

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

**КУЛИК НАТАЛІЯ МИКОЛАЇВНА**

**АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ПУБЛІЧНО-  
УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

Кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

Миколаїв – 2021

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

*Актуальність теми дослідження.* В сучасних демократичних країнах, однією із умов нормальної реалізації принципу розподілу влади на три гілки (законодавчу, виконавчу і судову) – це наявність дієвого механізму стримування і протидія, який запобігає узурпації влади і концентрації її в одних «руках». У свою чергу, одним з складових елементів цього механізму є контроль за діяльністю органів публічної влади та їх посадовими особами. Сутність цього контролю полягає у вирішенні публічно-правових спорів, що виникають у сфері реалізації функцій держави органами публічної влади, й одержав назву «адміністративна юстиція».

Сьогодні інтеграція України у Європейський Союз вимагає повномасштабного реформування системи публічного управління на основі принципів і стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Не є винятком і необхідність реформування інституту адміністративної юстиції як особливого виду публічно-управлінської діяльності. Окрім того, враховуючи те, що питання захисту прав, свобод й інтересів учасників публічно-правовідносин із кожним роком загострюється, що спричинено неефективною діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб, актуальність теми дослідження є очевидною.

*Стан наукової розробки теми.* Теоретико-правові засади дослідження інституту адміністративної юстиції відображено у наукових працях: В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрової, А.В. Альхименка, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.Н. Ведернжової, Ю.В. Георгієвського, А.І. Єлістратова, В.Я. Кикотя, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, О.В. Кузьменка, О.Н. Панченка, Ю.С. Педька, Ю.Ю. Пустовіта, П.М. Рабіновича, В.В. Сажині, Ю.Н. Старілова, Д.М. Чечота, В.І. Шишкіна та ін. Дослідженням окремих аспектів впровадження адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі займалися: М.І. Ануфрієв, В.М. Бевзенко, М.Т. Гаврильців, К.О. Голікова, М.М. Заїка, О.Б. Кечеджі, О.В. Константій, О.І. Миколенко, А.Ю. Осадчий, О.М. Пасенюк, В.Б. Пчелін, В.В. Решота, В.С. Стефанюк тощо. Однак, незважаючи на значні наукові напрацювання стосовно інституту адміністративної юстиції, існує ряд невирішених питань щодо його удосконалення у світлі нових публічно-управлінських трансформацій.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються в процесі вирішення публічно-правових спорів.

*Предметом дослідження* є адміністративна юстиція.

*Метою дослідження* є характеристика адміністративної юстиції як особливого

виду публічно-управлінської діяльності.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких *завдань*:

- окреслити загальні засади дослідження адміністративної юстиції;
- охарактеризувати публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції;
- розглянути адміністративні суди як ключовий суб'єкт адміністративної юстиції;
- узагальнити іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції та визначити можливості його впровадження в Україні;
- обґрунтувати необхідність удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі та запропонувати способи її модернізації.

*Методи дослідження.* Методологічну основу роботи складає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. За допомогою порівняльно-правового методу охарактеризовано публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції. На основі системно-функціонального методу розглянуто адміністративні суди як ключовий суб'єкт адміністративної юстиції. За допомогою аналізу узагальнено іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції та визначено можливості його впровадження в Україні. Використання причинно-наслідкового аналізу дало змогу обґрунтувати необхідність удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі. За допомогою системно-аналітичного методу запропоновано способи модернізації вітчизняного інституту адміністративної юстиції. На основі методів групування зроблено відповідні висновки проведеного дослідження.

*Наукова новизна дослідження.* Магістерська робота є самостійною науковою працею в галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають окремі аспекти впровадження адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: у дослідженні публічно-правового спору як важливого елементу адміністративної юстиції; в обґрунтуванні необхідності удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі; у формулюванні способів модернізації вітчизняного інституту адміністративної юстиції.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази, здобутків вітчизняної й зарубіжної політико-управлінської і правової думки, в магістерській роботі обґрунтовано необхідність

удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі та запропоновано способи її модернізації, практичне застосування яких сприятиме усуненню перешкод, які існують на сьогоднішній день у цій сфері, покращить результативність роботи органів адміністративної юстиції.

*Структура роботи.* Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 82 сторінки, основного тексту – 73 сторінки. Список використаних джерел налічує 73 найменування.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** «Загальні засади дослідження адміністративної юстиції» окреслено загальні засади дослідження адміністративної юстиції.

