

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**КУРІННИЙ ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ**

**АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ГАРАНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЗАКОННОСТІ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність.** Виникнення держави та наділення владою певних представників суспільства поставило у нерівне становище громадян, для яких завжди важче відстоювати свої законні інтереси та права у конфліктних відносинах із посадовцями органів публічної адміністрації. Належність важелів впливу у таких представників надає їм можливість зловживати владою для задоволення особистих потреб та інтересів, інколи всупереч інтересам звичайних громадян. Для захисту останніх і було створено адміністративну юстицію, органи якої повинні незалежно та неупереджено розглянути та вирішити конфлікт між громадянами та органом, посадовою чи службовою особою публічної адміністрації.

Внаслідок існування багатьох моделей адміністративної юстиції та відмінності у її застосуванні немає єдиного визначення цього інституту. Адміністративна юстиція – це система спеціально утворених судових і 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, що порушують права, свободи та інтереси фізичних осіб чи права та законні інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Таке трактування є досить широким, оскільки включає в себе і органи адміністративної квазіюстиції, проте це зумовлене спробою охарактеризувати усі основні моделі адміністративної юстиції, зокрема англосаксонську.

Отже, тема дослідження є актуальною і потребує детального вивчення. Дослідження адміністративної юстиції має велике теоретичне та прикладне значення для демократизації державного управління України. Питання запровадження адміністративної квазіюстиції в Україні потребує ґрунтовного наукового дослідження, важливо також проаналізувати позитивний досвід європейських та інших країн у сфері адміністративно-юстиційного захисту

прав і свобод громадян.

**Стан наукової розробки теми.** Досліджувана проблема була започаткована в дослідженнях В.Б. Авер'янова, Ю. Димитрова, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіди, Ю.С. Педька, Ю.М. Старилова, А.В. Хворостянкіної та ін..

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розроблялися в працях таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як Ю. Битяк, Д. Бахрах, Ю. Георгієвський, В. Бевзенко, О. Гусарева, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Комзюк, Ю. Старілов, Р. Мельник, Н. Хаманьова та ін.

Окремі теоретичні, а також практичні аспекти діяльності адмінсудів в Україні розглядали С. Бондар, А. Борко, А. Неугодніков, О. Пасенюк, А. Руденко, О. Свида, В. Стефанюк, І. Шруб та ін.

**Об'єктом** дослідження є явище адміністративної юстиції.

**Предметом** дослідження є роль адміністративної юстиції як гаранта забезпечення законності в сфері публічного управління.

**Метою роботи** є дослідження адміністративної юстиції як особливого виду публічно-управлінської діяльності.

Відповідно до мети було поставлено такі **завдання**:

- висвітлити джерельну базу дослідження адміністративної юстиції та стан наукової розробки проблеми, розкрити поняття, принципи, моделі, завдання та предмет адміністративної юстиції;
- дослідити публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції;
- проаналізувати систему органів адміністративної юстиції та їх повноваження;
- визначити проблеми законності у сфері ПУ та можливі шляхи їх розв'язання;
- розкрити особливості і перспективи реформування адміністративної юстиції в Україні на прикладі іноземного досвіду.

**Методологічна база дослідження.** Методологічну основу магістерської роботи становить сукупність методів та прийомів наукового пізнання. Магістерська робота побудована на принципах об'єктивізму. Відповідно до поставленої мети автором використовувалися загальнонаукові методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція). За допомогою принципу об'єктивізму авторові було легше сприймати інформацію та обробляти її. Логіко-семантичний метод дозволив поглибити понятійний апарат, виокремити складові системи адміністративної юстиції.

У роботі застосований історичний та логічний методи дослідження та системний підхід, що дало змогу всебічно дослідити явище адміністративної юстиції. Застосування в дослідженні порівняльного методу аналізу дало змогу з'ясувати особливості адміністративної юстиції в нашій державі та зарубіжних країнах у зв'язку з певними історичними умовами їх функціонування та специфікою держав. Використання емпіричних методів стало запорукою наукової об'єктивності та достовірності результатів дослідження.

