

**О. Д. Тихомиров**, доктор юридичних наук, професор  
**О. С. Гусарева**, здобувач кафедри теорії держави та права  
Київського національного університету внутрішніх справ України

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Київський національний університет внутрішніх справ України

*У статті аналізуються різні наукові підходи до розуміння адміністративної юстиції на прикладах теоретико-правових досліджень окремих українських та російських науковців, що стануть основою для формування більш розвинутої методології наукового пізнання інституту адміністративної юстиції.*

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, метод герменевтики, форма судового захисту, правосуддя, правовий інститут.

Проблема становлення системи адміністративної юстиції в Україні не є новою, проте навіть сьогодні серед науковців, юристів-практиків та навіть урядовців тривають дискусії щодо теоретичного осмислення сутності адміністративної юстиції, її ролі та місця в українській правовій системі. Безперечно, інститут адміністративної юстиції є одним з основних елементів правової держави, і Україна, намагаючись відповідати високим європейським стандартам захисту прав та свобод людини і громадянина, має побудувати власний ефективний механізм контролю за діяльністю державних органів та посадових осіб. Привертає увагу й те, що і донині немає чіткого теоретико-правового та законодавчого визначення поняття «адміністративна юстиція».

Актуальність питання щодо визначення поняття адміністративної юстиції в Україні зумовлена відсутністю єдиного підходу до її розуміння, що потребує подальшого дослідження цієї тематики з метою вироблення єдиної методологічної основи та удосконалення теоретичного та практичного базису її функціонування. З огляду на це у статті аналізуються різні наукові підходи до вивчення цього питання на прикладах теоретико-правових досліджень окремих українських та російських науковців. Метою дослідження є висвітлення та узагальнення тих підходів, які склалися у сучасній доктрині, що стане основою для формування більш розвинутої методології наукового пізнання інституту адміністративної юстиції. Це дасть змогу систематизувати існуючі точки зору, провести співставлення різних шкіл серед українських та російських вчених, що, у свою чергу,

стане підставою для нормативного закріплення змісту категорії адміністративної юстиції та проведення удосконалення цієї сфери з урахуванням наукових досягнень.

Для вирішення поставлених завдань у якості основного методу пропонується обрати метод герменевтики, завдяки якому уявляється можливим здійснити аналіз певної кількості наукових текстів, присвячених проблематиці адміністративної юстиції, а також методи порівняння, аналізу та синтезу, що дозволяють узагальнити та систематизувати отримані результати пізнання.

Серед вітчизняних науковців, які працювали у напрямку теоретичного обґрунтування сутності, змісту та особливостей запровадження і реформування адміністративної юстиції в Україні, слід назвати, Ю. П. Битяка, М. К. Галлянтича, Ю. В. Георгієвського, І. П. Голосніченка, В. М. Кампа, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, О. В. Кузьменко, В. М. Палія, Ю. С. Педька, Г. В. Перелюка, В. В. Решоту, Г. В. Рижкова, А. О. Селіванова, В. С. Стефашока, М. М. Тищенко, В. І. Шишкіна.

Вивчення адміністративної юстиції Росії присвячені праці Д. П. Бахраха, А. Г. Кучерені, А. М. Пилипенка, П. Г. Салішевої, А. К. Соловйової, Ю. П. Старилова, В. С. Усанова, П. Ю. Хамаєвої, Д. М. Чечета та ін. Проте за основу для проведення співставлень та узагальнень автором статті беруться праці таких вчених, які безпосередньо торкалися проблематики з'ясування змісту і сутності адміністративної юстиції, тенденцій її розвитку на сучасному етапі державотворення.

У своєму дисертаційному дослідженні «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні» В. С. Стефанюк звертає увагу на велике теоретичне і практичне значення проблеми наукового дослідження сутності адміністративної юстиції та необхідність вирішення проблеми правової обумовленості її запровадження в Україні. Автор визначив основні теоретичні положення та перспективи подальшого розвитку законодавства щодо судової влади, запровадження спеціалізованих адміністративних судів усіх інституційних рівнів з метою вдосконалення здійснення правосуддя при вирішенні справ, що виникають із публічно-правових відносин у сфері конституційних та адміністративно-правових відносин фізичних і юридичних осіб з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами тощо.

