

УДК 342.96.21

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.79>

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Кантор Н.Ю.,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного**та інформаційного права**Національного університету «Львівська політехніка»*

Кантор Н.Ю. Основні підходи до розуміння завдань адміністративного судочинства.

На основі узагальнення основних утверджених в українській науці адміністративного права точок зору на склад та спрямованість завдань адміністративного права автор визначив, що їх об'єднує визнання завданнями адміністративного права: 1) конкретизацію та забезпечення реалізації прав і свобод людини у публічно-правовій площині шляхом упровадження механізмів адміністративно-правового регулювання та охорони у сфері публічного адміністрування; 2) визначення стандартів здійснення суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та надання ними адміністративних послуг, а також установлення й вдосконалення матеріально-правового та процедурного інструментарію діяльності суб'єктів владних повноважень, у тому числі, засобів правового захисту від порушень з їх боку, механізмів громадянського контролю за їх діяльністю.

За підсумками дослідження прикладів розуміння завдань адміністративного права у зарубіжній науковій думці, у статті зауважено, що згідно з національною традицією держав з правовою системою загального права, яка була перейнята багатьма державами, які представляють правову сім'ю континентального права, основоположним завданням адміністративного права визнається визначення оптимальних з точки зору верховенства права та ефективності публічного адміністрування меж свободи управлінського розсуду суб'єктів владних повноважень та забезпечення приватних осіб засобами правового захисту від зловживань адміністративною владою. Також, помітним у вищевикладених формулюваннях завдань адміністративного права є особливий наголос на гарантуванні прозорості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, насамперед, перед громадянським суспільством. Менше значення має завдання адміністративного права, що полягає у встановленні принципів, матеріально-правових правил та процедури виконання владних управлінських функцій адміністративними орга-

нами, а також накопичення у адміністративній та судовій практиці потенціалу для підвищення ефективності адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне право зарубіжних держав, забезпечення прав та законних інтересів людини у публічно-правовій сфері, завдання адміністративного судочинства, регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень.

Kantor N.Yu. Basic approaches to understanding the objectives of administrative law.

On the basis of a generalization of those dominant viewpoints on objectives of administrative law that are developed within Ukrainian administrative legal science, the author determined that they are united by the recognition of the following to be objectives of administrative law: (1) specifying and ensuring the implementation of human rights and freedoms in the public-legal sphere through the introduction of mechanisms administrative legal regulation and protection in the public administration domain; (2) determination of the standards for the exercise of public management functions by administrative authorities and the provision of administrative services by them, as well as the establishment and improvement of substantive and procedural tools for activities of administrative authorities, including the means of legal protection against violations on their part as well as mechanisms of civil control over their activities.

According to the outcomes of the study of approaches to understanding of the tasks of administrative law in world scientific community, the article notes that according to the national tradition of the common law countries, which was adopted by many states that represent the civil law legal tradition, the fundamental objective of administrative law is recognized to be the determination of optimal (from the point of view of the rule of law and good governance) limits of the margin of appreciation of administrative authorities and providing private individuals with

legal protection against abuse of administrative power. Moreover, it is particularly noticeable that a special emphasis is placed on guaranteeing the transparency and accountability of administrative authorities to civil society. Less important is the task of administrative law, which consists in establishing the principles, substantive rules and procedures for the performance of administrative functions by government authorities, as well as the accumulation in administrative practice and judicial case-law of the potential for increasing the effectiveness of administrative law.

Key words: administrative law of foreign states, governing activities of public authorities, ensuring the rights and legitimate interests of private persons in public legal sphere, tasks of administrative proceedings.

Постановка проблеми. Мету адміністративного права у науці адміністративного права здебільшого розуміють як всеосяжне уособлення цінностей, яким слугує адміністративне право в усіх його засадничих, матеріально-правових, процедурних та процесуальних аспектах. Мета адміністративного права є вихідною точкою для визначення завдань, які ставляться перед цією галуззю права. Тоді як мета є результатом функціонування адміністративного права, яке лежить за межами діяльності, що забезпечує її досягнення, завдання адміністративного права є спорідненими до мети тим, що вказують на результат дії принципів та приписів адміністративного з тією особливістю, що він не виходить за межі площини адміністративного права. Однак, у науковій літературі немає єдності у розумінні завдань адміністративного права. Причини цього включають, насамперед, розбіжності у розумінні відмінностей мети та завдань адміністративного права, а також відсутність або недостатність теоретичного обґрунтування обраних вихідних точок для окреслення кола завдань адміністративного права. Разом з тим, очевидно є важливість побудови цілісного бачення завдань адміністративного права для використання як теоретико-правового явища, яке є другорядним після мети/призначення адміністративного права фактором визначення змісту та спрямованості адміністративно-правового регулювання, насамперед, у правотворчій діяльності та фундаментальних наукових дослідженнях з тематики адміністративного права, а також у ході правозастосування як похідного від мети адміністративного права правового та ціннісного орієнтиру. Першочерговим кроком на шляху до цього результату видається узагальнення основних утверджених в українській науці адміністративного права точок зору на склад та спрямованість завдань адміністративного права, а також звернення до основних шляхів

розуміння завдань адміністративного права у зарубіжній науковій думці.

