



УДК 342.9

**Константий Олександр Володимирович,**  
 доктор юридичних наук, професор, професор  
 кафедри правосуддя, юридичного факультету  
 Інституту управління, технологій та права  
 Державного університету інфраструктури та  
 технологій, заслужений юрист України,  
 Конституційний Суд України,  
 науковий консультант судді  
 м. Київ, Україна

## ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню питань особливостей моделі адміністративної юстиції в Україні. Окреслюються проблеми у функціонуванні цього інституту права. Наводяться погляди щодо напрямків подальшого удосконалення національного механізму захисту прав і свобод особи у відносинах з публічною адміністрацією відповідно до потреб зміцнення демократії.

Проведено аналіз основних рис моделей адміністративної юстиції у Франції, ФРН, Великій Британії. Установлено, що адміністративне судочинство в Україні ґрунтується на «змішаній» моделі юстиції. З функціональної точки зору воно відповідає французькому типу юстиції – предметом захисту в адміністративних судах України можуть бути порушені у публічно-правових відносинах як суб'єктивні права, так і законні інтереси приватних осіб. В організаційному плані адміністративне судочинство в Україні відповідає німецькому типу адміністративної юстиції – адміністративні суди є окремою спеціалізованою підланкою у системі судоустрою.

Віdstoюється ідея кодифікованого врегулювання порядку адміністративного (досудового) оскарження фізичними і юридичними особами порушень їх прав чи законних інтересів у діяльності публічної адміністрації в Законі України «Про адміністративну процедуру». Підкреслено, що хоча спроби прийняти цей закон робляться вже близько двадцяти років, його і досі не прийнято. Це визнається неприйнятним в умовах процесів європейської асоціації країни.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, публічна адміністрація, права особи, правова держава, модель юстиції, адміністративне судочинство.

**Summary.** The article is devoted to the study of the peculiarities of the model of administrative justice in Ukraine. Outlines the problems in the functioning of this institution of law. Views are being made on the ways of further improving national mechanism to protect the rights and freedoms of the individual in relation to public administration according to needs strengthening democracy.

Under administrative justice refers to the activity of administrative courts and “quasi-legal” bodies in the executive and local authorities empowered to resolve public disputes on claims or complaints of individuals.

*The analysis of the main features of the models of administrative justice in France, Germany, UK. Administrative justice in Ukraine is found to be based on a "mixed" model of justice. From a functional point of view, it meets a French type of justice - the subject of protection administrative courts of Ukraine can be affected in a public law relationship as subjective rights and legitimate interests of individuals. In organizational terms, administrative justice in Ukraine corresponds to the German type of administrative justice - administrative courts are a separate specialized entity in the judicial system.*

*It is considered appropriate to apply in the provisions of the Code of Administrative Justice of Ukraine a claim form of litigation rather than a complaint procedure. It is emphasized that the filing of an administrative lawsuit allows to claim at the same time the requirements for the recognition of an administrative act (decision, actions, inaction) as unlawful and for compensation for the damages caused by mismanagement of losses.*

*It is noted that administrative justice in Ukraine remains insufficiently effective. Administrative courts are overloaded with cases. They lack the judges. Administrative justice bodies are under constant "pressure" from policy makers and suffer from constant "chaotic" changes in legislation.*

*The idea of a codified settlement of the order of administrative (pre-trial) appeal to individuals and legal entities of violations of their rights or legitimate interests in the activity of public administration in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" is upheld. It is emphasized that although attempts have been made to adopt this law for about twenty years, it has not yet been adopted. This is recognized as unacceptable in the context of European association processes.*

**Key words:** administrative justice, public administration, individual rights, rule of law, model of justice, administrative proceedings.

**П**остановка проблеми. Поступово триває процес упровадження в українську правотворчу та правореалізаційну практику властивих розвинутих цивілізованим державам Європи підходів до гарантування у відносинах з представниками публічної адміністрації прав та інтересів кожної приватної особи, здійсненість чого становить сенс існування будь-якої демократії. Для досягнення цілей захисту прав людини від актів уряду та інших органів публічного управління адміністративна юстиція вважається традиційно найбільш придатною. Її проблематика у наш час становить центральну тему в європейській догматиці адміністративного права [1, с. 88,91]. Адміністративне судочинство, коли воно є дійсно незалежним та ефективним, розглядається вченими «вінцем» правової держави [2, с. 3].