У результаті такого всебічного осмислення цієї проблематики зроблено спробу сформулювати саме поняття «адміністративна юстиція». На його думку, адміністративна юстиція є системою судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління або їх посадових чи службових осіб. Разом з цим, адміністративна юстиція розглядається як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь у спеціальні судово-адміністративні органи [12]. Таким чином, В. С. Стефанюк зосередив увагу саме на суб'єктному, інституційному підході до визначення поняття та сутності адміністративної юстиції, тобто на організаційній основі правосуддя, підкреслюючи необхідність створення спеціалізованих адміністративних судів на всіх рівнях судової організації країни.

У своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна юстиція» Ю. В. Георгієвський визначає особливості адміністративної юстиції, її співвідношення з адміністративною юрисдикцією, а також досліджує теоретичні аспекти створення та функціонування інституту адміністративної юстиції в Україні, системи спеціалізованих адміністративних судів. Автор акцентує увагу на необхідності визначення та обґрунтування місця інституту адміністративної юстиції в системі державно-правових інститутів України, його значення для забезпечення

режиму законності, дотримання конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування. За результатами власного наукового пошуку автор зробив аргументований висновок про необхідність більш глибокого вивчення інститутів адміністративної юстиції з точки зору не тільки інституціонального підходу (організація адміністративних судів), а й концепції адміністративного судочинства (процесуальні аспекти діяльності, поведінкові орієнтації суддів, їх соціальний статус і установки, доступність адміністративного судочинства).

Крім того, Ю. В. Георгієвський пропонує таке бачення змісту та сутності адміністративної юстиції, відповідно до якого вона визначається як інститут спеціалізованих адміністративних судів, що відокремлені від судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також як форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [4]. При дослідженні адміністративної юстиції автор використав інституційний та структурно-функціональний підходи. У ході висвітлення цієї проблематики автором акцентується увага на питанні місця інституту адміністративної юстиції в системі державно-правових інститутів України. В цьому підході вбачається схожість із позиціями В. С. Стефанюка, який також зосередив увагу на організаційній основі правосуддя.

Досліджуючи теоретичні засади адміністративної юстиції, О. В. Кузьменко наголошує на необхідності налагодження такої системи, яка б гарантувала захист суб'єктивних прав громадян, та створення спеціального судового органу з розгляду справ, що впливають з адміністративних відносин. Аналізуючи основні сучасні підходи до розуміння цього поняття, автор зосереджується на інституційному підході і розглядає адміністративну юстицію через призму організаційної основи правосуддя в контексті системи судових органів, до компетенції яких належить розгляд спорів, що виникають у сфері публічної діяльності.

Отже, адміністративна юстиція характеризується як система спеціальних судових органів, які створені для розгляду і вирішення суперечок про право, у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають з приводу діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами, з другого, у результаті цього може бути прийняте рішення про визнан-

ня недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [6]. Вочевидь позиція автора стосовно цього питання є схожою із позиціями, викладеними у працях В. С. Стефанюка, Ю. В. Георгієвського, а також В. Решоти, який визначив адміністративну юстицію як систему спеціально створених судових та квазісудових органів із вирішення та розгляду адміністративних спорів за спеціально встановленою процедурою щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їхніх посадових і службових осіб, які порушують права, свободи та інтереси фізичних осіб чи права та законні інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [9].

І. Б. Коліушко і Р. О. Куйбіда пропонують розглядати адміністративну юстицію як судовий захист прав, свобод та правових інтересів учасників правовідносин, які виникають у сфері управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування. Можна дійти висновку, що, пропонуючи таке визначення, автори використали функціональний підхід до розуміння адміністративної юстиції. Проте, аналізуючи основні положення їхньої праці, очевидним стає той факт, що основну увагу приділено саме організаційній побудові адміністративної юстиції (створення системи адміністративних судів в Україні, їх місце у системі судів загальної юрисдикції, організація адміністративної юстиції у державах романо-германського та англо-американського типу правових систем) [1].