У **підрозділі 1.1.** «Адміністративна юстиція у категоріальному апараті науки державного управління» розкрито зміст поняття «адміністративна юстиція» у категоріальному апараті науки державного управління. Враховуючи різні точки зору сучасних вітчизняних й іноземних дослідників зроблено висновок, що єдиного підходу до розуміння поняття «адміністративна юстиція» не має. Це пояснюється спеціалізацією предметів наукового дослідження та специфікою дослідницьких завдань, що вирішуються тим чи іншим науковцем. З'ясовано, що в науці публічного управління виділяють три основних підходи до розуміння досліджуваного поняття: 1) процесуальний, відповідно до якого адміністративна юстиція визначається як особливий порядок вирішення публічно-правових спорів або як специфічний вид судочинства; 2) інституційний, при якому адміністративна юстиція характеризується як система спеціалізованих судів; 3) функціональний, згідно з яким адміністративною юстицією є здійснення державою функцій захисту прав і свобод громадян. Узагальнено, що під адміністративною юстицією розуміється особливий вид правосуддя, метою якого є розгляд скарг громадян, громадських об'єднань, інших фізичних та юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність публічних органів влади

та їх посадових і службових осіб, які порушують права й інтереси позивачів та завдають їм матеріальних чи моральних збитків.

У підрозділі 1.2. *«Предмет та завдання адміністративної юстиції»* визначено предмет та завдання адміністративної юстиції. Встановлено, що предметом адміністративної юстиції є скарги громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи/та моральних збитків. Підсумовано, що завданням адміністративної юстиції є захист прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, котрі уповноваженні на здійснення владних управлінських функцій, у тому числі й делегованих функцій. Зроблено висновок, що сьогодні інститут адміністративної юстиції стає важливою формою захисту публічних прав і свобод людини і громадянина, а також законних інтересів інших учасників публічно-правових відносин.

У підрозділі 1.3. *«Принципи функціонування інституту адміністративної юстиції»* систематизовано принципи функціонування інституту адміністративної юстиції. Встановлено, що принципами адміністративної юстиції є основні засади, вихідні положення, що становлять її якісні особливості та специфічні властивості. Вони є первинними та вихідними нормами, що не виходять одна з одної, однак тісно і гармонійно пов'язані між собою. Ці принципи поділяються на загальні та галузеві. Окремо виділяють загальні, організаційні та процесуальні принципи. Не дивлячись на різнорідність класифікації таких принципів, їх недотримання призводить до непослідовності здійснення адміністративної юстиції, неузгодженості в діях її учасників і, зрештою, не до тих результатів, досягнення яких було її основною метою. Підсумовано, що принципи відіграють особливе значення у формуванні та функціонуванні системи органів адміністративної юстиції.

У другому розділі *«Окремі аспекти впровадження адміністративної юстиції в Україні»* досліджено окремі аспекти впровадження адміністративної юстиції в Україні.

У підрозділі 2.1. *«Публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції»* охарактеризовано публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції. З'ясовано, що публічно-правовий спір є конфліктом з приводу рішень, дій чи бездіяльності публічно-владних суб'єктів, 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). Встановлено, що публічно-правові відносини, в

межах яких виникає такий спір, охоплюють відносини між приватними особами та всіма суб'єктами владних повноважень у сфері публічного управління.

У підрозділі 2.2. «Адміністративні суди як ключовий суб'єкт адміністративної юстиції» розглянуто адміністративні суди як ключовий суб'єкт адміністративної юстиції. З'ясовано, що у результаті інтенсивних законодавчих змін на шляху впровадження судової реформи було створено нову систему судів, уповноважених на здійснення адміністративного судочинства, яка характеризується низкою позитивних ознак. Водночас, встановлено, що вітчизняна система адміністративних судів має ряд недоліків у контексті її ефективного функціонування щодо досягнення ключової мети адміністративної юстиції – захисту прав, свобод й інтересів особи у юридично нерівних відносинах із публічно-владними суб'єктами.

У підрозділі 2.3. «Іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції: уроки для України» узагальнено іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції та визначено можливості його впровадження в Україні. Констатовано, що іноземний досвід функціонування адміністративної юстиції, враховуючи, що судова реформа в нашій країні досі триває, є корисним для України. Адже вітчизняна модель адміністративної юстиції має спільні риси з адміністративною юстицією багатьох європейських країн, зокрема Франції і Німеччини. Запропоновано впровадити у вітчизняну практику функціонування адміністративної юстиції французький досвід щодо здійснення консультування вищою судовою інстанцією.

У третьому розділі «Удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі» обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративної юстиції в Україні на сучасному етапі та запропоновано способи її модернізації.

