

УДК 342.56

С. Косінов, кандидат юридичних наук,
доцент, начальник Державної фінансової
інспекції в Харківській області

Адміністративна юстиція як основний юрисдикційний механізм контролю за публічною владою

Умовою якісного функціонування публічної влади є її визнання і підтримка населенням країни, що забезпечує легітимність цієї влади. Соціальна сутність і призначення держави зумовлюють її активну роль у процесі забезпечення прав людини, створенні необхідних і достатніх умов для вільного розвитку й гідного існування кожного члена суспільства, що забезпечується побудовою і функціонуванням відповідних організаційно-правових інститутів¹.

Традиційною функцією судів є функція відправлення правосуддя, що втілюється у вирішенні соціальних конфліктів, пов'язаних із дійсним або уявним порушенням прав їх учасників. Із розвитком концепцій правової держави і поділу влади за судами почали закріплювати повноваження з перевірки законності актів органів виконавчої влади. Тобто на судові інстанції покладалася додаткова контрольна функція, пов'язана з участю судів у механізмі «стримувань і противаг», який становить собою сукупність правових обмежень щодо кожної з гілок влади².

Однією з найбільш важливих гарантій прав людини в умовах правової держави є судовий контроль за законністю адміністративної діяльності. Організаційні та функціональні відмінності в системах здійснення судочинства не виключають їх єдиної мети — забезпечення правомірності актів органів публічної влади щодо осіб, які владних повноважень не мають³.

Адміністративній юстиції притаманні всі ознаки судового контролю і контролю у сфері державного управління одночасно, що наділяє

¹ Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мегрелидзе. – М., 2008. – С. 3.

² Фиалковская И. Д. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права / И. Д. Фиалковская, О. А. Тоненкова // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2008. – № 3. – С. 211.

³ Колесов П. П. Формы административного судопроизводства / П. П. Колесов // Административное право Российской Федерации : Сб. Великий Новгород. – 1999. – С. 186.

її такими особливостями: він здійснюється судовою гілкою влади; є самостійною, особливою формою здійснення правосуддя в судах загальної юрисдикції; провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах¹.

Відповідно до видів правових актів, що стають результатом здійснення органом виконавчої влади своїх повноважень, може бути виділено два види судового контролю в розглядуваній сфері: контроль за законністю нормативних підзаконних актів; контроль за законністю індивідуальних правових актів.

Залежно від форми виділяють такі види судового контролю за законністю правових актів управління: *безпосередній (абстрактний, цільовий) і опосередкований*². *Перший являє собою діяльність уповноважених судових органів з перевірки відповідності правових актів нормативним актам більшої юридичної сили на підставі відповідного звернення уповноваженої особи. У результаті зазначеної перевірки приймається судові рішення, відповідно до якого нормативний правовий акт зберігає свою юридичну силу або втрачає її повністю чи в певній частині*³. *У свою чергу опосередкований (індивідуальний) контроль реалізується при вирішенні юридичного спору, що виник поза зв'язком з перевіркою даного нормативного правового акта*⁴. При ви-

¹ Гаращук В. М. Проблеми судового контролю / В. М. Гаращук // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х., 2007. – С. 34; Шмалій О. В. Проблеми судового контролю за осуществленням исполнительської власти / О. В. Шмалій // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 3. – С. 40; Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном процессе: понятие, виды, сущность и содержание / Н. Н. Ковтун // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Серия : Право. – 2001. – № 2. – С. 119.

² Боннер А. Т. Судебный контроль в области государственного управления / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. – М., 1973. – С. 86; Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном процессе: понятие, виды, сущность и содержание / Н. Н. Ковтун. – С. 118; Жуйков В. М. Проблемы гражданского процессуального права / В. М. Жуйков. – М., 2001. – С. 173.

³ Никитин С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля / С. В. Никитин // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия : сб. ст. ; отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. – М., 2008. – С. 57.

⁴ Паршина Т. Понятие и виды судебного контроля за законностью правовых актов (общеправовой аспект) / Т. Паршина // Рос. судья. – 2006. – № 3. – С. 24; Савчин М. Сучасний стан конституціоналізму: проблеми співвідношення демократії та державного суверенітету / М. Савчин // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 3. – С. 32.

