

УДК 340.114(477)

Н.П. ХРИСТИНЧЕНКО, Інститут права Міжрегіональної академії управління персоналом

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Ключові слова: адміністративна юстиція, правосуддя, адміністративні органи, судовий контроль, адміністративні спори

За влучним виразом (Г. Бребан, адміністративна юстиція - це самостійна гілка правосуддя, і її ціллю є регулювати конфлікти між громадянами та органами державного управління або між самими органами та установами.

Проблеми реформування адміністративного права України, зміна його предмета, створення нових інститутів та реформування тих, що дістались у спадок від адміністративно-командної системи, можна без перебільшення назвати одними з найбільш важливих завдань на шляху побудови правової держави та громадянського суспільства.

Сутність і призначення адміністративно-правового регулювання полягає саме в тому, щоб суб'єкти державного регулювання, вступаючи у взаємовідносини з об'єктами, своїми діями повинні не тільки не порушувати їх права та законні інтереси, а і сприяти їх реалізації. Досягнути такого результату уявляється можливим тільки у взаємозв'язку правового регулювання і державного управління. Тому посадові особи органів виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування, реалізуючи свої повноваження в сфері регулювання їх діяльності на державному рівні, повинні забезпечити права і свободи громадян, а також надавати їм широке коло послуг.

Щодо прав і свобод громадян, то з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, вони повинні бути захищені державою, включаючи і найбільш ефективним судовим захистом. Звідси, одним із найдієві-

ших елементів механізму захисту від порушень з боку вказаних суб'єктів є адміністративно-судовий захист, процес становлення якого в Україні розпочався з прийняттям Конституції 1996 року.

Інститут судового захисту у справах за скаргами на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та їх посадових осіб, як самостійний інститут сучасної української юридичної науки достатньою розробленістю не відзначається. Окремі публікації [1] у Радянському Союзі на цю тематику носили епізодичний характер та мали практичне спрямування.

В сучасний період, незважаючи на те, що окремі вчені та практики звертають увагу на проблеми запровадження адміністративної юстиції (О.Д. Крупчан, В.С. Стефанюк та ін.), цілісної теорії необхідності впровадження цього інституту в умовах української правової дійсності поки що не розроблено. Саме з цією метою було вирішено акцентувати увагу на окремих теоретичних аспектах інституту адміністративної юстиції та на розгляді її характерних ознак.

Прийняття Верховною Радою України 28.06.1996 року Конституції України можна вважати завершальним етапом створення в Україні основних засад громадянського суспільства та початком нового етапу в історії держави. У колишньому Радянському Союзі, суд розглядався як орган, покликаний охороняти від неправомірних дій державу, відповідальності ж держави перед своїми громадянами належного значення не надавалось. Прийняття Конституції України та цілої низки законів засвідчили те, що Україна дійсно стала на шлях побудови правової держави та громадянського суспільства, де належне місце відводиться судовій владі.

В Конституції України 1996 року було вперше задекларовано ідею про те, що людина є найвищою соціальною цінністю суспільства, а діяльність держави спрямовується на реалізацію та захист її законних прав, свобод та інтересів.

Конституція України піднесла статус суду на принципово новий рівень, поклавши на

суди обов'язок захищати права та свободи людини і громадянина. При цьому здійснення правосуддя віднесено до виключної компетенції судів України, юрисдикцію яких поширено на всі правовідносини, які виникають в державі. Разом із тим, підвищення ролі судової влади в державі та її значення у стабілізації суспільства можливе лише в умовах забезпечення реального права кожного громадянина на незалежний та неупереджений суд [2, с.2].

Згідно статті 124 Конституції України, судочинство в державі здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції [3, с.249]. В системі судів загальної юрисдикції утворюються загальні та спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій. Цю норму Конституції України законодавець деталізує у статті 19 Закону України від 07.02.2002 року «Про судоустрій України» [4, с.9], який серед інших, зараховує до спеціалізованих і адміністративні суди.