У підрозділі 3.1. «Проблеми законності у сфері публічного управління та способи їх вирішення» визначено проблеми законності у сфері публічного управління та сформульовано способи їх вирішення. Узагальнено, що законність є багатогранним явищем, яке розглядають: як принцип формування правової держави; як метод управління суспільством; як режим точного виконання закону; як сукупність вимог, гарантій, що забезпечують порядок у державі. Встановлено, що до основних причин і умов, які сприяють порушенню законності в публічному управлінні відносяться: нечіткість законодавчо визначених завдань, функцій і повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб, що призводить до дублювання та паралелізму у їх діяльності; неналежне фінансове і матеріально-технічне забезпечення нормального функціонування органів публічної влади; відсутність дієвих норм юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної влади; неналежна

перевірка та реагування на негативну інформацію стосовно професійної діяльності публічних службовців; формальне проведення атестації публічних службовців та підвищення рівня їх кваліфікації; неналежне соціальне забезпечення працівників органів публічної влади, яке не відповідає статусу представників держави чи громад; низька обізнаність населення країни щодо можливостей та механізмів захисту своїх прав та інтересів, судових процедур в порядку адміністративної юстиції тощо. Відповідно сформульовано такі засоби їх усунення як: чітке законодавче розмежування завдань, функцій і повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб; здійснення неналежного фінансового і матеріально-технічного забезпечення функціонування органів публічної влади; впровадження дієвих засобів мотивації здійснення публічними службовцями своїх повноважень; реальне застосування юридичної відповідальності за порушення законності представниками публічної влади; формування позитивного іміджу органів публічної влади; удосконалення процедури підбору кадрів на публічну службу, а також процедури їх подальшого просування по службі, атестації; популяризації серед населення можливості захисту своїх прав, свобод та інтересів.

У підрозділі 3.2. *«Реформування адміністративної юстиції в сучасних умовах публічно-управлінських перетворень»* обґрунтовано необхідність реформування адміністративної юстиції в сучасних умовах публічно-управлінських перетворень. Встановлено, що сьогодні, в сучасних умовах публічно-управлінських перетворень, існує необхідність реформування вітчизняного інституту адміністративної юстиції. Це, насамперед, дасть потужний потенціал визволення значних розмірів бюджетних ресурсів, які нині використовує система адміністративних судів і які можуть бути спрямовані на подальший розвиток демократичних функцій держави. Констатовано, що модифікація цього інституту створить систему органів адміністративної квазіюстиції, що дасть змогу суттєво розвантажити роботу судів та органів публічного управління, тим самим позитивно вплине на функціонування вітчизняної системи публічного управління. Узагальнено, що органи квазіюстиції, не замінюючи адміністративних судів, будуть допомагати їм вирішувати публічно-правові спори у певних сферах.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі охарактеризовано адміністративну юстицію як особливий вид публічно-управлінської діяльності та зроблено наступні висновки:

1. На сьогоднішній день відсутній єдиний підхід до розуміння сутності поняття «адміністративна юстиція». В науці публічного управління виділяють три основних підходи до розуміння досліджуваного поняття: 1) процесуальний; 2) інституційний; 3) функціональний. Узагальнюючи усі наукові підходи під адміністративною юстицією розуміється особливий вид правосуддя, метою якого є розгляд скарг громадян, громадських об'єднань, інших фізичних та юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність публічних органів влади та їх посадових осіб, які порушують права й інтереси позивачів та завдають їм матеріальних чи моральних збитків. Відповідно предметом окремого судового розгляду адміністративними судами є конфлікт публічно-правового характеру.

Завдання адміністративної юстиції полягає у захисті прав, свобод й інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної влади, їх посадових осіб та інших суб'єктів, котрі уповноваженні на здійснення управлінсько-владних функцій. Виходячи із цього можна сказати, що сьогодні інститут адміністративної юстиції стає важливою формою захисту публічних прав і свобод людини і громадянина, а також законних інтересів інших учасників публічно-правових відносин.

Адміністративна юстиція, як діяльність, здійснюється на основі певних принципів – основних, вихідних положень, додержання яких забезпечує узгодженість дій усіх її учасників, орієнтує їх на досягнення певного результату шляхом використання найефективніших засобів і методів. Це такі принципи як: верховенство права, рівність, гласність і відкритість, змагальність, обов'язковість, неприпустимість зловживання процесуальними правами, об'єктивність адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, забезпечення апеляційного оскарження судового рішення тощо.

2. Публічно-правовий спір, як важливий елемент адміністративної юстиції, є конфліктом з приводу рішень, дій чи бездіяльності публічно-владних суб'єктів, 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). Відповідно для такого спору притаманні наступні ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом



наділені органи публічної влади; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи й інтереси інших суб'єктів.