несенні рішення у такій справі суд відмовляється від застосування правового акта, якщо дійде висновку щодо його незаконності. У результаті визнаний незаконним акт втрачає юридичну силу тільки щодо конкретних спірних правовідносин.

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав людини, а також утвердження принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади¹. Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а другою — суб'єкт владних повноважень.

Забезпечення гарантій прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, має захищати індивідуальні права, а з другого — за допомогою єдиної судової практики забезпечувати законність діяльності органів публічної влади і, таким чином, сприяти зміцненню правопорядку в державі.

Призначення адміністративної юстиції полягає у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути судовим правовим захистом, адже саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути гарантоване не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави

¹ Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні / І. Мельник // Вісн. Вищ. адмін. суду України. – 2009. – № 3. – С. 79.

за свою діяльність перед людиною. Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування¹.

На сьогодні в зарубіжних країнах склалися *дві основні моделі адміністративної юстиції*. Перша з них, відома як *континентальна*, є моделлю, відповідно до якої функціонує система спеціалізованих судів, досить чітко відмежованих від судів загальної юрисдикції. Її перевагою вважається спеціалізація. Друга відома як *англо-американська*. Для неї є характерною відсутність спеціалізованих судів і досить широка компетенція судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів.

На сучасному етапі державотворення важливо правильно та чітко визначити суть та завдання адміністративної юстиції. Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів стало не просто напрямом удосконалення судової системи України та засобом розвантаження загальних і господарських судів. Цей захід спрямований на реалізацію об'єктивної потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення правових спорів у сфері публічно-правових відносин².

В юридичній науці доволі давно висловлюється ідея щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми³. Так, пропонується виокремити адміністративно-сутяжницьку юрисдикцію (*адміністративну юстицію*) і *адміністративно-деліктну*, або адміністративно-каральну, юрисдикцію⁴. У межах такого підходу адміністративно-сутяжницьке судочинство є формою захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади, тоді як адміністра-

¹ Хворостянкін А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкін // Юрид. журн. – 2005. – № 11. – С. 101.

² Жушман М. В. Спори, що виникають з виборчих правовідносин, у контексті юрисдикції адміністративних судів / М. В. Жушман // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січня 2007 р.) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х., 2007. – С. 78; Старілов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старілов. – М., 2001. – С. 213.

³ Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д. Н. Бахрах, А. Т. Боннер // Сов. государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13–14.

⁴ Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции / А. Якимов // Рос. юстиция. – 1996. – № 1. – С. 40.

тивно-деліктна юрисдикція є формою реалізації адміністративної відповідальності. При цьому наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів — адміністративного спору та адміністративного правопорушення — ставить питання про необхідність використання певної більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати *адміністративно-правовий конфлікт*¹.

Слід зазначити, що в юридичній науці сформувались *три основних підходи до розуміння адміністративної юстиції*:

– як особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (відповідно до цього підходу до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами);

– як самостійної галузі правосуддя, цілню якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління — тобто адміністративне судочинство. Такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є виключно судовою діяльністю;

– не тільки як особливого виду судочинства, а й системи спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів. Тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції.

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

¹ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 70.

– *матеріальному*, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від спорів у приватноправовій сфері);

– *організаційному*, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;

– *формальному*, що відповідає особливому порядку розгляду спорів.

Важливе значення має розмежування судової юрисдикції, а також визначення предмета адміністративної юрисдикції.

Основною відмінною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування¹. На нашу думку, найбільш обґрунтованим є визначення **адміністративного судочинства** як форми позовного здійснення правосуддя, що полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеному нормами процесуального права, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) — з другого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин².

Одна з проблем, що стає предметом наукових дискусій: можливість вирішення в межах адміністративної юстиції справ «суб'єкт владних повноважень проти особи». Окремі вчені дотримуються точки зору, що це «суперечить самій ідеології адміністративної юс-

¹ Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні / В. С. Стефанюк : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2000. – С. 9.

² Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення / А. В. Руденко : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Х., 2006. – С. 22; Рябченко О. Категорія «публічно-правовий спір»: розмежування конституційної та адміністративної юрисдикцій / О. Рябченко // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 174; Шмідт Г. Співвідношення та взаємозв'язок управління, адміністративного права та адміністративно-правового захисту / Г. Шмідт // Адмін. юстиція: європ. досвід і пропозиції для України ; авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К., 2003. – С. 525–526.