Першою державою, де інститут адміністративної юстиції розпочав досліджуватись як наукова проблема, і де з'являється наукова література з цієї проблематики, вважається Франція. Саме у цій державі, на початку 19 століття сформувалась відповідна наукова база і в 1817 році прийняте відповідне законодавство, а у Паризькому університеті створено кафедру адміністративного права.

Необхідно зазначити, що у підручниках з адміністративного права тієї доби, особлива увага приділялась саме адміністративній юстиції, що була частиною курсу адміністративного права. Такі французькі вчені адміністративісти, як М. Оріу, Ж. Ведель, М. Лесаж та інші продовжували досліджувати інститут адміністративної юстиції протягом 20 століття.

Характерним у їх науковій діяльності було відведення особливої ролі інституту адміністративної юстиції, яку він відігравав у суспільному житті Франції, зокрема, в контролі за французькою адміністрацією та захисті прав і свобод французьких громадян. Г. Бребан [5] та М. Лесаж підкреслюють високий престиж адміністративної юстиції у грома-

дян Франції, високий авторитет Державної Ради¹, як органу, що покликаний підтримувати репутацію, наділений законодавчими повноваженнями. Пізніше цей орган почав виконувати функції міністерства (управлінські функції) і вирішував скарги фізичних осіб на дії органів управління, розвиваючись у такий спосіб як судовий орган французької адміністрації як справедливої та такої, що захищає права та законні інтереси громадян [6, с.27].

Наукове обґрунтування необхідності функціонування інституту адміністративної юстиції знайшло також широку підтримку і в іншій європейській державі – Німеччині. Вже в середині 19 століття формується відповідна нормативна база, а наприкінці століття такі вчені, як Р. Гнейст, Л. Штейн та О. Майер, стають авторами праць, присвячених цій проблематиці. О. Майер у підручнику «Німецьке адміністративне право» вказував на адміністративну юстицію як на глобальну частину адміністративного права, як на інститут, без якого функціонування повноцінної правової держави є неможливим.

Оскільки діяльність адміністративних і поліцейських органів проявляється у їх рішеннях та актах, які, як правило, торкаються прав і свобод громадян, ці акти повинні підлягати судовій перевірці, особливо у тих випадках, коли громадяни ними незадоволені. Тому О. Майер прямо вказував на те, що правова держава передбачає побудову управління, частину якого повинні складати адміністративні суди [7, с.6-7].

Поряд із тим, слід зауважити, що процес формування запровадження інституту судового контролю за управлінською діяльністю

¹ Історично, Державна Рада створювалась як консультативний урядовий орган. Рада здійснює функції як судові, так і консультативні. При цьому вона одночасно є судом першої інстанції, а також апеляційною і касаційною інстанцією по відношенню до рішень адміністративних трибуналів. Внаслідок реформи французької системи адміністративної юстиції у 1987 році, становище Державної Ради було послаблено і створено трирівневу систему в адміністративній юстиції.

в Німеччині відбувався в гострій дискусійній обстановці і мав як прибічників, так і противників. У дискусії про впровадження адміністративної юстиції, що розгорнулась у 19 столітті, в центрі уваги було два питання.

Перше стосувалось того, чи повинен судовий контроль за публічною владою здійснюватись загальними судами чи адміністративними? Відповідь на нього, а одночасно й формування адміністративної юстиції у другій половині 19 століття були знайдені в дискусії між О. Бером, який вважав, що вищою інстанцією повинен бути єдиний суд для всіх цивільних і адміністративних спорів (він доводив необхідність розгляду адміністративних справ загальними судами), і Р. Гнейстом, який в свою чергу відстоював доцільність запровадження спеціалізованих адміністративних судів. Результатом цієї дискусії було створення в Німеччині трьох ланок адміністративно-судової юстиції, районного, окружного та Вищого адміністративного судів.