Правовою демократичною державою визначається у статті 1 Основного Закону і Україна. Але у нашій країні існують суттєві проблеми з практичним утвердженням вказаних засад конституційного ладу. Хоча адміністративна юстиція присутня, вона, з одного боку, залишається неповністю розвинутою організаційно (відсутня неупереджена її досудова частина), а з іншого боку – судочинство у створених у 2005 році адміністративних судах не є ефективним, не завжди забезпечує захисту порушених у відносинах з публічною адміністрацією прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у розумний

строк на засадах верховенства права. У зв'язку з цим нагальним завданням чергового, розпочатого у вересні 2019 року етапу судової реформи в Україні залишається остаточно започаткування нарешті функціонування національної системи адміністративної юстиції ідеологічно на європейських, а не євразійських стандартах.

**Актуальність теми дослідження** зумовлюється нерозкритістю і остаточною невіршеністю у працях вітчизняних науковців проблематики особливостей національної моделі адміністративної юстиції у порівняльно-правовому аспекті із світовим досвідом, а також шляхів і напрямків її подальшого розвитку відповідно до потреб утвердження конституційної демократії.

Стан дослідження. Варто зазначити, що в сучасній українській юридичній науці і дотепер дискутуються питання щодо того, яка модель адміністративної юстиції існує в нашій державі. Означене, зокрема, дискутується в роботах В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Н.Б. Писаренко, А.О. Селіванова, О.П. Рябченко та деяких інших вчених. Водночас, сутнісні особливості національної моделі адміністративної юстиції, а також загальні шляхи і напрямки подальшого розвитку цього інституту науковцями не визначаються.

**Метою та завданнями статті** є висвітлення авторського підходу до розуміння поняття і особливостей моделі адміністративної юстиції в Україні, визначення проблем та шляхів розвитку цього правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Застосування методу історико-правового аналізу дозволяє з'ясувати, що адміністративна юстиція почала розвиватися спочатку у французькому праві. Її поява стала результатом впровадження у практику державного будівництва принципів правової держави (поділу влади, верховенства закону) внаслідок Великої французької буржуазної революції. У прийнятій у 1791 році Конституції Франції як одне з фундаментальних прав людини було визначено право петиції (скарги) [3]. Пошук механізмів гарантування захисту цього права дав поштовх виникненню в XIX столітті в країнах Західної Європи спеціального виду юрисдикційної діяльності, пов'язаного із захистом прав громадянина по його скарзі на необгрунтовані дії публічної адміністрації. Отже, адміністративна юстиція спочатку являла собою інституційний механізм перегляду за скаргами приватних осіб правових актів, дій, бездіяльності представників адміністративної влади, гарантування реалізації права петиції, і лише згодом (з набуттям ознак незалежності від зазначеної влади) переросла в судове провадження, засноване на позовній процесуальній формі, в основі якої знаходяться принципи змагальності, диспозитивності та рівності сторін.

Відзначимо, що у сучасній юридичній науці у цілому є два основних підходи до розуміння адміністративної юстиції: – *«вузький»*, згідно з яким вона розглядається суто як відповідний спеціалізований судовий захист (адміністративне судочинство); – *«широкий»*, згідно з яким адміністративна юстиція передбачає вирішення публічно-правових спорів не тільки адміністративними судами, а й компетентними на це, наділеними певними гарантіями незалежності органами в межах адміністративної системи влади (в порядку адміністративного оскарження) [4, с. 6-14].

Так, «широкий» підхід при законодавчому визначенні механізму адміністративної юстиції реалізовано в Латвії. Частина «Б» Адміністративно-

процесуального закону цієї країни від 25 жовтня 2001 року, яка стосується вирішення індивідуально конкретних справ публічною адміністрацією («Адміністративний процес в установі»), водночас включає статті 75-82 та 101, що урегульовують питання оскарження виданого адміністративного акту або наданої довідки про права особи у вищу у порядку підлеглості структуру чи до іншої встановленої законом або правилами Кабінету міністрів установу («досудове адміністративне оскарження»). Частина ж «В» цього закону Латвії вже присвячена судовому контролю за правомірністю та обґрунтованістю адміністративного акту або фактичної дії установи (називається «Адміністративний процес у суді») [5]. Достатньо подібно питання системи адміністративної юстиції вирішуються в Акті про процедуру адміністративної юстиції Туреччини (Procedure of Administrative Justice Act) 1982 року, у статті 11 якого встановлено, що перш ніж пред'явити адміністративний позов, зацікавлена особа може вимагати скасування, вилучення, зміни адміністративного акту або прийняття нового акту від вищого адміністративного органу, а якщо такого немає – то від органу, який видав такий акт. Якщо відповідь не надається протягом шістдесяти днів, то скарга (заява про перегляд) вважається відхиленою.

