Окреслено також специфічну сферу дії адміністративної юстиції – публічне право у всіх його проявах: державних, адміністративних, фінансових правових відносинах, відносинах у галузі місцевого самоврядування. Крім того, встановлено, що предметом публічно-правового спору є незаконний акт публічного управління, а обов'язковим його учасником – орган або посадова особа, наділені публічно-владними повноваженнями [2]. Однак однаковість думок вчених-юристів у питанні про публічно-правову природу адміністративної юстиції не послужила підґрунтям для вироблення єдиного, загальноприйнятого в науці державного управління та адміністративного права поняття адміністративної юстиції.

Словосполучення «адміністративна юстиція» об'єднує в собі декілька понять: «адміністрація», «адміністративний» та «юстиція». Термін «адміністрація» (від латинського «administratio») означає «управління», «завідування», «адміністративний» (від латинського «administrativus») – «виконавчий», «стосується виконання» [3]. Таким чином, буквальный переклад з латинської поняття «адміністративна юстиція» може звучати як «правосуддя, що стосується управління».

Неоднозначність перекладу терміна «адміністративна юстиція» породжує різні варіанти його тлумачення: з одного боку, під терміном «адміністративна юстиція» розуміють правосуддя в адміністративних справах, у справах управління; з іншого – його використовують для позначення системи адміністративно-судових установ чи спеціальних адміністративних судів; іноді «адміністративна юстиція» розглядається як процесуальний порядок розгляду спорів у сфері управління, тобто адміністративне судочинство.

Три підходи до тлумачення цього терміна відповідають трьом аспектам, які використовують адміністративісти при розкритті сутності правового інституту адміністративної юстиції: матеріальному, пов'язаному з природою спору; організаційному, зумовленому наявністю спеціальних органів по розгляду спорів; формальному, що відповідає процесуальному порядку розгляду спорів. Матеріальний аспект допомагає розкрити одночасно низку найважливіших елементів інституту адміністративної юстиції: сферу дії адміністративної юстиції; її завдання і об'єкт; суб'єктний склад і основу публічно-правового спору; межі повноважень органів адміністративної юстиції; цілі та значення цього інституту.

Так, матеріальний аспект адміністративної юстиції визнавали основним М.Д. Загряцков, І.Т. Тарасов, А.В. Елістратов. У сучасній вітчизняній літературі з адміністративного права і цивільного процесу ця точка зору відображена в працях Н.Р. Салищевої, Л.А. Ніколаєвої, Д.М. Чечота, Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннер та ін.

Сфера дії адміністративної юстиції – суспільні відносини, що складаються у сфері публічного управління. При цьому поняття «публічне управління» розглядається в широкому сенсі як різновид соціального управління, як цілеспрямований та організуючий вплив органів держави та інших його інститутів на всі сфери державного і суспільного життя відповідно до цілей державної політики.

На сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. У літературі існує три основні тенденції щодо розуміння адміністративної юстиції: 1) особли-

вий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; 2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство); 3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство.

Варто зазначити, що спільним для таких визначень є те, що адміністративна юстиція розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає в суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори. Згідно з першим підходом до поняття адміністративної юстиції, включається розгляд публічно-правових спорів не лише судами, а й іншими державними органами. Очевидно, етимологічно при цьому виходять з розуміння латинського терміна «юстиція» як справедливості. Інакше кажучи, справедливість при вирішенні спорів у сфері управління може забезпечуватися не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності. Другий підхід вужчий – до поняття адміністративної юстиції відносять лише судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. Тут точкою відліку є розуміння юстиції як правосуддя, яке, згідно із сучасною правовою доктриною, здійснюється тільки судами. Третій підхід полягає у тому, що адміністративною юстицією може називатися не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – чи то окремими судами, чи то спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів.

Відсутні також і єдині погляди правознавців щодо сутності поняття «адміністративна юстиція». Так, Д.Н. Бахрах пропонує розглядати адміністративну юстицію в широкому та вузькому значенні. Зокрема у широкому значенні вона являє собою правосуддя, яке здійснює свою діяльність на підставі звернень громадян з приводу законності дій органів управління та посадових осіб (до цієї категорії належать також громадські справи за позовами громадян до виконавчої влади про відновлення на посадах, стягнення збитків, спричинених незаконними діями державних органів і т. д.). У вузькому значенні (останнім часом більшість правознавців підтримують саме цю точку зору) під адміністративною юстицією розуміють розгляд судами (чи квазісудовими органами) скарг громадян на акти посадових осіб (службовців) та органів управління [4]. В.В. Бойцова розглядає поняття інституту адміністративної юстиції у взаємозв'язку з існуванням у структурі, системі різних органів державної влади спеціально створених адміністративних судів, які відділені від судів загальної юрисдикції: кримінальної та цивільної [5]. Ю.М. Стариков розглядає адміністративну юстицію у структурі адміністративного права, аналізує його як правовий інститут, реалізація якого здійснюється через адміністративно-процесуальні та суспільно-процесуальні відносини. На його думку, адміністративна юстиція – це правосуддя у сфері адміністративної (виконавчої) влади і у сфері органів місцевого самоуправління, тобто це адміністративна гілка правосуддя. У свою чергу, інститут адміністративної юстиції характеризується наявністю спеціальних адміністративних судів (квазісудових органів), відокремлених від загальних судів суспільної та кримінальної юрисдикції, а також особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти та дії чи бездіяльність [6].

