

УДК 342.9

Максим Жушман,*канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ГЕНЕЗИС І СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню різних етапів становлення адміністративної юстиції в Україні, аналізу тенденцій розвитку даного механізму захисту прав та свобод громадян у сфері публічно-правових відносин. Сформульовано висновки щодо сучасного стану адміністративної юстиції України.

Ключові слова: адміністративна юстиція, система органів адміністративної юстиції, адміністративне судочинство, публічно-правові відносини, генезис адміністративної юстиції.

Постановка проблеми. Система органів адміністративної юстиції в Україні пройшла значний шлях становлення, саме дослідження історичних етапів формування цієї системи дає змогу визначити майбутні перспективи розвитку і сформулювати певні висновки щодо наявної на сьогодні системи в тому числі в аспекті її ефективності.

У сучасних умовах розбудови правової системи України, в умовах судової реформи загострилася полеміка щодо поділу права на відповідні галузі, відокремлення публічно-правових юридичних інституцій, що, у свою чергу, викликає необхідність детального вивчення проблеми судового захисту прав, свобод та правових інтересів учасників правовідносин, які виникають у сфері управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Важливе місце у цій діяльності належить системі адміністративних судів України. Їх розбудова та діяльність регламентуються Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус судів» [1], Кодексом адміністративного судочинства України [2], указами Президента України, іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними зобов'язаннями, взятими на себе нашою державою.

Виклад основного матеріалу. Передбачена чинним законодавством система судових органів держави, їхні повноваження та діяльність, що спрямована на виконання цих повноважень, характеризуються як судова влада. Конституцією та законами України визначені і основні ознаки судової влади, до яких належать: незалежність, самостійність,

відокремленість та виключність. Зазначені елементи органічно пов'язані між собою. Ці ознаки близькі за значенням, але кожна з них має власний зміст. У разі відсутності однієї з них доводиться говорити про неповноту поняття «судова влада» [3, с. 20]. Сутність судової влади полягає в тому, що вона здійснюється тільки судами, які входять до єдиної судової системи України. Це означає, що жодні інші органи й посадові особи не мають права здійснювати судову владу, а судові органи не вправі передавати іншим особам або органам навіть частково свої повноваження. Отже судова влада як влада держави реалізується тільки судами у визначеній законодавством правовій формі, що являє собою правосуддя. Судова влада як влада держави може і повинна втілюватися лише у правосудді. Аналіз і характеристика правосуддя як форми реалізації судової влади дає змогу визначити не тільки функціональну, а й предметну ознаку судової влади і правосуддя в динамічній єдності, спрямованій на певний соціальний об'єкт. Характеристика правосуддя через предметну ознаку судової влади являє собою взаємовідношення правосуддя, держави й особи. Таким чином, предметна ознака судової влади втілюється в потрібному напрямі функціонування правосуддя, яке шляхом вирішення справ сприяє судовому захисту прав і свобод особи в суспільстві – реалізації законності і справедливості в державі. При цьому зміст правосуддя має зводитися виключно до вирішення справ, інші функції на суди покладатися не повинні. До обов'язкових ознак судової влади та правосуддя належать також владний характер повноважень судів та специфічний характер процесуальної форми їхньої діяльності, основною з яких є гарантованість прав

громадян і організацій від їх порушень з боку адміністративних органів.

Усі зазначені вище та багато інших ознак є водночас проявами судової влади, тісно пов'язаної з безпосереднім здійсненням правосуддя системою національних судів, визначених ст. 125 Конституції України. Основними засадами в ній виступають територіальність та спеціалізація. Основний закон не дає повного визначення системи судів, закріплює лише принципи побудови системи загальних судів, але передбачає можливість створювати в разі потреби інші спеціалізовані ланки місцевих судів.

Відповідно до статті 3 Конституції України однією з характерних рис розвитку сучасної держави є те, що органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання – гарантування законності – зобов'язались дотримуватись вимог, які пред'являються до держави, що визнає себе «зв'язаною правом» – правовою. У зв'язку із цим головною ознакою правової держави, якою є Україна, є гарантованість суб'єктивних прав громадян від порушень з боку адміністративних органів. Зокрема, суб'єктивні права забезпечуються відповідальністю уряду і міністрів перед парламентом, а також можливістю з боку громадян використовувати судову форму захисту проти будь яких дій адміністративних органів. Таким чином, основною формою судового захисту прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку адміністративних органів держави та місцевого самоврядування виступає адміністративна юстиція, яка є неодмінною приналежністю правової держави [4, с. 8-20].

