

УДК 342.92

В.М. Даценко, здобувач кафедри  
управління в ОВС НАВС

## ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Досліджено правову природу адміністративної юстиції, її сутність та основні ознаки. Розкрито формальний, матеріальний та організаційний аспекти адміністративної юстиції. Встановлено особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні. Досліджено досвід функціонування адміністративної юстиції в зарубіжних країнах, які мають різні правові системи.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративний суд, публічна адміністрація.

Исследовано правовую природу административной юстиции, ее сущность и основные признаки. Раскрыты формальный, материальный и организационный аспекты административной юстиции. Установлены особенности внедрения административной юстиции в Украине. Исследован опыт функционирования административной юстиции в иностранных государствах, которые имеют разные правовые системы.

**Ключевые слова:** административная юстиция, административное судопроизводство, административный суд, публичная администрация.

The article deals with the legal nature of administrative justice, its essence and main features. The formal, material and organizational aspects of administrative justice are analyzed. The peculiarities of the implementation of administrative justice in Ukraine are investigated. The experience of administrative justice in foreign countries with different legal systems are studied.

**Key words:** administrative justice, administrative law, administrative court, public administration.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день в розвинутих правових країнах світу намітилася тенденція до зростання ролі публічної адміністрації в суспільних відносинах. Все частіше державні органи беруть на себе обов'язки по забезпеченню не лише порядку в державі, але і досягнення високого соціального, економічного розвитку умов життя населення. Важливе значення при цьому має той факт, що такі дії повинні вчинятися у визначеній правовій формі, з чітким дотриманням вимог законодавства.

Для забезпечення дотримання адміністрацією вимог законодавства сучасні правові держави слідує принципу розподілу влади на три гілки: законодавчу, яка здійснює діяльність у сфері законотворення, виконавчу, яка здійснює діяльність при виконанні законів, та судову, яка застосовує норми права при вирішення спорів. Такий підхід забезпечує існування в державі механізму стримувань та противаг, що унеможливорює узурпацію влади в «одних руках». Правовою можна назвати державу, в якій органи виконавчої влади звітують перед законодавчим органом, але при цьому в державі забезпечується можливість оскарження особою рішення, дії, бездіяльності органів публічної адміністрації безпосередньо до суду, тобто існування адміністративної юстиції.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Правову природу адміністративної юстиції досліджували Стефанюк В. С. [1], Кузьменко О. В.[2], Шкарупа В. К., Гіжевський В. К.[3], Пасенюк О. М.[4] та інші. На сьогоднішній день в Україні відбувається побудова правової, демократичної держави на зразок розвинутих західноєвропейських країн, а отже актуальним є подальше дослідження невід'ємного атрибута правової держави — адміністративної юстиції.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Незважаючи на більш як двохсотрічну історію адміністративної юстиції в країнах західної Європи, ґрунтовне

дослідження цього явища в Україні розпочалося за часів її незалежності, що пояснюється практичною відсутністю спорів особи з державою в радянські часи.

**Мета дослідження** — дослідити правову природу адміністративної юстиції. Розглядаючи поняття адміністративної юстиції, насамперед слід виходити з того, що на сьогоднішній день на законодавчому рівні не надано визначення вказаному терміну. При цьому серед науковців існують різні погляди щодо розуміння сутності цього правового явища. Таким чином, встановлюючи зміст вказаного поняття, слід ознайомитися з основними підходами науковців щодо його визначення.

**Виклад основного матеріалу.** Важливість матеріального аспекту адміністративної юстиції обумовлюється тим, що з його допомогою можливо визначити сферу дії та завдання адміністративної юстиції, межі повноважень органів адміністративної юстиції.

Сферою діяльності адміністративної юстиції є управлінські відносини у державі, під якими слід розуміти діяльність органів публічної адміністрації щодо організації державного та суспільного життя.