3. У результаті інтенсивних законодавчих змін на шляху впровадження в Україні судової реформи було створено нову систему адміністративних судів, юрисдикція яких поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом управлінсько-владних функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Сучасна модифікована система адміністративних судів характеризується низкою позитивних ознак. Водночас містить певні недоліки у контексті її ефективного функціонування щодо досягнення мети адміністративної юстиції – захисту прав, свобод й інтересів особи у юридично нерівних відносинах із публічно-владними суб'єктами. Так, враховуючи нову систему апеляційних адміністративних судів можна говорити про своєрідну нерівномірну за територіальною юрисдикцією побудову системи таких судів, що, у свою чергу, порушує один із таких основоположних принципів правосуддя як доступність. Вважаємо, попередня система територіального розташування адміністративних судів є більш рівномірною та відповідно ефективною, ніж новосформована.

4. Вітчизняна модель адміністративної юстиції має спільні риси з адміністративною юстицією багатьох європейських країн. Безпосередньо Україною може бути запозичений французький досвід щодо здійснення консультування вищою судовою інстанцією – уряду, окремих міністерств та інших органів публічної влади у сфері прийняття управлінських рішень. Це дозволить зменшити кількість позовів до адміністративних судів з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади та їх посадових осіб. Водночас, не можна вести мову про абсолютну ідентичність української та зарубіжних моделей функціонування адміністративної юстиції. Тому впровадження іноземного досвіду має бути науково обґрунтованим, з обов'язковою його модифікацією під українські реалії.

5. Сьогодні, в сучасних умовах публічно-управлінських перетворень, існує необхідність реформування вітчизняного інституту адміністративної юстиції. Це, насамперед, дасть змогу створити ефективний механізм захисту громадян від свавілля органів публічної влади та їх посадових осіб. Також сформує потужний потенціал визволення значних розмірів бюджетних ресурсів, котрі нині використовує система адміністративних судів і які можуть бути спрямовані на подальший розвиток

демократичних засад в країні. Більш того, модифікація цього інституту створить систему органів адміністративної квазіюстиції, що суттєво розвантажить роботу судів та органів публічного управління, тим самим позитивно вплине на функціонування вітчизняної системи публічного управління. Органи квазіюстиції, не замінюючи адміністративних судів, будуть допомагати їм вирішувати публічно-правові спори у певних сферах. Вважаємо, що 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. Формування таких органів – це альтернативний спосіб для вирішення навіть незначного публічно-правового спору для громадяни, котрі не мають бажання втягуватись у судову тяганину.

#### **АНОТАЦІЯ**

**Кулик Н.М. Адміністративна юстиція як особливий вид публічно-управлінської діяльності – На правах рукопису.**

Магістерська робота на здобуття другого рівня вищої освіти – магістерського. Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2021.

Магістерську роботу присвячено характеристиці адміністративної юстиції як особливого виду публічно-управлінської діяльності. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи розкрито зміст поняття «адміністративна юстиція» у категоріальному апараті науки державного управління, що означає особливий вид правосуддя, метою якого є розгляд скарг громадян, громадських об'єднань, інших фізичних та юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність публічних органів влади та їх посадових і службових осіб, які порушують права й інтереси позивачів та завдають їм матеріальних чи моральних збитків. Окрім того, визначено предмет, завдання та принципи адміністративної юстиції. Основна частина роботи присвячена дослідженню окремих аспектів впровадження адміністративної юстиції в Україні. Безпосередньо охарактеризовано публічно-правовий спір як важливий елемент адміністративної юстиції; розглянуто адміністративні суди як ключовий суб'єкт адміністративної юстиції; узагальнено іноземний досвід функціонування

адміністративної юстиції та визначено можливості його впровадження в Україні. Наприкінці роботи визначено проблеми законності у сфері публічного управління та запропоновано способи їх вирішення. Зокрема, обгрунтовано необхідність реформування адміністративної юстиції в сучасних умовах публічно-управлінських перетворень.

**Ключеві слова:** адміністративна юстиція, адміністративний суд, публічно-правовий спір, законність, адміністративна квазіюстиція.

## SUMMARY

**Kulik N.M. Administrative justice as a special type of public administration – Manuscript.**

Master's thesis for obtaining the second level of higher education – master's degree. Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2021.

The master's thesis is devoted to the characteristics of administrative justice as a special type of public administration. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is described; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work the content of the concept of «administrative justice» in the categorical apparatus of the science of public administration, which means a special kind of justice. The subject, tasks and principles of administrative justice are defined. The main part of the research is devoted to the study of certain aspects of the introduction of administrative justice in Ukraine. Public law dispute as an important element of administrative justice is described. Administrative courts as key subject of administrative justice are considered. The foreign experience of functioning of administrative justice is generalized and possibilities of its introduction in Ukraine are defined. At the end of the master's thesis, the problems of legality in the field of public administration are identified and ways to solve them are proposed. In particular, the necessity of reforming administrative justice in modern conditions of public administration transformations is substantiated.

**Keywords:** administrative justice, administrative court, public law dispute, legality, administrative quasi-justice.