**Наукова новизна дослідження.** Виконана магістерська робота – це самостійне наукове дослідження у сфері публічного управління та адміністрування, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати. Наукова новизна визначається актуальністю досліджуваної проблеми і полягає у тому, що у рамках проведеного наукового дослідження:

- 1) отримала подальшої систематизації історіографія проблеми та джерельна база дослідження;
- 2) здійснено комплексне дослідження ролі адміністративної юстиції у забезпеченні законності у сфері публічного управління.

**Практичне значення.** Дипломну роботу написано в наукових та навчальних цілях, і безпосередньо адресовано викладачам, студентам та аспірантам гуманітарних факультетів, а отримані результати дослідження можуть використовуватися в навчальних цілях студентами, викладачами, фахівцями з публічного управління. Результати магістерської роботи можуть

бути використані з метою написання навчальних посібників і підручників, зокрема під час викладання загальних і спеціальних курсів з публічного управління.

**Структура роботи** відповідає поставленим перед дослідженням завданням. Загальний обсяг її становить 111 сторінок, з них основного тексту – 101 сторінка. Магістерська робота складається із списку умовних скорочень, вступу, 3 розділів, 9 підрозділів, висновків, списку джерел та літератури, додатків.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи, зазначено структуру і обсяг роботи.

У **першому розділі** *«Теоретичні засади дослідження адміністративної юстиції в Україні»* охарактеризовано теоретичну складову дослідження.

*Підрозділ 1.1. «Джерельна база дослідження адміністративної юстиції та стан наукової розробки проблеми»* демонструє той факт, що сучасна вітчизняна та зарубіжна адміністративно-правова наука сповнена низки різноманітних підходів до визначення змісту поняття адміністративна юстиція. Дослідженням обраної проблематики займалась значна кількість науковців. Важливим законодавчим кроком на шляху до становлення адміністративної юстиції в Україні стало прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України.

У *підрозділі 1.2. «Поняття та принципи адміністративної юстиції»* автор зазначає, що сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий. Адміністративну юстицію загалом можна тлумачити як

розгляд і вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція). Можна виділити основні принципи адміністративної юстиції: принцип синхронності, рівності, збалансованості, поділу сфер регулювання, демократичності, не одноманітності, антибюрократичності, законності, надійності, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості.

У підрозділі 1.3. «Моделі адміністративної юстиції» зазначається, що у залежності від виду органів, які займаються вирішенням публічно-правових спорів та процесуальної форми їх розв'язання вирізняють 4-ри моделі адміністративної юстиції. Перша, французька модель (адміністративна), передбачає, що законність, обґрунтованість та доцільність прийняття і виконання актів управління перевіряють адмінсуди, які підтримують багатоаспектні, органічні зв'язки з апаратом управління. Німецька (адміністративно-судова) модель, характеризується тим, що публічно-правові спори вирішують спеціалізовані адмінсуди, які становлять єдину систему і незалежні у здійсненні правосуддя від адміністрації та функціонуючих у країні інших судових установ. Англосаксонська (квазісудова) модель адміністративної юстиції характеризується утворенням спеціальних трибуналів, які репрезентують виконавчу владу і підконтрольні судам загальної юрисдикції. Загальносудова модель передбачає, що скарги на дії, бездіяльність, рішення органів управління вирішують загальні суди, використовуючи при цьому правила, розміщені в цивільному процесуальному законі. Така модель донедавна існувала в Україні й існує у деяких країнах нині (Білорусь, РФ).

У другому розділі «Адміністративна юстиція як особливий вид публічно-управлінської діяльності» автором визначені завдання, предмет, система органів адміністративної юстиції, досліджено публічно-правовий спір.

У підрозділі 2.1. «Завдання та предмет адміністративної юстиції» автором зазначається, що важливим елементом матеріально-правового

аспекту адміністративної юстиції є її предмет. Під ним слід розуміти публічно-правове охоронне відношення, яке виникає на підставі порушення органом публічної адміністрації прав, свобод чи інтересів особи. Змістом такого відношення є, з одного боку, право особи на захист від актів держави (ОТГ), а з іншого – обов'язок відповідача визнати та реалізувати юридичну необхідність вчинення певної дії, утриматись від неї чи іншим чином поновити право особи.

*У підрозділі 2.2. «Публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції»* вказано, що публічно-правовий спір – це спір із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями.