Мета дослідження. Метою дослідження є визначення основних підходів до розуміння завдань адміністративного судочинства.

Стан опрацювання проблематики. Наукова спільнота за час становлення та еволюції основоположних уявлень про адміністративне право забезпечила значний поступ до відшукання визначеності щодо розуміння його завдань. На особливе відзначення заслуговують, зокрема, наукові праці В.М. Бевзенка, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвського, О.П. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.М. Миколенка та С.Г. Стеценко. Разом з тим, деякі запропоновані тими чи іншими вченими завдання адміністративного права за рівнем загальності можуть бути складовою частиною мети адміністративного права. З іншого боку, при формулюванні завдань адміністративного права слід відмежовувати суспільні відносини, які охоплюються предметом правового регулювання цієї галузі права, від тих, які складаються під час формування державної політики у публічно-правовій царині у межах політичного розсуду суб'єктів владних повноважень та не регулюються правом, а вивчаються, головним чином, наукою публічного управління (публічного адміністрування). Крім того, викладаючи завдання адміністративного права, необхідно відмежовувати їх між собою для того, щоб не допускати їх змішування. Зважаючи на це, актуальним науковим завданням постає визначення основних та якомога більш прогресивних підходів до розуміння завдань адміністративного судочинства, що відображені на сторінках дослідницьких робіт, присвячених цьому питанню.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи огляд наукових джерел, що присвячені завданням адміністративного права, перш за все, видається слушним навести найбільш усталене та виважене визначення завдань адміністративного права, яке запропонував Р.С. Мельник, указавши на те, що завдання адміністративного права являють собою сукупність напрямів, у межах яких досягається його мета [1, с. 60]. На переконання вченого, завданнями адміністративного права є:

- конкретизація прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «утвердження прав і свобод людини»);
- формування досконалих механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «забезпечення прав і свобод людини»);
- уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації;

– поліпшення механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації;

– удосконалення інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 60].

Одночасно з цим, вчений наголошує на тому, що перелік завдань, які вирішуються за рахунок норм адміністративного права, може змінюватися, залежно від стану розвитку українського законодавства, поліпшення функціонування органів публічної влади, підняття рівня правосвідомості населення країни та інших чинників, що мають значення [1, с. 60].

Продовжуючи джерелознавчий аналіз, звернемо увагу на те, що подібного бачення складу та спрямованості завдань адміністративного права дотримується колектив авторів, до якого увійшли, зокрема, В.В. Галунько, П.В. Діхтієвського, О.П. Кузьменко та С.Г. Стеценко. За висновком вчених, основні завдання адміністративного права України включають:

– конкретизація прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод людини (це здійснюється, передусім, в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають компетенцію та порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації);

– формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування, як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини;

– підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства;

– уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації;

– оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

– удосконалення інституту юридичної відповідальності;

Водночас, вчені зауважують, що динамічний розвиток суспільних відносин в Україні щодо адаптації як суспільного життя, так і правової практики до інституцій ЄС призводить до того, що завдання адміністративного права постійно уточнюються, доповнюються та змінюються [2, с. 26–28].

Значно більш широкий спектр завдань адміністративного права окреслює О.М. Миколенко, вказуючи на те, що до основних цілей сучасного адміністративного права слід віднести:

– забезпечення дієвого механізму побудови системи органів публічної адміністрації, головним обов'язком якої є утвердження і забез-

печення прав і свобод людини;

– встановлення правових стандартів організації публічної служби, які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини;

– забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись управлінська діяльність в органах державної влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні;

– забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись підзаконна правотворча діяльність органів державної виконавчої влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні;

– забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг;

– забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

– забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в публічній сфері шляхом закріплення процедур не тільки ефективних з точки зору держави, а й зручних для пересічних громадян;

– встановлення механізму захисту прав суб'єктів публічних правовідносин [3, с. 68-69].

Переходячи до ознайомлення із зарубіжною доктриною адміністративного права у частині, що присвячена завданням адміністративного права, зазначимо, що вона несе на собі відбиток особливостей правових систем відповідних держав. Найбільш яскраво погляди на завдання адміністративного права відображають особливості місця та призначення адміністративного права у державах з правовою системою загального права.

Так, згідно з міркуваннями американських дослідників П. Лейленда та Т. Вудса, адміністративне право втілює загальні принципи, яким підпорядковується процес виконання публічно-владних повноважень, щоб незліченна кількість доступних виконавчій владі дискреційних повноважень ґрунтувалась на основних засадах законності та справедливості. Завданнями та функціями адміністративного права, у світлі цього, на переконання вчених, є:

– стримування та протидія незаконному використанню або зловживанню адміністративною владою (контрольна функція);

– забезпечення виконання суб'єктами владних повноважень покладених на них повноважень, включно з тими, що мають дискреційний характер (командно-адміністративна функція).