Друге питання стояло в площині, мети адміністративного судочинства, а саме: чи покликано воно захищати суб'єктивні права окремих громадян, чи служити забезпеченню об'єктивного правопорядку? Спочатку адміністративне судочинство здійснювалося відповідно до Пруської концепції, і служило засобом непорушності об'єктивного правопорядку, а захист суб'єктивних публічних прав особи був на другому місці. І тільки з набранням чинності Основного Закону Німеччини від 1949 року перемогла ідея індивідуального правового захисту, яка поряд із тим, не відкидає одночасного служіння адміністративної юстиції забезпеченню об'єктивного правового порядку.

Так чи інакше, адміністративній юстиції, як науковій проблемі, в 19 та 20 століттях було присвячено багато праць, в яких вона розглядалась в історичному, юридичному та порівняльно-правовому аспектах. Проблема адміністративної юстиції в процесі свого розвитку на теренах України пережила різноманітні твердження та думки: від «чи існує адміністративна юстиція в радянському праві?» [8, с.10], до «наявність органів адмі-

ністративної юстиції - це показник ступеня полісистемності судової організації в тій або іншій країні, тобто ступеня розвиненості різноманітних форм здійснення правосуддя» [9, с.51] або «адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави» [10, с.7].

Одним із класичних наукових визначень поняття «адміністративна юстиція», яке увібрало в себе характерні ознаки декількох моделей в різних державах, вважається визначення запропоноване в свій час Д.М. Чечотом: «адміністративна юстиція – це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, які виникають в сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами з одного боку, та адміністративними органами з іншого, який здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів» [10, с.31].

В свою чергу, відомий вчений-адміністративіст Д.Н. Бахрах пропонує розрізняти адміністративну юстицію в широкому та вузькому розумінні.

В широкому розумінні вона являє собою правосуддя, яке здійснюється на підставі звернень громадян з приводу законності дій органів управління та посадових осіб. У вузькому розумінні, під адміністративною юстицією, вчений розуміє розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб (службовців) та органів управління.

Наведене визначення, на наш погляд, видається не зовсім вичерпним і повинно містити вказівку на ще декілька принципові аспекти. А саме:

- адміністративна юстиція – це система органів, які здійснюють свою діяльність в межах певного процесуального порядку;

- в межах цього процесуального порядку органи адміністративної юстиції розглядають скарги чи позови як фізичних, так і юридичних осіб.

Наслідком розгляду скарг чи позовів у рамках цього процесуального порядку є визнання органом адміністративної юстиції незаконними чи недійсними (або навпаки законними чи дійсними) прийнятих органами

управління, їх посадовими особами адміністративних актів чи вчинених ними дій або бездіяльності.

В рамках традиційного підходу адміністративна юстиція характеризується певними рисами [11, с.57], які є доцільним відзначити. Серед них:

а) наявність правового спору (адміністративно-правового, управлінського спору) про публічне право, який виник в зв'язку з реалізацією публічного управління, виконавчої влади, управлінської діяльності державних службовців, тобто в сфері управлінської діяльності. Адміністративно-правовий спір (у контексті адміністративної юстиції) являє собою юридичний конфлікт, який виник між державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами з одного боку та іншими суб'єктами права з іншого, у зв'язку з порушенням суб'єктивних публічних прав фізичних чи юридичних осіб, що відбувається внаслідок здійснення адміністративної нормотворчості, що суперечить вимогам закону;

б) адміністративні спори вирішуються в межах здійснення правосуддя, тобто адміністративна юстиція – це складова судової влади;

в) метою адміністративної юстиції є правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян та юридичних осіб. Власне порушення цих публічних прав і складає предмет адміністративної юстиції;

г) адміністративні спори розглядаються за встановленими процесуальним законодавством правилами, які забезпечують учасникам правового спору формальну (процесуальну) рівність, тобто в межах спеціально створених процедур розгляду скарг чи позовів.

