

**ДОВЖЕНКО Л. М. ОБЩЕПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ**

Рассмотрены вопросы общеправовой характеристики отдельных видов правонарушений законодательства в области охраны государственной тайны. На примере обобщенной характеристики административных правонарушений рассмотрено специфику нарушений законодательства о государственной тайне.

**DOVZHENKO L. GENERAL AND LEGAL CHARACTERISTIC OF SEPARATE ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE LEGISLATION ABOUT THE STATE SECRET**

The questions of legal description of separate administrative offences of the legislation about the state secret are reviewed. On the example of general description of administrative offences the specific of the violation of the legislation about the state secret is considered.

УДК 342.9

**В. В. ЗУЙ,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри адміністративного права*

*Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Висвітлено систему адміністративно-процесуального законодавства щодо адміністративної юстиції та досліджено правові аспекти адміністративної юстиції в зарубіжних країнах.

Українське законодавство постійно розвивається і надає судовому захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин більш виразного універсального характеру. Конституцією України 1996 р., поряд із судовим захистом зазначених вище прав, гарантується і позасудовий порядок вирішення подібних спорів. Водночас Кодексом адміністративного судочинства України закріплено процесуальний аспект оскарження подібних рішень, дій чи бездіяльності. З наведеного вище можемо констатувати, що завданням адміністративної юстиції є захист прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, а урегульована законом діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ і є адміністративне судочинство. У той же час завдяки адміністративній юстиції не тільки гарантовано закріплення правопорядку у сфері управлінської діяльності, а й надано можливість кожному громадянину реалізувати свої права щодо органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Саме тому загальною передумовою виникнення адміністративної юстиції як системи спеціалізованих судових органів розглядається переважно

потреба гарантувати суб'єктивні права громадян щодо адміністративних органів в умовах правової держави і демократичного формування органів влади [1, с. 2; 2, с. 4].

**Метою** даної статті є визначення системи процесуального законодавства щодо адміністративної юстиції України; дослідження зарубіжних концепцій правових засад адміністративної юстиції; порівняння та критичне осмислення досвіду інших країн до визначення шляхів його використання для забезпечення злагодженого функціонування адміністративної юстиції в Україні.

З огляду на поставлену мету вважаємо за необхідне, перш за все, наголосити на тому, що існує багато підходів до поняття «адміністративна юстиція». У правових джерелах висловлюють різні думки з цього питання. Так, наприклад, уважають, що адміністративна юстиція – це: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами [3, с. 47–48]; не лише особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [4, с. 46]; самостійна гілка правосуддя, метою діяльності якої є регулювання

конфліктів між громадянами та органами державного управління або між самими органами та установами; правосуддя, яке здійснюється на підставі звернень громадян з приводу законності дій органів управління та посадових осіб або розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб (службовців) та органів управління. Справедливо відзначити, що зазначені вище точки зору не є вичерпними і повинні містити вказівку ще на деякі принципові аспекти. По-перше, адміністративна юстиція – це система органів, які здійснюють свою діяльність у межах певного процесуального порядку, по-друге, в межах даного процесуального порядку органи адміністративної юстиції розглядають скарги чи позови як фізичних, так і юридичних осіб [5, с. 559–563].

З огляду на традиційний підхід щодо поняття «адміністративна юстиція» можна виокремити низку ознак, які їй притаманні: адміністративна юстиція – це система правових засобів і механізмів, які дозволяють фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси; призначенням адміністративної юстиції є вирішення правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і представниками влади – з іншого внаслідок здійснення останніми управлінських функцій; адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, у цілому відповідає моделі загального судового процесу; адміністративна юстиція включає більш-менш розвинену систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених або пристосованих для вирішення спорів за участю владарюючих суб'єктів [7, с. 236].

Цікавими вбачаються завдання, які характерні для адміністративної юстиції України, серед яких В. Б. Авер'янов виділяє такі, як спеціалізований судовий захист прав, свобод та законних інтересів учасників правовідносин, що виникають у сфері діяльності суб'єктів публічної влади (зокрема органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); забезпечення реалізації принципу верховенства права щодо суб'єктивних прав людини і громадянина у їх відносинах з органами публічної влади; забезпечення законності у сферах реалізації функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судовий контроль за правомірністю актів органів виконавчої влади і органів

місцевого самоврядування; вирішення специфічних спорів публічно-правового характеру (справ адміністративної юрисдикції) між громадянами і органами, що реалізують публічно-владні повноваження [6, с. 495].

Поряд із завданнями та ознаками, на яких ґрунтується діяльність адміністративної юстиції, треба виокремити структурні елементи, серед яких прийнято виділяти матеріальну складову, що включає: сферу функціонування адміністративної юстиції – публічно-правові відносини; публічно-правові спори, їх підстави; функції та завдання; організаційну складову – адміністративні суди різних інстанцій та процесуальну складову – адміністративне судочинство [6, с. 496].