На наш погляд, під «адміністративною юстицією» загалом варто розуміти систему спеціальних юрисдикційних (не тільки і не завжди) судових, а й у межах виконавчої влади та децентралізованої публічної адміністрації (місцевого самоврядування) органів, до компетенції яких належить вирішення у визначеному законом процесуальному порядку публічно-правових спорів за скаргами або позовами приватних (фізичних, юридичних) осіб щодо перевірки на предмет правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних управлінських повноважень, якими на думку зазначеної особи порушуються її суб'єктивні права, свободи чи законні інтереси.

Порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що з точки зору об'єкта захисту та особливостей організації у світі існують три основні моделі адміністративної юстиції:

1) *«об'єктивна» (французька)* – «інтерес-модель», що функціонально розраховується на забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Реалізована в адміністративно-процесуальному законодавстві Бельгії, Греції, Італії, Іспанії, Люксембургу, Португалії, Туреччини, Франції та низки інших держав Європи. Будучи членами суспільства, громадяни тут вправі подавати адміністративні позови (скарги) не лише для захисту своїх порушених у публічно-правовій сфері суб'єктивних прав, а й особистих і групових інтересів. Органи адміністративної юстиції розвивалися і дотепер нерідко залишаються «квазі-судовими» (поза межами системи судової влади). Крім вирішення адміністративних спорів, вони ще й надають «консультації», «рекомендації» для різних рівнів органів виконавчої влади;

2) *«суб'єктивна» (німецька) модель* (Австрії, Естонія, Латвія, Литва, ФРН, деякі інші центральноєвропейські держави) – представлена спеціально утвореними адміністративними судами, об'єктом захисту в діяльності яких є, як правило, лише суб'єктивні публічні права приватної особи. Адміністративні акти, які безпосередньо не зачіпають гарантованих «поточними» законами прав

конкретної фізичної або юридичної особи, а також порушення основних прав, не підлягають оскарженню до адміністративних судів;

3) *англосаксонська модель* (Австралія, Велика Британія, Індія, Канада, Нова Зеландія, Сінгапур, США) – передбачає застосування доктрини «відсилкового захисту» (Curial Defence), відповідно до якої загальні суди, як правило у порядку процедур цивільного судочинства, приймають до розгляду скарги на рішення, дії, бездіяльність суб'єктів адміністративної влади лише, головним чином, після того, як відповідні апеляції (скарги) будуть розглянуті у досудовому порядку спеціальними адміністративними трибуналами, комісіями або суддями в управлінських питаннях, що працюють при відомствах («квазі-судовими» органами). Суб'єкти вирішення адміністративних спорів з'ясовують, «чи діяла публічна адміністрація згідно з усталеними нормами моралі, застосовувала рівні стандарти по відношенню до кожного» (концепція «природної справедливості»).

У східно-європейських країнах «молодої демократії», що здобули незалежність після розпаду СРСР застосовуються, як правило, «змішані» моделі адміністративної юстиції – передбачають поєднання елементів класичних «німецької» та «французької» систем перегляду актів публічної адміністрації. Це загалом стосується і України.

Так, у *Франції* адміністративна юстиція виникла в епоху Революції та першої Імперії. Спочатку вона складалася із «судів» нижчої інстанції – рад префектур, що розташовувалися в департаментах (відповідних адміністративно-територіальних одиницях), і суду вищої інстанції – Державної ради, в якій діяло управління з судово-адміністративних питань, рішення якого було остаточним і обов'язковим для виконання будь-якою посадовою особою. Державна рада у Франції із самого початку утворення виступала інстанцією з перегляду справ, що вирішувалися радами префектур. Однак її основною функцією було і тепер є консультування Президента та Уряду, тобто здійснення дорадчих функцій для найвищих політичних суб'єктів державної влади.

Система органів адміністративної юстиції у Франції в наш час включає 36 адміністративних трибуналів, 6 апеляційних адміністративних судів, Державну раду. До адміністративних судів відносять й рахункові палати, які займаються з'ясуванням правомірності витрачання посадовими особами органів влади публічних фінансів і притягають їх до відповідальності у разі виявлення порушень бюджетної дисципліни. Регіональні рахункові палати перевіряють законність використання коштів муніципальними суб'єктами влади, а Рахункова палата Франції – державними. Остання є одночасно апеляційною інстанцією відносно рішень регіональних рахункових палат. Судом касаційної інстанції щодо рішень рахункових палат також є Державна рада [6, с. 136-151].