*У підрозділі 2.3. «Система органів адміністративної юстиції та їх повноваження»* зазначено, що Вищий адміністративний суд України є вищим спеціалізованим судом у системі адмінсудів України. До адмінсудів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Вищий адмінсуд України очолює Голова суду. Керівництво Вищим адмінсудом України здійснюють також заступники Голови суду та керівник апарату суду.

**У третьому розділі «Удосконалення адміністративної юстиції як гаранта забезпечення законності у сфері публічного управління»** обґрунтовані шляхи реформування адміністративної юстиції України на основі іноземного досвіду.

*У підрозділі 3.1. «Проблеми законності у сфері публічного управління та можливі шляхи їх розв'язання»* автор зазначає, що звернення до теоретичного змісту поняття законності передусім відзначає необхідність існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначила як загальну

структуру, так і основні та можливі делеговані повноваження органів державної виконавчої влади. Адже саме законодавче врегулювання відносин державного управління є запорукою як однакового застосування закону, так і неухильності його застосування. По-друге, об'єктивною завадою розвитку адмінправа України та безумовному втіленню законності в державному управлінні є численні колізії у чинному законодавстві, що зумовлені відсутністю системності при створенні нормативно-правових актів.

У підрозділі 3.2. «*Особливості й перспективи реформування адміністративної юстиції*» автор стверджує, що створення органів адміністративної квазіюстиції може стати дуже позитивною зміною для системи державного управління України, що дозволить наблизити її до демократичних стандартів, що дасть змогу суттєво розвантажити роботу судів та органів державного управління і місцевого самоврядування. Їх інституціоналізація також дасть змогу не змінювати вже існуючу систему адмінсудів, де первинною ланкою виступають загальні суди як адміністративні, адже формування адмінсудів на всіх рівнях, де існують загальні суди, потребує значних матеріальних коштів та висококваліфікованих кадрів. Створення органів адміністративної квазіюстиції із спрощеною процедурою розгляду скарг та без дотримання судових формальностей, буде більш ефективним. Вони, не замінюючи адмінсудів, будуть допомагати їм вирішувати адміністративні спори у певних сферах. Маючи спеціальні знання та практичний досвід роботи, їм буде легше розібратись у відповідній категорії справ, аніж суддям загальних судів, які на сьогодні розглядають практично усі категорії справ, окрім господарських. Незалежність від активної адміністрації, спрощена процедура розгляду скарг будуть приваблювати громадян для звернення до них із своїми питаннями. Отже, громадяни, які не бажають звертатись до адміністративних органів та не хочуть втягуватись у судову тяганину, зможуть знайти альтернативний спосіб для вирішення навіть незначного адміністративного спору.



У підрозділі 3.3. «Іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції та можливості його впровадження в Україні» зазначається, що модель адміністративної юстиції України має як спільні, так і відмінні риси з адміністративною юстицією Франції. Але не можна говорити про їх абсолютну ідентичність. На думку автора магістерської роботи, позитивною і такою, що може бути запозиченою адмінсудочинством України від моделі адмінсудочинства Франції, є практика здійснення консультування вищою судовою інстанцією – уряду, окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у сфері прийняття управлінських рішень, у тому числі підзаконних нормативно-правових актів. Це дозволить зменшити кількість позовів до адмінсудів з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади.

## **ВИСНОВКИ**

Зважаючи на викладене, автор магістерської роботи прийшов до таких висновків:

1. Висвітлено джерельну базу дослідження АЮ та стан наукової розробки проблеми, розкрито поняття, принципи, моделі, завдання та предмет АЮ.

Досліджувана проблема була започаткована в дослідженнях В.Б. Авер'янова, Ю. Димитрова, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіди, Ю.С. Педька, Ю.М. Старилова, А.В. Хворостянкінної та ін. Загальні теоретичні засади АЮ розроблялися в працях таких вітчизняних та зарубіжних дослідників, як Д. Бахрах, В. Бевзенко, О. Гусарева, С. Ківалов, Т. Коломоєць, Ю. Битяк, В. Комзюк, Р. Мельник, Ю. Старілов, Н. Хаманьова, Ю. Георгієвський та ін. Окремі теоретико-практичні аспекти діяльності адмінсудів в Україні розглядали С. Бондар, А. Борко, А. Неугодніков, О. Пасенюк, А. Руденко, О. Свида, В. Стефанюк, І. Шруб та ін. Важливим кроком та орієнтиром законодавчих зусиль у сфері становлення АЮ стало підписання 22 липня

1998 р. Президентом України Указу «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», який поклав основні положення Концепції в основу здійснення реформування системи ДУ. Зокрема, на нормативному рівні було порушене питання про АЮ як форму контролю за діяльністю органів ПУ.