Викладене дозволяє дійти висновку що розгляд спорів, у яких однією зі сторін виступають адміністративні органи, характеризуються певною специфікою, яка вимагає вирішення їх не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим – адміністративними.

Адміністративна юстиція характеризується найфундаментальнішою ознакою – відповідальністю суверена (держави) за його ставлення (протиправне) до своїх громадян і організацій. Тобто від обмежень тих дій держави, які найнебезпечніше впливають на цих суб'єктів як фактично, так і юридично. Зазвичай ідеться про дії виконавчої влади, які чітко відмежовані від дій законодавчої та судової гілки. Інститут адміністративної юстиції є необхідною умовою існування будь-якої правової держави, більш того, саме створення в середині XIX ст. у європейських країнах адміністративних судів, діяльність яких була спрямована на запобігання та припинення свавілля влади, поліції та публічного правління взагалі, зумовило поступовий перехід

від так званої поліцейської держави до сучасної правової – звідси впливає необхідність і закономірність становлення і розвитку адміністративної юстиції [5, с. 5-19]. Цей процес своїми коренями сягає в глибоку давнину. Екскурс в історію свідчить, що паралельно з розширенням функцій і збільшенням втручання держави в діяльність громадян та їх об'єднань зростає й потреба контролювати, а іноді й обмежувати діяльність представників влади.

Так, у єгипетських записках періоду греко-римського панування є певні згадки про закони, які передбачали обмеження для індивідів, котрі вчиняли протиправні дії щодо громадян. Яскравим прикладом втручання держави в дії своїх адміністративних органів є функціонування Цензорату, який створили китайські імператори (в часи правління династії Цинь – 221–206 рр. до н.е.) для перевірки і контролю діяльності багаточисленного чиновництва.

Діяльність Цензорату багато в чому нагадувала створену набагато пізніше Петром Першим прокуратуру. Проте ці інститути не мали на меті і не виконували завдань, спрямованих на справедливе ставлення чиновників до громадян. Вони були засобом здійснення контролю за численними адміністративними підрозділами і забезпечення узгодженості в їх роботі. У часи Середньовіччя певні обмеження владних чиновницьких структур були відображені у Великій хартії вольностей та в германському звичаєвому праві, згідно з яким суверен не знаходився над законом і міг бути притягнутим за свої неправомірні дії до відповідальності. Розвиток ліберальної демократії у XVIII-XIX століттях сприяв закріпленню в законодавстві цих ідей і створенню підґрунтя для створення у подальшому адміністративної юстиції. У 1722 році Петром Першим створена прокуратура, якій були надані повноваження загального нагляду і контролю за різними відомствами Російської імперії. Ці органи виконували основні функції держави щодо відстеження діяльності своїх же представників і наводили лад у їхній діяльності та функціонуванні.

Значний прогрес у розвитку адміністративної юстиції спостерігається наприкінці XVIII століття, коли у Франції відбулася революція і заснована Державна рада, якою було визнано відмінність між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, який здійснював би нагляд за функціонуванням влади і дотриманням нею положень публічного права. За період свого існування Державна рада виробила механізм судового перегляду дій органів влади, який і сьогодні становить підґрунтя системи су-

дового контролю у Франції [5, с. 53-55]. Ця модель, що передбачає створення окремого судового органу для перегляду адміністративних дій уряду, справила великий вплив на створення адміністративної юстиції в країнах Європи і світу. У результаті цього у 60-х та 70-х роках XIX століття було засновано перші адміністративні суди у Бадені та Пруссії, тим самим було створено підґрунтя німецької системи перегляду адміністративних дій. У той самий період перегляд адміністративних дій органів влади здійснюється і в Англії та США, але не адміністративними судами, а судами загальної юрисдикції. На території України зародження і розвиток адміністративної юстиції сягає XVI-XIX століття. Зокрема, на початку 70-х років у Російській Імперії, до складу якої входила Україна, Державна дума ініціювала створення установ, які б розв'язували спори, які виникали в управлінській сфері. А в 1917 році Тимчасовий уряд ухвалив закон про створення суду з розгляду адміністративних справ. Указані суди розглядали спори між державними органами і органами місцевого самоуправління, а також громадськими організаціями. У 1927 році був прийнятий в Україні Адміністративний кодекс, стаття 158 якого передбачала право кожної особи на судове оскарження розпорядчих актів управління. Подальший розвиток адміністративної юстиції і практична можливість розгляду адміністративних спорів відбувалися після прийняття в 1963 році Цивільного процесуального кодексу УРСР та в 1987 році закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, що обмежують права громадян» [6, с. 17].