Публічний інтерес реалізується суб'єктом владних повноважень шляхом прийняття правового рішення, яке носить імперативний характер та адресується до виконання іншому суб'єкту, яке останній зобов'язаний виконати. Таким чином між суб'єктами виникають відносини управління, при цьому статус учасників цих відносин не є рівним. Головним учасником цих відносин є суб'єкт владних повноважень, з іншого боку - учасником відносин є фізична або юридична особа.

У вертикальних та горизонтальних відносинах протиправна поведінка в будь-якому випадку вчиняється суб'єктом владних повноважень, при цьому приватна особа не може нести відповідальність за акт, прийнятий адміністрацією, а отже, не може бути і належною стороною в управлінському спорі [5, с. 21].

Слід зазначити, що така позиція не узгоджується з нормами процесуального адміністративного законодавства України, які передбачають можливість звернення суб'єкта владних повноважень до приватної особи в межах адміністративного судочинства з позовом у випадках, встановлених законодавством [6].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що адміністративна юстиція покликана врегульовувати конфлікти, що виникають у відносинах з публічною адміністрацією. В цих відносинах орган публічної адміністрації є носієм публічного інтересу. Реалізуючи публічний інтерес, органи публічної адміністрації приймають акти нормативного або індивідуального характеру.

Організаційний та формальний аспекти адміністративної юстиції є взаємопов'язаними між собою, оскільки передбачають існування спеціальних органів, які розглядають управлінські спори, а також спеціальної процедури розгляду цих спорів.

Якщо говорити про організаційний аспект адміністративної юстиції, то слід виходити з того, що серед науковців відсутня єдина думка щодо системи органів державної влади, яку можливо віднести до органів адміністративної юстиції.

Виділяють два типи побудови адміністративної юстиції у світі: континентальноєвропейську та англосаксонську [7, с. 19]. Причиною побудови цих різних за своєю суттю правових систем є існування в них різних концепцій права. Так, для континентальної концепції побудови правової системи характерним є поділ права на приватне та публічне. Відтак, в цих державах існує думка, що вирішення спорів, які виникають в публічно-правових відносинах, повинні здійснювати спеціально створені адміністративні суди. Тобто адміністративні суди повинні вирішувати спори, використовуючи норми

публічного права, в той час як цивільні суди використовують норми приватного права. На відміну від континентальної системи, англосаксонська система виходить з того, що органи публічної влади керуються тими ж нормами, що і громадяни та юридичні особи, а тому вирішення спорів між ними повинні здійснювати загальні суди.

Класичними представниками континентальної системи є французька та німецька правові системи. Французька правова система почала формуватися з XVIII століття. В її основі лежить принцип поділу влади на три гілки, який інтерпретується в тому розумінні, що жодна з гілок влади не повинна втручатися у справи одна одної. Згідно з цим принципом перевірку діяльності публічної адміністрації повинні здійснювати не загальні суди, а спеціально утворені адміністративні суди. Французька система характеризується міцним зв'язком між органами адміністративної юстиції та органами публічної адміністрації. Це, зокрема, проявляється в тому, що адміністративні суди також частково здійснюють адміністративні функції.

Німецька правова система більш послідовно відображає принцип поділу влади на три гілки. Так, ця система будується за двома основними принципами: 1) повне відмежування адміністративної юстиції від органів виконавчої влади; 2) відмежування адміністративних судів від загальних судів внаслідок чіткого розмежування приватного та публічного права. Німецька правова система відрізняється чіткою побудовою ієрархії адміністративних судів, які органічно входять до загальної судової системи.

Незважаючи на свою схожість, французька та німецька системи адміністративної юстиції мають багато відмінностей, головною з яких є повне відмежування адміністративної юстиції від органів виконавчої влади в німецькій системі та міцний взаємозв'язок між цими гілками влади у французькій системі. За таких підстав, слід погодитись з Ніколаєвою Л. А. та Соловйовою А. К., щодо розмежування цих систем в різні типи [5, с. 31].