Значного поштовху для становлення інституту АЮ в Україні надав КАС України, прийнятий у 2005 р.. КАС України займає серед інших кодифікованих актів особливе місце, оскільки належить до законодавчих актів, що мають на меті захист прав, свобод суб'єктів права від свавілля ОДВ. Кодекс встановлює основні засади здійснення адмінсудочинства, надає визначення основних понять і категорій, які використовуються і застосовуються у вказаній сфері. Крім того, він містить цілу низку норм, які регулюють відносини зі створення умов для судового захисту прав і свобод, не відомі раніше чинному законодавству.

АЮ загалом можна тлумачити як розгляд і вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція). Предметом діяльності органу АЮ є відносини ДУ у широкому розумінні (ПУ). Під ним слід розрізняти різновид соціального управління як цілеспрямований та організуючий вплив держорганів та інших уповноважених законом суб'єктів на усі сторони державного і суспільного життя згідно із цілями держполітики. У юридичній теорії та на практиці перед судовим контролем на ДУ ставилися два головні завдання: 1) захист прав, інтересів особи у її відносинах із адмінорганом; 2) перевірка законності актів управління. Основними принципами АЮ є: принцип демократичності, принцип не одноманітності, законності, надійності, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості. Окремою групою принципів є ідеї про демократичність, гласність та транспарентність (прозорість).

Моделі АЮ можуть класифікуватися виходячи з двох видів підстав, до числа яких належать: 1) критерій спеціалізації юрисдикційних органів; 2) критерій пріоритетної мети діяльності цих органів. Відповідно до критерію

спеціалізації виділяються дві базові моделі АЮ, що характеризують різні системи її організаційної побудови: 1) модель спеціалізованих адмінсудів та 2) модель юрисдикції загальних судів.

2. Досліджено публічно-правовий спір як важливий елемент АЮ.

Специфіка публічно-правового спору зумовлена підставою його виникнення. Нею є порушення суб'єктом ПУ прав, свобод та інтересів особи. Таке порушення може стати результатом дій, бездіяльності суб'єкта ПУ або наслідком прийняття ним нормативного чи індивідуального правового акта. До ознак правового спору належать: а) наявність матеріально-правових відносин між учасниками спору; б) характер взаємного становища сторін спору; в) наявність суб'єктивного інтересу учасників; г) практична значущість вирішення спору. Розгляд адмінспорів може доручатись квазісудовим органам (апеляційним або узгоджувальним радам, комісіям, палатам тощо), які створюються в апараті органів управління виключно із цією метою. Процедури їх діяльності можуть визначати самі відомства.

3. Проаналізовано систему органів АЮ та їх повноваження.

Система адмінсудів складається із: 1) місцевих адмінсудів, які є судами першої інстанції й розглядають справи, пов'язані із правовідносинами в публічно-правовій сфері; 2) апеляційних адмінсудів, котрі переглядають судові рішення місцевих адмінсудів; 3) Вищого адмінсуду, що розглядає в касаційному порядку адмінсправи у сфері публічних правовідносин. До адмінсудів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи ЗУ встановлено інший порядок судового провадження. Вищий адмінсуд України очолює Голова суду. Керівництво Вищим адмінсудом України здійснюють також заступники Голови суду та керівник апарату суду.

4. Визначено у чому полягає проблеми законності у сфері ПУ та можливі шляхи їх розв'язання.

Наголошуючи на значенні забезпечення законності у відносинах ДУ, насамперед слід звернути увагу на законодавчу регламентацію форм і способів адміндіяльності, оскільки лише за умов достатньо досконалої законодавчої бази можна застосовувати принципи, методи та режим законності. Навіть більше, спираючись на класичне для науки ДУ розуміння законності як верховенства закону над іншими нормативно-правовими актами чи документами, можна стверджувати, що неточність чи недосконалість законодавчого регулювання призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих держзаконів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів.

5. Виокремлено особливості і перспективи реформування АЮ в Україні на прикладі іноземного досвіду.