– втілення позитивних принципів для сприяння належній адміністративній практиці, наприклад, у забезпеченні дотримання правил природної справедливості у різноманітних сферах суспільного життя;

– забезпечення підзвітності та прозорості, включаючи створення умов для участі заінтересованих осіб у процесі публічного управління;

– упровадження засобів правового захисту від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [4; 5].

Для порівняння, за твердженням А. Моура вченого цілі цієї галузі права є багатограничними і включають:

– регламентацію діяльності адміністративних органів – адміністративне право встановлює правила та процедури виконання владних управлінських функцій адміністративними органами, щоб вони діяли на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, та не зловживали владою;

– захист прав приватних осіб – однією з основних цілей адміністративного права є захист прав осіб, які взаємодіють з адміністративними органами, що включає забезпечення процедурної справедливості в процесі прийняття рішень, захист від свавільних дій і надання особам можливостей оскаржити адміністративні рішення;

– сприяння підзвітності та прозорості – адміністративне право прагне сприяти підзвітності та прозорості в діяльності адміністративних органів, зокрема, вимагаючи від адміністративних органів розкривати інформацію про їх діяльність, у тому числі рішення та політику, а також забезпечує механізми громадського контролю;

– урівноваження адміністративного розсуду та правових обмежень – адміністративне право має на меті знайти баланс між наданням адміністративним органам необхідного розсуду для ефективного виконання своїх функцій та накладенням правових обмежень для запобігання зловживанню владою або свавільному прийняттю рішень;

– забезпечення верховенства права – адміністративне право відіграє важливу роль у підтримці верховенства права, забезпечуючи рамки для здійснення державної влади (воно гарантує, що адміністративні акти відповідають конституційним принципам і що органи влади діють у межах своїх законних повноважень);

– сприяння ефективному публічному адмініструванню – встановлюючи та забезпечуючи дотримання матеріально-правових та процедурних гарантій, адміністративне право також оптимізує адміністративні процеси (зокрема, накопичуючи у адміністративній практиці потенціал для змін, слугуючи полем для врегулювання

спорів) сприяючи ефективному управлінню публічними справами (формуванню та реалізації публічної політики), у тому числі наданню адміністративних послуг;

– адаптація до мінливих суспільних потреб – адміністративне право є динамічним та реагує на мінливі суспільні потреби й очікування, розвиваючись у відповідь на нові виклики, технологічний прогрес і зміни суспільних пріоритетів, гарантуючи, що адміністративні процеси залишаються актуальними та ефективними у вирішенні сучасних проблем [6].

Висновки. Узагальнивши основні утвердження в українській науці адміністративного права точки зору на склад та спрямованість завдань адміністративного права, констатуємо, що їх об'єднує визнання завданнями адміністративного права: 1) конкретизація та забезпечення реалізації прав і свобод людини у публічно-правовій площині шляхом упровадження механізмів адміністративно-правового регулювання та охорони у сфері публічного адміністрування; 2) визначення стандартів здійснення суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та надання ними адміністративних послуг, а також установа й вдосконалення матеріально-правового та процедурного інструментарію діяльності суб'єктів владних повноважень, у тому числі, засобів правового захисту від порушень з їх боку, механізмів громадянського контролю за їх діяльністю.

Взявши ж до уваги приклади розуміння завдань адміністративного права у зарубіжній науковій думці, зазначимо, що згідно з національною традицією держав з правовою системою загального права, яка була перейнята багатьма державами, які представляють правову сім'ю континентального права, основоположним завданням адміністративного права визнається визначення оптимальних з точки зору верховенства права та ефективності публічного адміністрування меж свободи управлінського розсуду суб'єктів владних повноважень та забезпечення приватних осіб засобами правового захисту від зловживань адміністративною владою. Також, помітним у вищевикладених формулюваннях завдань адміністративного права є особливий наголос на гарантуванні прозорості та підзвітності суб'єктів владних повноважень, насамперед, перед громадянським суспільством. Менше значення має завдання адміністративного права, що полягає у встановленні принципів, матеріально-правових правил та процедури виконання владних управлінських функцій адміністративними органами, а також накопичення у адміністративній та судовій практиці потенціалу для підвищення ефективності адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: *навч. посібник* / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : *підручник* / Галунько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.П., Стеценко С.Г. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Миколенко О.М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2016_23_14.
4. Leyland P., Woods T. *Textbook on Administrative Law* [4th ed]. Oxford University Press, 2002. 581 p.
5. Purpose of Administrative Law. AbyssiniaLaw. 2023. URL: <https://www.abysiniaw.com/study-on-line/365-administrative-law/7184-purpose-of-administrative-law>.
6. More A. Introduction to Administrative Law. 2023. URL: <https://thelegalquotient.com/administrative-law/administrative-law/2347/>.
7. Белов Д.М., Белова М.В., Палапа Б.Б. Соціальне підприємництво: поняття та ознаки. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 75(1). Ч. 1. 2023. С. 33–39.
8. Белов Д.М., Легеза Є.О. Форми та методи правового регулювання захисту прав споживачів щодо поводження з відходами на державному рівні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2024. С. 105–109.
9. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм: *монографія*. К.: Четверта хвиля. 2010. 240 с.
10. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.