тиції, яка не повинна вирішувати будь-які справи проти людини»¹. Можна погодитися з думкою, що коло таких справ має бути якнайменшим, і засудити практику законотворення, коли компетенція судів не виправдано розширюється за рахунок таких справ. Уважаємо, що більш оптимальною є модель, коли орган приймає рішення, а особі надається певний час для його оскарження; лише після закінчення терміну оскарження, якщо скарги (позову) не подано, рішення можна виконувати примусово.

Специфіка публічно-правових спорів полягає в тому, що публічно-правові відносини припускають первинно юридично нерівне положення сторін, одна з яких має владні повноваження, а друга є об'єктом публічно-владного впливу².

Таким чином, справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме *специфікою публічно-правового спору*, який характеризується тим, що:

1) він є спором про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв'язку із реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути суб'єкт владних повноважень; сторонами можуть виступати і два таких суб'єкти (наприклад, у спорах із питань компетенції);

2) його виникнення обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, а підставою для його ініціювання є факт подання юридично значимої позовної заяви, яка оформлює правову претензію одного із суб'єктів відповідного публічно-правового відношення;

3) він може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що включає три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримуватися й охороняти гарантовані законом права, свободи та інтереси; право звернутися до примусової сили

¹ Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 10–11.

² Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січ. 2007 р.) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. – Х., 2007. – С. 249.

держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин;

4) він вирішується в рамках певних правових процедур компетентним юрисдикційним органом шляхом визнання (не)правомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і у разі необхідності відновлення порушеного права.

Аналіз чинного законодавства та юридичної літератури¹ дозволяє сформулювати *основні специфічні ознаки судового контролю у сфері публічної влади*:

– він здійснюється судовим органом, організаційно і функціонально незалежним від підконтрольного суб'єкта;

– завдяки йому реалізується функція суду як самостійної гілки влади, яка є гарантом законності та усунення зловживань владою з боку органів державної влади або місцевого самоврядування;

– він здійснюється в межах судового процесу в порядку, установленому процесуальними нормами;

– він характеризується особливим колом суб'єктів, обов'язковими учасниками яких є суд і суб'єкт владних повноважень;

– він здійснюється у зв'язку із наявністю публічно-правового спору;

– він виконує подвійне завдання: з одного боку — це забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тобто приватного інтересу, з другого — недопущення свавілля з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто захист публічно-громадського інтересу;

– він здійснюється з такими особливостями: його підставою може служити лише відповідна заява зацікавленої особи, тобто такий контроль є опосередкованим, або пасивним; його об'єктом виступає виключно дотримання суб'єктами вимог законності, але не доцільності; передбачає наділення суду досить вузьким набором засобів і методів контрольної діяльності; відсутня можливість самостійного примусового виконання прийнятих рішень.

¹ Козлова Л. С. Институт административной юстиции в структуре административного права / Л. С. Козлова // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 39; Колесов П. П. Формы административного судопроизводства. – С. 104; Чечет Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечет. – Л., 1973. – С. 31; Фиалковская И. Д. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права / И. Д. Фиалковская, О. А. Тоненкова // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2008. – № 3. – С. 208–212; Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция / Д. Н. Бахрах // Современное право. – 2005. – № 5. – С. 39.

Косинов С. Административная юстиция как основной юрисдикционный механизм контроля за публичной властью

В статье определены сущность и задания административной юстиции, рассмотрены основные подходы к пониманию данного института и ее типичные модели. Сделан вывод о том, что административная юрисдикция определяется спецификой публично-правового спора. Сформулированы основные признаки судебного контроля в сфере публичной власти.

Ключевые слова: контроль, административная юстиция, публичная власть, публично-правовой спор.

Kosinov S. Administrative justice as a basic judicial control mechanism for public government

In the article the nature and tasks of administrative justice are defined, the basic approaches to the institution meaning and its typical models are considered. It is concluded that specific public legal dispute determinates the administrative jurisdiction. The basic features of judicial review in the field of public administration are identified.

Keywords: control, administrative justice, public government, public legal dispute.