Зазначимо, що стаття 7 проекту Адміністративного процесуального кодексу України [12, с.7] серед принципів здійснення адміністративного судочинства передбачає: верховенство права, законність, змагальність сторін, гласність судового процесу, незалежність суддів адміністративного суду та підкорення їх тільки закону тощо. Необхідно зауважити, що у деяких колишніх радянсь-

ких республіках національні парламенти вже прийняли закони про адміністративну судову процедуру. Зокрема, ще у 1993 році в Естонії було прийнято Закон про адміністративну судову процедуру, що свідчить про значно більш дієві кроки всіх гілок влади на шляху здійснення судово-правової реформи, намагаючись якомога швидше наблизити власну правову систему до європейських стандартів;

д) правовим наслідком вирішення адміністративними судами спорів у сфері управління є визнання адміністративним судом незаконними чи недійсними (або навпаки законними чи дійсними) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів чи вчинених ними дій (або бездіяльності).

Таким чином, необхідно констатувати, що інститут судового захисту у справах за скаргами на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та їх посадових осіб потребує глибокого теоретичного і практичного вивчення та осмислення, і врешті-решт повинен сформуватись як самостійна галузь сучасної української науки адміністративного права. Створення повноцінної адміністративної юстиції також вимагає перегляду сформованої системи розподілу сфери повноважень між загальними, спеціалізованими господарськими та адміністративними судами. Тому є необхідність на законодавчому рівні вирішити можливі протиріччя і розмежувати компетенцію між цими підсистемами судової влади.

На наше переконання, система адміністративних судів має будуватися за принципом внутрішньої спеціалізації самого адміністративного суду, що доцільно через багатоаспектність управлінських відносин і, відповідно, багатогранність адміністративно-правових спорів. Такий принцип припускає поділ адміністративних судів усіх рівнів на колегії (палати, як це передбачено Законом України «Про судоустрій») в залежності від категорії справ (наприклад, колегія в податкових справах, колегія в екологічних справах тощо).

Розробка та прийняття Закону України «Про адміністративні суди» поряд із прий-

яттям Адміністративного процесуального кодексу України є необхідним кроком на шляху створення вдосконаленої системи адміністративної юстиції в межах судово-правової та адміністративної реформ, що здійснюються в Україні. Законодавче встановлення адміністративно-судової форми захисту суб'єктивних публічних прав, а також розвиток теорії та практики адміністративної юстиції в цілому стане одним із важливих правових засобів реалізації ефективної державної політики в сфері захисту прав людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мурадян Э. М. Судебный контроль за административными актами / Э. М. Мурадян // СГП. – 1978. – № 11.
2. Бойко В. Ф. Конституція України і становлення незалежної судової влади / В. Ф. Бойко // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 3 (13)..
3. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.
4. Закон України «Про судоустрій Украї-

ни»: від 07.02.2002 р. – К. : Атіка, 2002.

5. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – М. : Прогресс, 1988.
6. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы / М. Д. Загряцков. – М., 2008.
7. Лория В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? / В. А. Лория // Правоведение. – 2009. – № 1. – С. 110–114.
8. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа / В. С. Стефанюк. - К. : Юрінком Інтер, 2007.
9. Димитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю. Димитров // Право України. – 2010. – № 4. – С. 7–14.
10. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 2009.
11. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2008.
12. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – Додаток до журналу.

Христинченко Н. П. Запровадження адміністративної юстиції в Україні / Н. П. Христинченко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 559–563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10xnpjvu.pdf>

Виконано аналіз адміністративної юстиції як самостійної гілки правосуддя в Україні; виділені проблеми реформування адміністративного права України, визначені принципи побудови системи адміністративних судів. Сформульовані висновки стосовно сутнісних функцій адміністративної юстиції в Україні.

Христинченко Н.П. Внедрение административной юстиции в Украине

Выполнен анализ административной юстиции как самостоятельной ветки правосудия в Украине; выделены проблемы реформирования административного права Украины, определены принципы строительства системы административных судов. Сформулированы взгляды на функции административной юстиции в Украине.

Hristinchenko N.P. Introduction of Administrative Justice in Ukraine

The analysis of administrative justice as a separate branch of jurisdiction in Ukraine is directed; problems of reformation of administrative law of Ukraine are determined, constructive principles of administrative courts system are defined. The author also formulates conclusions on essential functions of administrative justice in Ukraine.