Дещо інший підхід спостерігається у праці Ю. С. Педька, який, вивчаючи на дисертаційному рівні проблеми становлення адміністративної юстиції, також зробив спробу розкрити зміст цього поняття. Серед основних завдань, які поставили перед автором у процесі здійснення наукових пошуків було визначення теоретичних засад становлення і функціонування адміністративної юстиції та її призначення в умовах функціонування правової держави; розкриття місця і ролі адміністративної юстиції у правозахисній сфері діяльності держави; формулювання основних цілей, функцій та принципів адміністративної юстиції тощо. Використавши функціональний підхід до розуміння адміністративної юстиції, автор з'ясував її місце та функціональне призначення у системі засобів забезпечення захисту прав і свобод громадян, а також розкрив зміст адміністративного судочинства, як сукупності проваджень, стадій і

процесуальних дій. У результаті такого наукового підходу Ю. С. Педько запропонував розглядати адміністративну юстицію як особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у відповідності з правилами адміністративного судочинства [8]. Таким чином, автор розглядає адміністративну юстицію саме через призму здійснення правосуддя як однієї з основних функцій держави. Аналогічну наукову позицію займає Ю. О. Кравцова, яка характеризує адміністративну юстицію як особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків [5]. При цьому, автор наголошує, що адміністративно-правовий захист має бути судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами.

Акцентуючи увагу саме на основному завданні адміністративної юстиції – захисті прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, колектив авторів публічного посібника «Основи адміністративного судочинства» під поняттям «адміністративна юстиція» пропонує розуміти механізм судового захисту прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, що виикають у сфері публічної адміністрації (управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування) [7]. З такої позиції адміністративна юстиція розглядається через призму судового захисту як однієї із головних функцій держави. При цьому головна роль відведена авторами адміністративному судочинству як процесуальній складовій адміністративної юстиції, де предметно розглядаються питання визначення підсудності адміністративних справ, забезпечення адміністративного позову, порядок та умови надання правової допомоги в адміністративних справах, особливості проходження справ в адміністративному судочинстві тощо.

Слід також приділити увагу визначенню, запропонованому Центром адаптації державної

служби до стандартів Європейського Союзу. У цьому випадку адміністративна юстиція розглядається як комплексний правовий інститут, який регулює (визначає) особливий порядок розгляду та вирішення спорів публічно-правового характеру, що є безпосереднім результатом виникнення специфічної конфліктної ситуації між громадянським суспільством та державою, за якого судові чи інші уповноважені на те державні органи розглядають скарги на дії чи бездіяльність органів публічної влади й виносять обов'язкове для них рішення [15]. У цьому випадку підкреслюється саме процесуальна форма адміністративної юстиції. Поряд з цим у доповідях фахівців Центру наголошується на судовому захисті як одній з головних рис адміністративної юстиції, і, з точки зору функціонального підходу, пропонується відповісти визначення адміністративної юстиції як своєрідної форми судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів публічної влади та їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій [15].

Підприємливі та змістовні в контексті визначення цієї задачі с праці, присвячені проблемам адміністративної юстиції, О. В. Альхімешка, Д. М. Бахраха, Н. Г. Салішевої, Ю. Н. Старилова, П. Ю. Хамансвої, Д. М. Чечета. Але увагу привертають особливості визначення поняття адміністративної юстиції, запропонованому в малому енциклопедичному словнику Ф. О. Брокгауза та І. О. Сфрона. Ще у 1890 р. адміністративна юстиція визначалася як суд, відокремлений від загального судочинства, який відправляється не судовими, а адміністративними установами, що розглядають скарги приватних осіб на дії адміністративної влади, які порушують права скажників [16]. Таке визначення було характерне для тогочасного періоду, коли здійснення правосуддя частково залишалось однією із функцій адміністрації. Після здійснення судової та адміністративно-правової реформ відбувся остаточний розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно до якого функція судочинства стала належати виключно судовим органам.