У незалежній Україні проблема адміністративної юстиції і судів деякий час гальмувалася. Кардинальним поштовхом у її розвитку стало прийняття у 1996 році Конституції України, яка визначила спеціалізацію судових органів як основний принцип побудови національної системи судів загальної юрисдикції (стаття 125 Конституції України) та закріпила положення про вищі спеціалізовані суди. Одночасно було знято всі невинновдані обмеження судового контролю за діяльністю адміністративних органів та відповідальності за неправомірні дії. Так, у статті 55 Основного закону закріплено: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Таким чином, Конституцією України юрисдикцію судів поширено на всі правовідносини, що вини-

кають у державі. До і на момент прийняття Конституції України адміністративні спори розглядалися у порядку цивільного та господарського судочинства. Але в процесі переходу України до ринкових відносин розгляд адміністративних спорів у порядку такого судочинства, яке в основному було призначено для розгляду приватно правових спорів, дедалі більше ускладнювався. Тобто з розвитком ринкових відносин все більше викристалізовувалась відмінність взаємин між суб'єктами господарювання від відносин, які складались між ними й органами державної влади, а саме правовідносин по горизонталі з правовідносинами по вертикалі. Особливо така різниця виявлялась у податкових, митних та інших спорах. Тому задля створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція, Концепцією адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [7] було передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України для регулювання порядку розгляду справ цими судами. Запровадження передбаченою Концепцією системи адміністративних судів стало можливим лише після прийняття 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» [8]. Статтею 18 вказаного Закону передбачена спеціалізація судової системи України, а в частині другій статті 19 закріплено норму про те, що спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди, визначені законом як спеціалізовані. У «Прикінцевих та перехідних положеннях» вказаного Закону закріплено правило щодо формування системи адміністративних судів в Україні упродовж трьох років. На виконання цих вимог Президентом України 1 жовтня 2002 року було видано Указ «Про створення Вищого адміністративного суду» [9], а 7 листопада 2002 року Президент затвердив кількість суддів цього суду. Указом Президента України від 16 листопада 2004 року були створені місцеві та апеляційні адміністративні суди, затверджено їх мережу та кількість суддів [10]. Визначивши повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних спорів, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства, Кодекс адміністративного судочинства, ухвале-

ний Верховною Радою України 6 липня 2005 року, остаточно закріпив формування адміністративної юстиції в Україні. Проте звертає на себе увагу те, що до цього часу відсутнє не тільки легальне загальноприйняте визначення адміністративної юстиції, а й єдиний підхід до цієї проблеми у наукових джерелах. Вирішення цього питання є важливим не тільки в теоретичному, а й у практичному відношенні. Тому доцільно хоча би стисло розглянути наявні погляди вчених процесуального та адміністративного права щодо поняття адміністративної юстиції.

Щодо генезису розвитку і становлення адміністративної юстиції та вчення про неї слід зазначити, що в радянський період Інститутом Радянського права при Московському Державному університеті в 70-х роках було розроблено проект Декрету про адміністративну юстицію та прийняття Адміністративного кодексу, одну з глав в якому передбачалось присвятити адміністративній юстиції. Проти такої пропозиції виступили деякі провідні на той час учені, які розглядали цей інститут права як буржуазний, і науковий пошук із цієї проблеми загальмувався. Після розпаду Радянського Союзу пошуки вчених в цьому напрямі відновились. Особливу увагу становленню і розвитку адміністративної юстиції та адміністративного судочинства приділили А. Боннер, В. Бойцов, С. Боботов, А. Єлістратов, В. Ремньов, Н. Саліщев, В. Сажин, Н. Хаманева, Д. Чечот та ін. Серед вітчизняних правників, які займаються дослідженням проблеми адміністративної юстиції та судочинства, слід відзначити В. Аверьянова, Ю. Бітяка, І. Голосніченко, В. Кампо, А. Комзюка, В. Комарова, І. Кожушко, Р. Кусібоди, Н. Янюка. Вищевказані вчені приділяють значну увагу визначенню адміністративної юстиції та судочинства. Проте й до цього часу відсутня однозначна думка із цієї проблеми. Свого часу класичне визначення адміністративної юстиції сформулював Д. Чечот: це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з другого, який здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів [11, с. 55-57]. Аналізуючи різні підходи до розуміння адміністративної юстиції, Ю.П. Бітяк стверджує, що всі дослідження із цієї проблеми об'єднують висновок, що адміністративна юстиція – це захист прав, свобод у судовому порядку у сфері виконавчої, управлінської діяльності. На його погляд,