Представниками англосаксонської правової системи є, зокрема, США та Великобританія. Визначальним для цих систем є принцип рівності громадянина та органів державної влади, а відтак всі спори між ними вирішують загальні суди. Проте, сучасні умови розвитку в цих країнах диктують необхідність в реформуванні їх правових систем. Так, повільність та дороговизна судового процесу, а часто і проста некомпетентність суду в питаннях діяльності публічної адміністрації, стала наслідком популяризації так званих квазісудових органів – різноманітних трибуналів по розгляду спорів у вузькій сфері суспільних відносин.

Між тим, виходячи з такого розуміння організаційного аспекту адміністративної юстиції, під сумнів слід поставити не лише віднесення до неї квазісудових органів, але також і систему адміністративної юстиції Франції, оскільки, як відзначалося вище, адміністративна юстиція та публічна адміністрація в цій країні міцно пов'язані, що проявляється в тому, що органи адміністративної юстиції часто виконують і адміністративні функції. Правова система Франції притаманна й іншим країнам, зокрема, Італії, Бельгії, Нідерландам, Греції, Люксембургу. Між тим, відповідність їхніх систем адміністративної юстиції організаційному аспекту не викликає сумніву, зокрема, і у зазначених авторів. Незважаючи на специфіку організаційної побудови, квазісудові органи здійснюють діяльність щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів, а відтак, слід приєднатися до думки тих авторів, які відносять до органів адміністративної юстиції також і квазісудові органи.

Форми адміністративного судочинства у світі залежать від особливостей правової системи держави, що є наслідком того, що деякі інститути адміністративного судочинства в них є схожими, інша частина – кардинально відмінна.

Так, підстави для порушення провадження в адміністративній справі загалом є схожими. До них відносяться: 1) порушення норм закону; 2) неправильне застосування

або зловживання повноваження органом публічної адміністрації; 3) порушення формальних вимог до підготовки акту; 3) відсутність компетенції органу щодо прийняття акту.

Розгляд справ за такими підставами відбувається в трьох формах: 1) розгляд справи в порядку чітко регламентованого адміністративного судочинства; 2) розгляд справи в квазісудовій формі; 3) розгляд справи в цивільно-процесуальній формі.

У Німеччині, Франції та деяких інших державах адміністративне судочинство виділене в окреме провадження та регулюється спеціальним нормативно-правовим актом. Так, адміністративне судочинство Франції регламентується Кодексом адміністративної юстиції від 04 травня 2000 року, в Німеччині – Положенням про адміністративні суди 1960 року. Особливістю адміністративного судочинства Німеччини при цьому є те, що Положення про адміністративні суди 1960 року не виключає можливість використання загальних норм цивільного процесу, наприклад, в питанні відповідей, строків, дієздатності учасників процесу.

Розгляд адміністративних справ в квазісудових органах характеризується тим, що в них відсутня загальна процесуальна форма розгляду спорів. Кожен з цих органів, як правило, діє на підставі свого положення. Проте, при цьому при здійсненні квазісудовими органами адміністративного судочинства обов'язковою вимогою є дотримання правил «природнього правосуддя».

Концепція «природнього правосуддя» заснована на двох принципах: 1) *nemo iudex in propria causa* – ніхто не може бути суддею у своїй справі, або правило проти упередження; 2) *audi alteram partem* – вислухай іншу сторону, або правило справедливого вислуховування, яке часто формулюється як правило про те, що ніхто не може бути засуджений не вислуханим.

Правило проти упередженості передбачає, що повинні бути виключені всі фактори, які можуть вплинути на суддю при винесенні рішення в кожному окремому випадку. Той, хто приймає рішення, повинен бути неупередженим і не мати особистих інтересів в результаті розгляду справи. Упередженість може проявлятися у різних формах: упереджена думка, забобони, відомча, фінансова, особиста і інші види упередженості, які порізно можуть вплинути на прийняття рішень. Відтак це правило вимагає: суддя повинен бути неупередженим і вирішувати справу об'єктивно на основі показань і документів.