Сучасні науковці, досліджуючи проблему створення цілісної системи адміністративних судів, відокремлених від загального судочинства, пропонують розглядати адміністративну юстицію як систему спеціальних органів, які здійснюють контроль у сфері управління [13].

У посібнику Н. Г. Салішевої та П. Ю. Хамансвої «Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство в Російській Федерації», на основі історичного аналізу нормативно-правових актів та різних поглядів юристів-теоретиків досліджується історія становлення та розвитку інституту судового оскарження дій адміністративних органів, особлива увага приділяється проблемам адміністративного судочинства.

Автори наголошують, що основний зміст інституту адміністративної юстиції складає судовий контроль за законністю дій органів (посадових осіб) публічної влади [10, с. 22]. Щодо визначення поняття адміністративної юстиції, пропонується два підходи до його розуміння. У широкому розумінні автори пропонують розглядати адміністративну юстицію як порядок вирішення спорів, які виникають між громадянами та органами державного управління у процесі реалізації повноважень цього органу [10, с. 2]. Схожою є точка зору Д. М. Чечета, який розглядає адміністративну юстицію як порядок розгляду та вирішення у судово-процесуальній формі спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з однієї сторони, та адміністративними органами – з другої, який здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів [14].

Також Н. Г. Салішева та П. Ю. Хамансва пропонують інший погляд на розуміння адміністративної юстиції, відповідно до якого вона розглядається як судовий захист прав, свобод та інтересів громадян та їх об'єднань, що охороняються законом від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади та інших органів управління, наділених державно-владними повноваженнями, органів місцевого самоврядування, державних та муніципальних службовців [10, с. 24]. Отже, з позиції функціонального підходу автори підкреслюють, що однією з головних рис, яка розкриває сутність адміністративної юстиції, є судовий захист прав, свобод та інтересів громадян.

Монографія Ю. Н. Старилова «Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи» є однією з фундаментальних праць сучасних російських вчених, присвячених дослідженню проблем адміністративної юстиції Росії. Автором досліджено історію розвитку російської адміністративної юстиції та наукових уявлень про неї, особливості формування адміністра-

тивного судочинства, теорію адміністративних правовідносин тощо. Слід звернути увагу на зауваження Ю. П. Старилова щодо доцільності заміни поняття «адміністративна юстиція» на термін «адміністративне судочинство» (правосуддя), під яким мається на увазі спеціальна гілка судочинства, яка забезпечує судовий контроль за публічною владою, діяльністю органів виконавчої влади, органів державного та муніципального управління, різних публічно-правових інститутів, установ та організацій [11].

Очевидно, що автор, власне, ототожнює адміністративну юстицію з адміністративним правосуддям, підкреслюючи той аспект, що судова влада у сучасній правовій державі є однією з важливих елементів структури державної влади поряд із законодавчою і виконавчою гілками у вигляді системи правосуддя. При цьому адміністративна юстиція виконує функцію судового контролю, який реалізується при поданні до суду адміністративного позову, що розглядається за правилами адміністративного судочинства. Таким чином, використовуючи функціональний підхід до розуміння сутності адміністративної юстиції, Ю. П. Старілов розглядає її через призму реалізації державної функції правосуддя, а значить як елемент державної влади. Схожими також є позиції Д. М. Бахраха та О. В. Альхіменка, які визначають адміністративну юстицію як розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб та органів виконавчої влади, як правосуддя з адміністративних справ або як розгляд спеціальними судовими органами відповідно до особливих процесуальних правил спорів з приводу порушення публічних прав громадян та юридичних осіб, які вишикають в ході управлінського процесу [3, 2].

Узагальнюючи різні точки зору сучасних українських та російських науковців, слід відзначити, що єдиного підходу до розуміння адміністративної юстиції не має. У сучасній науковій літературі хоча й приділяється велика увага проблемам забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування, проте залишаються не розкритими повною мірою зміст та сутність самої адміністративної юстиції, а серед існуючих поглядів науковців щодо цієї проблематики відчуваються істотні розбіжності. Такий стан речей обумовлює необхідність подальшого узагальнення та систематизації існуючих методик вивчення адміністративної юстиції.