З огляду на завдання, які поставлені у статті, розвиток процесуального законодавства щодо адміністративної юстиції можна представити таким чином.

По-перше, це основи адміністративно-процесуального законодавства. У даному аспекті цікавим прикладом в історії видається Адміністративний кодекс УРСР, який прийнятий у жовтні 1927 р. і в якому сполучаються матеріальні й процесуальні норми, комплекс яких був неоднорідним. Порівняно невеликий розділ присвячено адміністративним актам, інші два – заходам адміністративного впливу, що включали стягнення сум неподаткового характеру в безспірному порядку. В наступних розділах розглядалися питання трудових обов'язків щодо запобігання стихійного лиха та боротьби з ним, обов'язку населення з охорони громадського порядку, громадянства УРСР і порядку його придбання і втрати, реєстрації й обліку руху населення, а також питання організації суспільства, союзів, проведення зборів, публічних заходів, користування державним прапором і печатками. Два інші розділи стосувалися нагляду адміністративних органів у галузі промисловості й торгівлі. Крім того, в Кодексі було закріплено порядок оскарження дій адміністративних органів.

Наступним є Закон України «Про звернення громадян», де врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Також Закон забезпечує можливість громадян України брати участь в управлінні державними і громадськими справами

з метою впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [8].

Далі, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у частині розгляду адміністративних правопорушень судами. При вирішенні питання про належність КУпАП до системи законодавства щодо адміністративної юстиції треба зважати на такі обставини: адміністративне судочинство в аспекті адміністративної юстиції може включати діяльність суду з розгляду справ про адміністративні правопорушення; правозахисна природа адміністративного суду несумісна з карною адміністративною юрисдикцією, і юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень.

Кодекс адміністративного судочинства України дозволяє мінімізувати неузгодження процесуальних норм та є важливою регламентацією судового порядку вирішення спорів з органами державної влади. В ньому визначена юрисдикція, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства. Разом із тим, слід звернути увагу на те, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності.

Насамкінець слід назвати Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 р., який визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначає систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування. Зазначений Закон встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою і статусу суддів [9].

З огляду на діяльність адміністративних судів слід зазначити, що чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не є вичерпним у правовому регулюванні даної сфери відносин, оскільки система адміністративних судів

повинна будуватися за принципом внутрішньої спеціалізації самого адміністративного суду та адміністративного судочинства в цілому. Необхідним кроком на шляху створення вдосконаленої системи адміністративної юстиції в межах судово-правової та адміністративної реформ, що здійснюються в Україні, є розроблення та ухвалення Закону України «Про адміністративні суди», який донині не запропоновано законодавцем [5, с. 559–563].

Вважаємо за доцільне запропонувати проект Закону про порядок розгляду спорів між органами виконавчої влади. Щодо даного аспекту, то зауважимо, що визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. У більшості випадків в Україні не врегульовані відносини фізичних чи юридичних осіб з органами державної влади. Тому доцільно розробити проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Такий проект було запропоновано 18 липня 2008 р. У пояснювальній записці до даного проекту було зазначено, що він має стати «загальним» нормативно-правовим актом, який запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів влади, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою. Однак Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування повинен був доопрацювати проект Адміністративно-процедурного кодексу України з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні. На сьогодні зазначений проект відкликано.

Наявність адміністративної юстиції є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також утвердження принципу законності у сфері діяльності виконавчої влади [10, с. 3–7]. Так, досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування [11, с. 101–109].

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, можемо зазначити, що в Болгарії у грудні

2006 р. було прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс, а система адміністративних судів запроваджується і до цього часу. У вказаному Кодексі схарактеризовано різні типи адміністративних актів, у тому числі індивідуальні, загальні й нормативні, вписано процедури підготовки та оскарження їх у судах, визначено роль прокурорської служби, наділеної значним обсягом повноважень щодо відкриття проваджень і втручання у справи, що їх розглядає державний орган чи суд. Наприклад, Польща продовжує користуватися Законом 1960 р. про адміністративну процедуру, який було суттєво змінено з метою приведення його у відповідність до нових концепцій адміністративної відповідальності, та застосовує адміністративно-процесуальний кодекс, який містить детальні положення, що стосуються прийняття початкових адміністративних рішень та оскарження їх у вищих органах влади.

В Австрії, яка має один із найдавніших і найстабільніших адміністративно-правових режимів у Європі, у 1945 р. був прийнятий Федеральний закон про організацію, компетенцію, діяльність адміністративного суду, переопублікований федеральним правлінням 17 листопада 1964 р. як Закон про Адміністративний суд 1965 р. Вказаній державі також узгоджено низку актів, що регулюють питання адміністративного судочинства, які було переглянуто й повторно запроваджено в 1991 р. До них належать: Вступний акт до законів про адміністративну процедуру, Загальний закон про адміністра-

тивну процедуру, Закон про адміністративні правопорушення та Закон про виконання адміністративних законів. Відповідний досвід побудови законодавства щодо адміністративної юстиції має Естонія, де діє Закон про адміністративну судову процедуру (1993 р.) та Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії (1999 р.).