Правило справедливого вислуховування означає, що людині повинна бути надана повна можливість захистити себе. Це правило виражається в певній сукупності процедур і прав, які включають: 1) право бути сповіщеним – ніяке рішення не повинне прийматися проти сторони, поки вона не сповіщена про пред'явлені їй вимоги; 2) право пред'явити факти і докази – можливість викласти свої доводи у письмовій та усній формі; 3) право заперечувати проти доводів; 4) жодний доказ не повинен братися «за спиною» особи; 5) право на обгрунтоване рішення – сторони повинні бути озброєні з мотивами рішення, в іншому випадку вони не можуть бути впевнені, що їх доводи прийняті та розглянуті, і будуть позбавлені можливості критикувати прийняте рішення; 6) той, хто вирішує, повинен чути, або право на встановлене рішення – рішення повинен виносити той, хто слухав справу; 7) правило проти розпоряджень – рішення повинно бути фактичним вирішенням того, хто його приймав, так як воно не повинне прийматися під будь-яким тиском або по будь-якому розпорядженню [8, с. 203-204].

Цивільно-процесуальна форма застосовується в тих країнах, де справи адміністративної юрисдикції розглядаються загальними судами. В цих державах розгляд адміністративних справ не виділяється в окреме провадження, відтак розгляд адміністративних справ здійснюється за загальними правилами цивільного судочинства без особливих змін в формі судового процесу або структури суду.

Слідуючи загальним ознакам судового процесу, адміністративне судочинство також складається із кількох стадій. Першою стадією адміністративного процесу є порушення провадження у справі. Як встановлено вище, завданням адміністративної юстиції є перш за все захист прав фізичних та юридичних осіб в публічно-правових відносинах. Відтак, за загальним правилом провадження в адміністративній справі порушується за зверненням фізичної особи, яка вважає, що діями або бездіяльністю органів публічної адміністрації порушені її права. Крім того до адміністративного суду також має право звернутися юридична особа, службовець або навіть орган публічної адміністрації у випадку необхідності оцінки законності акту державного органу.

**Висновки.** Таким чином, на підставі аналізу підходів науковців до визначення матеріального, організаційного та формального аспектів адміністративної юстиції, її основних ознак та досвіду функціонування в зарубіжних країнах, які мають різні правові системи, під адміністративною юстицією пропонуємо розуміти діяльність судових або квазісудових органів, яка здійснюється у визначеній процесуальній формі та направлена на вирішення конфліктів, які виникають між особою та органами публічної адміністрації під час здійснення нею владних управлінських функцій та між органами публічної адміністрації щодо вирішення компетенційних конфліктів.

Отже, за роки незалежності України вітчизняними науковцями зроблено великий крок вперед в питанні дослідження адміністративної юстиції. Вказане явище досліджено в формальному, матеріальному та організаційному аспектах, встановлено його суть, мету та основні ознаки. Разом із тим, на сьогоднішній день в Україні спостерігається значне відставання здобутків науки в дослідженні питанні адміністративної юстиції від його практичного втілення в нормативно-правових актах України, що підтверджується, зокрема, тим, що в Україні на законодавчому рівні відсутнє визначення адміністративної юстиції. Таким чином, наступним кроком розвитку адміністративної юстиції в Україні повинно стати її законодавче закріплення на підставі досягнень вітчизняних науковців.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 / Стефанюк Володимир Сергійович. — Київ, 2000. — 185 с. — Бібліогр. : с. 172-185.
2. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. пос. / О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — 156 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
4. Адміністративне судочинство : підруч. / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
5. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сборник / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 332 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Урядовий кур'єр. — 2005. — 17 серп.- № 153.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. — К.: Старий світ, 2006. — 576 с.
8. Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А. Н. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.