Так, більшість українських вчених досліджують адміністративну юстицію з точки зору її функціонального призначення та організаційної побудови. У свою чергу, російські науковці, акцентуючи увагу на процесуальному підході, розуміють під цим поняттям особливий порядок розгляду та вирішення у судовій процесуальній формі спорів, правосуддя у сфері адміністративної влади тощо. Слід також зазначити, що відсутність єдиного підходу до розуміння адміністративної юстиції пояснюється спеціалізацією предметів наукового дослідження та специфікою дослідницьких завдань, що вирішуються тим чи іншим автором. Науковці, праці яких присвячені вивченню становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції, її структурної будови, організації адміністративних судів, розглядають її з позиції інституціонального підходу. Інші вчені, акцентуючи увагу на дослідженні процесуальних особливостей адміністративного судочинства, вивчають порядок розгляду та вирішення адміністративних спорів, визначають адміністративну юстицію з точки зору формального, функціонального підходів тощо.

Загалом можна помітити три основних підходи до розуміння адміністративної юстиції, а саме: а) процесуальний, відповідно до якого адміністративна юстиція визначається як особливий порядок вирішення спорів або як вид судочинства; б) інституційний, при якому адміністративна юстиція характеризується як система спеціалізованих судів; в) функціональний, де акцент робиться на здійсненні державою функції захисту прав та свобод громадян. І хоча на даний час існує багато відмінних та близьких за змістом формулювань поняття адміністративної юстиції, проте вони це завжди відбивають сутність розуміння цього явища. Узагальнення методології наукових досліджень сфери функціонування адміністративної юстиції стане підставою для її подальшого удосконалення, узгодження наукових позицій, вироблення науково виважених та несуперечливих рекомендацій щодо систематизації чинного законодавства, завершення адміністративної та судової реформи в Україні.

### **Література**

1. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України* / Авторитетно упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

2. *Альхименко А. В.* Административная юстиция в западноевропейских странах и в России (Сравнительно-правовой анализ): Дисс. ... к. ю. н.: 12.00.14: Москва, 2004. – 187 с.

3. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. – 254 с.

4. *Георгієвський Ю. В.* Адміністративна юстиція: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 218 с.

5. *Кравцова Ю. О.* Адміністративна юстиція в Україні – становлення та розвиток // Юридичний вісник.

6. *Кузьменко О. В.* Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2007. – 167 с.

7. *Основи адміністративного судочинства в Україні.* (навч. посіб. для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. ред. Александрової П. В., Куйбіди Р. О. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.

8. *Педько Ю. С.* Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 232 с.

9. *Решота В. В.* Перспективи реформування адміністративної юстиції у системі держав-

ного управління України // Демократичне врядування: Наук. вісник. 2008. – Вип. 1.

10. *Саліщева П. Г., Хаманева П. Ю.* Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство в Російській Федерації / Прав. ун-т при Інст. держ. та права РАН. – М., 2001. – 41 с.

11. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М), 2001. – 304 с.

12. *Стефанюк В. С.* Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф. на здоб. наук. ступ. к. ю. н.: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 19 с.

13. *Хаманева П. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. – М.: Ин-т государства и права Российской академии наук, 1997. – 217 с.

14. *Чечет Д. М.* Адміністративна юстиція (теоретичні проблеми). – Л.: Вид-во ЛГУ, 1973. – 89 с.

15. *Матеріали* Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу // <http://www.center.gov.ua>

17. *Малый* энциклопедический словарь Брокгауза та Сфрона // <http://ru.wikipedia.org>

### **О. Д. Тихомиров, О. С. Гусарева**

Современные подходы к пониманию административной юстиции.

В статье анализируются разные научные подходы к пониманию административной юстиции на примерах теоретико-правовых исследований некоторых украинских и российских ученых, что станет основой для формирования более развитой методологии научного познания института административной юстиции.

In the article are analyzed different scientific approaches of understanding of administrative justice on the examples of theoretical-legal researches of the separate Ukrainian and Russian workers of researches, that will become basis for forming of more developed methodology of scientific cognition of institute of administrative justice.