адміністративна юстиція у загальному плані – порядок розгляду й вирішення судами загальної юрисдикції чи спеціалізованими судами (спеціальної юрисдикції) у судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері управління, між громадянином чи юридичною особою (заінтересованими особами), з одного боку, та органами виконавчої влади (адміністративними органами) й органами місцевого самоврядування – з іншого [12, с. 116-118]. Дослідженню проблеми адміністративної юстиції присвятили свої роботи багато й інших правників, але їхні підходи до визначення поняття та сутності адміністративної юстиції досить близькі до проаналізованих вище. Звертає на себе увагу й те, що в науковій і навчальній літературі та законодавстві, коли вирішується одна й та сама проблема, вживається значна кількість термінів – «адміністративна юстиція», «адміністративне судочинство» та «адміністративний процес», що викликає певні труднощі як у теоретичному, так і в практичному плані. Слід зазначити, що «адміністративне судочинство» – це врегульована законом діяльність адміністративних судів, що є складовою адміністративної юстиції, як і адміністративний процес. Досить зрозуміле, обґрунтоване, засноване на чинному законодавстві визначення адміністративної юрисдикції виклав В.В. Комаров у підручнику «Курс цивільного процесу». Так, він вказує, що «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 встановлений інший порядок судового вирішення (п. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 4 КАС України). Адміністративну юрисдикцію характеризує те – пише він далі, – що обов'язковим учасником публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, а характер спору є публічно-правовим [13, с. 1172, 1173]. Визначення спору як публічно-правового є найскладнішим у правозастосовній практиці, як зазначено в Інформаційних листах Вищого адміністративного суду України від 12.03.2011 № 334/8/13-11 та Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних кримінальних справ від 11.03.2011 № 259/0/4-11.

Висновки

На основі вищевикладеного можемо констатувати, що в Україні загалом закладені організаційні та правові передумови для спеціалізованого відправлення правосуддя у виконавчо-розпорядчій галузі, швидкісного та якісного розв'язання конфліктів між управлінсько-владними органами (їх посадовими особами) і громадянами.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.С. Стефанюк ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 20 с.
4. Чечот В.Д. Административная юстиция. Теоретические проблемы / В.Д. Чечот. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. – С. 8–20.
5. Адміністративне право. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – С. 5–19.
6. Свида О.І. Адміністративні суди в Україні, становлення та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій, прокуратура та адвокатура» / О.І. Свида. – Одеса, 2008. – 17 с.

7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
- Про судоустрій України : Закон України від 07.02.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27. – Ст. 180.

8. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України від 01.10.2002 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 40. – Ст.1856.

9. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу судів : Указ Президента України від 16.11.2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 24 листопада.

10. Чечот Д.М. Административная юстиция (вопросы теории). Л., 1976. С.55-57.

11. Битяк Ю.П. Проблеми законності / Ю.П. Битяк // Республіканський міжвідомчий науковий збірник. – 2000. – Вип. 42. – С. 116-118.

12. Комаров В.В. Курс цивільного процесу : підручник / В.В. Комаров ; за ред. В.В.Комарова. Х. : Право, 2011 – С. 1172,1173.

Стаття посвячена дослідженню різних етапів становлення адміністративної юстиції в Україні, аналізу тенденцій розвитку даного механізму захисту прав і свобод громадян в сфері публічно-правових відносин. Сформульовані висновки про сучасний стан адміністративної юстиції України.

Ключевые слова: административная юстиция, система органов административной юстиции, административное судопроизводство, публично правовые отношения, генезис административной юстиции.

The article investigates the different stages of administrative justice in Ukraine, trends of development of a mechanism protecting the rights and freedoms of citizens in the area of public-legal relations. The conclusions on the current state of administrative justice in Ukraine.

Key words: administrative justice, system of administrative justice, administrative law, public-legal relations, genesis of administrative justice.