До прийняття КАС в Україні всі адміністративно-правові спори між громадянами та органами ДУ вирішувались загальними судами за Цивільно-процесуальним кодексом. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адмінорганами – обов'язок правової держави, що обумовлює необхідність завершення формування АЮ в Україні, яка б, з одного боку, займалася захистом суб'єктивних прав громадян, а з другого – за допомогою судової практики забезпечувала б законність діяльності ОДВ і, сприяла зміцненню правопорядку в державі. У державах континентального права (Республіка Франція, ФРН, Республіка Польща та ін.) ці функції виконують адмінсуди, до юрисдикції яких належить розгляд адмінсправ, де скаржником виступає особа приватного права. У країнах загального права (Великобританія, США та ін.) контроль за адмінактами здійснюється суддями загальних судів, до юрисдикції яких належать питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна також спеціально створеними вузькоспеціалізованими адмінтрибуналами. Україні необхідно запозичити позитивний досвід Франції у цій сфері. Так, КМУ, окремі міністерства, інші центральні ОВВ при прийнятті управлінських рішень, а також підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються прав, свобод,

інтересів фізичних і юридичних осіб, могли б звертатися до адмінсудів, зокрема до Касаційного адмінсуду, з проханням надати відповідні консультації з ПУ. У подальшому це дозволить значно зменшити кількість позовів до адмінсудів з приводу оскарження рішень, дій (бездіяльності), а також нормативно-правових актів ОБВ, які порушують права, свободи та інтереси осіб.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

1. Курінний О.В. Моделі адміністративної юстиції / О.В. Курінний, О.А.Малікіна // XXIII Всеукраїнська щорічна науково-практична конференція «Могилянські читання – 2020»: тези. – Миколаїв, 2020. – С. 63-65.

## АНОТАЦІЯ

**Курінний О.В. Адміністративна юстиція як гарант забезпечення законності в сфері публічного управління. – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

У магістерській роботі автор приходиться до висновку, що важливим кроком та орієнтиром законодавчих зусиль у сфері становлення адміністративної юстиції стало підписання 22 липня 1998 р. Президентом України Указу «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», який поклав основні положення Концепції в основу здійснення реформування системи державного управління.

Значна частина дослідження присвячена формуванню практичних пропозицій та рекомендацій. В цілому, виходячи із змісту роботи, можна зробити висновок, що магістерське дослідження є самостійною науковою працею в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають шляхи удосконалення адміністративної юстиції в Україні як гаранта забезпечення законності у сфері публічного управління на основі зарубіжного досвіду.

На думку автора магістерської роботи, позитивною і такою, що може бути запозиченою адміністративним судочинством України від моделі адміністративного судочинства Франції, є практика здійснення консультування вищою судовою інстанцією – уряду, окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у сфері прийняття управлінських рішень, у тому числі підзаконних нормативно-правових актів. Це дозволить зменшити кількість позовів до адміністративних судів з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади.

*Ключові слова:* адміністративна юстиція, публічне управління, Україна, ЄС, моделі адміністративної юстиції, система органів, законність.

## SUMMARY

### **Kurinyi O.V. Administrative justice as a guarantor of the rule of law in the field of public administration. – Manuscript.**

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

In the master's work, the author comes to the conclusion that an important step and guideline of legislative efforts in the field of the formation of administrative justice was the signing on July 22, 1998 by the President of Ukraine the Decree "On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine" which laid the basic provisions of the Concept as the basis for the implementation of the public administration system reform.

A significant part of the research is devoted to the formation of practical proposals and recommendations. In general, based on the content of the work, we can conclude that the master's study is an independent scientific work in which the author obtained scientifically substantiated results that reveal ways to improve administrative justice in Ukraine as a guarantor of ensuring the rule of law in the field of public administration based on foreign experience.

According to the author of the master's work, positive and such that can be borrowed by the administrative legal proceedings of Ukraine from the model of administrative legal proceedings in France, the practice of consulting the highest court – the government, individual ministries and other central executive bodies in the field of making managerial decisions, including bylaws. This will reduce the number of claims to administrative courts regarding appeals against decisions, actions or inaction of executive authorities.

*Key words:* administrative justice, public administration, Ukraine, EU, models of administrative justice, system of administrative justice, legality.