З огляду на вищенаведені міркування можемо констатувати, що для якісного існування адміністративної юстиції в Україні цілком виправданим є звернення до закордонної практики побудови системи адміністративно-процесуального законодавства щодо адміністративної юстиції. Ми вважаємо за доцільне розробити й ухвалити Закон України «Про адміністративні суди в Україні». Слід додати, що зарубіжне законодавство щодо адміністративної юстиції має давні традиції, де встановлені чіткі, регламентовані правила діяльності посадових осіб і органів державної влади. Усе це дозволяє дійти **висновку** про необхідність установа чітких процедур розгляду розбіжностей і спорів щодо процесуальної діяльності органів влади, тому для регламентування таких процедур необхідно ухвалити спеціальний нормативно-правовий акт (Адміністративно-процедурний кодекс), а не лише Кодекс адміністративного судочинства України. У такому акті бажано передбачити не тільки типологію спірних питань учасників адміністративно-процесуальних відносин, але й критерії оцінювання актів і дій та порядок прийняття підсумкових рішень.

#### Список використаної літератури

1. Паращук В. М. Проблеми судового контролю / В. М. Гаращук // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – 300 с.
2. Ларин А. О принципах уголовного процесса и гарантиях прав личности в проекте УПК 1997 р. / А. Ларин // Российская юстиция. – 1997. – № 9. – С. 9–11.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1. А–Г / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 672 с.
4. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю. С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
5. Христинченко Н. П. Запровадження адміністративної юстиції в Україні [Електронний ресурс] / Н. П. Христинченко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 559–563. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10xnpjvu.pdf>.
6. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
7. Битяк Ю. П. Адміністративна право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
8. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 256.
9. Про судоустрій та статус суддів : закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 44–45. – Ст. 529.
10. Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні / І. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3–7.

11. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / Анна Хворостянкіна // Юридичний журнал. – 2005. – № 11. – С. 100–109.

*Надійшла до редколегії 04.09.2012*

**ЗУЙ В. В. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ: ОПЫТ УКРАИНЫ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Рассмотрена система административно-процессуального законодательства относительно административной юстиции и исследованы правовые аспекты административной юстиции в зарубежных странах.

**ZUY V. LEGAL ASPECTS OF INTRODUCTION AND DEVELOPMENT OF  
ADMINISTRATIVE JUSTICE: EXPERIENCE OF UKRAINE AND FOREIGN  
COUNTRIES**

The system of administrative and judicial legislation in relation to administrative justice is considered and legal aspects of administrative justice in foreign countries are researched.

УДК 351.743(477)

**Л. Ю. ІВАНОВА,**

*ад'юнкт*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

**КЛАСИФІКАЦІЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Проаналізовано низку наукових підходів щодо визначення поняття та особливостей форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. Досліджено їх правову природу, висловлено авторські погляди щодо їх класифікації.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ доцільно розглядати як урегульовану нормами матеріального та процесуального адміністративного права правоохоронну діяльність міліції з вирішення адміністративно-правових спорів, розгляду справ щодо накладання адміністративних санкцій. Така діяльність органів внутрішніх справ, як і будь-яка інша їх діяльність, є підзаконною. Вона ґрунтується на суворому дотриманні норм права і реалізується шляхом застосування вказаних норм, тобто є діяльністю правозастосовною. За своїм головним призначенням вона також є правоохоронною діяльністю.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є єдиною системою, що має загальні ознаки та принципи, але це не виключає її поділу на самостійні підвиди, зумовлений:

- різноманітністю сфер правової охорони;
- характером правопорушень тих спорів, що розглядаються;
- правовою природою норм, які регулюють такі відносини;
- видами юрисдикційних органів, які розглядають справи щодо спорів і застосовують санкції, ухвалюють рішення щодо розгляду справи процесуальним шляхом.

Функції органів внутрішніх справ (далі – ОВС) становлять собою складові частини (напрями) її зовнішньої діяльності, а форми вказують, шляхом яких дій вони практично здійснюються. Функції адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції реалізуються в конкретних діях суб'єктів, які здійснюють таку діяльність. Відповідно такі дії знаходять своє вираження у визначених формах діяльності відповідно до виконання поставлених перед ними завдань. Таким чином, форма – це та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв або зовнішньо виражений результат управлінської діяльності (наприклад прийняте управлінське рішення). Форми закріплені в законодавстві, яке визначає правовий статус ОВС, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність її суб'єктів.

Підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, варто відзначити, що вони визначаються як: способи вираження її змісту; способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах; зовнішнє виявлення управлінської