Ми дотримуємося з цього приводу погляду Н.Ю. Хаманевої, яка стверджує, що така ситуація є наслідком багатоманіття конкретних різновидів адміністративної юстиції, поява яких викликана комплексом історичних, соціально-економічних та політичних причин у кожній окремій країні [7].

Доволі класичне наукове визначення поняття адміністративної юстиції подано, на наш погляд, Д.М. Чечотом, на думку якого – це «порядок розгляду та вирішення в судово-процесуальній формі спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з однієї сторони, та адміністративними органами – з іншої, здійснюваний юрисдикційними органами, які спеціально створені для вирішення правових спорів» [8]. Здається, у цьому трактуванні наявне протиріччя: для вирішення спорів встановлюється судова процесуальна форма, а справи розглядаються юрисдикційними органами, тобто не лише судами, але й іншими несудовими інстанціями. Однак зазначене протиріччя не є суттєвим, якщо ми будемо трактувати поняття адміністративної юстиції у широкому значенні, з обов'язковим урахуванням при цьому наявності в різних країнах її декількох моделей.

Досить цікавим є розуміння адміністративної юстиції як правового засобу та одночасно засобу вирішення юридичних колізій. Адже традиційно під юридичними колізіями розуміють розбіжності чи протиріччя між деякими нормативно-правовими актами, які регламентують одні і ті ж або суміжні суспільні відносини, а також протиріччя, які виникають у процесі правозастосування та здійснення уповноваженими державними органами і посадовими особами закріплених за ними повноважень. Ймовірно, що юридичні колізії перешкоджають здійсненню громадянами належних їм прав, свобод, законних інтересів; порушують юридичний режим дії правових актів управління; заважають досягненню ефективності адміністративної нормотворчості. Тому адміністративна юстиція, використовуючи наявний у ній правозабезпечувальний та правовідновлювальний юридичний потенціал, може сприяти вирішенню юридичних колізій.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, ми дійшли висновку, що під адміністративною юстицією слід розуміти систему спеціально створених судових чи квазісудових органів з вирішення та розгляду адміністративних спорів за спеціально встановленою процедурою щодо незаконності актів, дій чи бездіяльності органів державного управління, які порушують суб'єктивні права фізичних чи законні інтереси юридичних осіб у сфері державного управління. Запропоноване визначення має загальний характер, оскільки має на меті окреслити всі системи адміністративної юстиції, які мають багато суттєвих відмінностей.

Коли ж адміністративна юстиція подолає шлях до свого становлення, це надасть змогу державі забезпечити правову, конституційну безпеку громадянам, суспільству і державі, оскільки спори з органами влади вирішуватимуть з позицій верховенства права, що усуває соціальну базу для виникнення конфліктів, протистоянь та непокори людей владі. Визначено, що: призначення адміністративної юстиції має полягати у здійсненні лише правового контролю, а не контролю за управлінською діяльністю; завдання адміністративної юстиції – забезпечення і захист гарантованих Конституцією України та законами прав і законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави і суспільства; предметом адміністративної юрисдикції є всі публічно-правові спори, у яких хоча б однією із сторін є суб'єкт владних повноважень, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення; обов'язковим учасником публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень; основними функціями адміністративної юстиції є: основні (правозахисна і правоохоронна); допоміжні (юрисдикційна, контрольна, правопоновлювальна, превенційна, виховна); факультативні (консультативна, правотворча); спеціфічні (управлінського спрямування). Обґрунтовано, що існування незалежної адміністративної юстиції є не лише вимогою часу для кожної держави, що керується принципами законності, верховенства права, але й нагальною необхідністю. Від того, які зміни будуть внесені до Конституції України, у тому числі щодо правосуддя, прийняті відповідні закони та підзаконні акти, залежить подальший розвиток нашої держави.

Список використаної літератури

1. Зеленцов А.Б. Учебно-методический комплекс и методические рекомендации по изучению курса «Административная юстиция». М.: Изд. РУДН, 2011. С. 2.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. URL: <http://studies.in.ua/admnstrativne-procesualne-pravo-ukrainu>.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. 736 с.
4. Бахрах Д.Н. Адміністративне судочинство и адміністративна юстиція. *Сучасне право*. 2005. № 5. С. 39.
5. Бойцова В.В. Адміністративна юстиція в Білорусії: дискусії про зміст. *Держава і право*. 2009. № 5. С. 43–46.
6. Старілов Ю.Н. Адміністративна юстиція. Проблеми теорії. В: Вид. В-го держ. ун-ту, 1998. 185 с.
7. Саліщева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Адміністративна юстиція, адміністративне судочинство. *Держава та право*. 2002. № 1. С. 5–11.
8. Чечот Д.М. Адміністративна юстиція: теоретичні проблеми. Л.: вид-во Л-го ун-ту, 1973. 133 с.