У ФРН адміністративна юстиція почала формуватися на початку ХІХ століття. У німецькому адміністративному праві домінує «теорія стандартів безпеки», зміст якої полягає в тому, що за безпеку (екологічну, громадську тощо) громадян дбає держава, а не вони самі. Адміністративні установи в цій країні існують, щоб виконувати закони і правила з урахуванням принципу «пропорційності» в інтересах людини. Виходячи з наведеного, у ФРН допускається звернення приватної особи до адміністративного суду тільки в тому випадку, коли вона доведе, що діями або бездіяльністю органів управління або їх посадовими

особами порушені її суб'єктивні права. Таке правило встановлено в абзаці 2 § 42 Положення про адміністративні суди ФРН (VwGO), де, зокрема, зазначено: «Якщо законом не передбачено іншого, позов є можливим лише у разі, коли позивач доведе, що адміністративним актом чи його відхиленням або неприйняттям були порушені його права» [7, с. 122].

Систему адміністративних судів ФРН становлять Федеральний адміністративний суд, вищі адміністративні суди й адміністративні суди федеральних земель. Адміністративні суди земель є судами першої інстанції, вищі адміністративні суди – апеляційною інстанцією. Касаційною інстанцією виступає Федеральний адміністративний суд. Крім загальних адміністративних є ще спеціалізовані адміністративні суди з розгляду трудових, фінансових та соціальних спорів.

У Великій Британії діє відносно впорядкована система адміністративних трибуналів, очолювана Радою трибуналів і адміністративної юстиції, яка входить до структури Міністерства юстиції. Функціонують: Апеляційний трибунал з питань соціального забезпечення і аліментів дітям; Трибунал з питань пенсій; Трибунал з імміграційних питань; Спеціальна комісія з питань іноземців; Трибунал з питань зайнятості; Трибунал з питань інформації; Освітній апеляційний комітет; Трибунал з питань апеляцій в галузі охорони здоров'я; Транспортний трибунал; Земельний суд Англії та Уельсу; Фінансовий і податковий трибунал; Трибунал з питань азартних ігор та ряд інших [8]. Адміністративні трибунали є компетентними в усіх питаннях в тих сферах управління, в яких вони утворені. Позитивно оцінюється те, що звернення до цих суб'єктів адміністративної юрисдикції, як правило, не потребує оплати мита або останнє є незначним, а також не вимагає обов'язкового здійснення представництва інтересів особи адвокатом (як у судах). Рішення адміністративних трибуналів можуть бути предметом подальшого оскарження до суду в порядку загальних (цивільних) процедур.

Уперше намагання запровадити адміністративне судочинство в Україні мали місце в період Української Народної Республіки (УНР) в 1917–1920 роках. Конституція УНР («Статут про державний устрій, права і вільності УНР»), ухвалена Центральною Радою 29 квітня 1918 року, у статтях 60–68 установлювала здійснення судової влади іменем УНР у рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства виключно судовими установами [9]. Але у подальшому на українських землях утвердилася радянська влада. У цей період заперечувалися сама по собі можливість виникнення з цією владою конфліктів у робітників і селян, можливість «протиставлення інтересів приватних державним» [10, с. 36]. Принцип поділу влади заперечувався, влада розглядалася єдиною і централізованою. А тому адміністративна юстиція, як властива буржуазному ладу, визвалася антагоністичним інститутом.

Правову основу для здійснення адміністративної юстиції в Україні (її «вузької» частини) у наш час становить Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), прийнятий 6 липня 2005 року. Наразі Кодекс діє в редакції Закону від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Він визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в цих судах (стаття 1).

Положення і первинної, і чинної редакції КАС України ґрунтуються фактично на досвіді побудови систем адміністративної юстиції як ФРН, так і

Франції. Конструкція адміністративної юстиції в Україні (у формі адміністративного судочинства) є «змішаною» («франко-німецькою»). З функціональної точки зору вона відповідає французькому типу – предметом захисту в адміністративних судах в Україні можуть бути порушені у публічно-правових відносинах як суб'єктивні права, так і законні інтереси фізичних та юридичних осіб («інтерес-модель» адміністративного судового захисту), а в організаційному плані – німецькому типу, адже адміністративні суди є окремою спеціалізованою підланкою у системі судоустрою України.

КАС України унормовує модель «повної судової адміністративної юрисдикції». Її норми, зокрема, передбачають застосування для вирішення публічно-правових спорів позовного провадження (у формі загального позовного і спрощеного (без проведення підготовчого засідання) у малозначних справах). Види позовів, які можуть пред'являтися за положеннями КАС України, допускають здійснення адміністративними судами за результатами їх вирішення не тільки «об'єктивного» судового контролю актів, дій, бездіяльності публічної адміністрації, а й захисту порушених у діяльності зазначеної адміністрації суб'єктивних прав й законних інтересів приватних осіб із можливістю прийняття судом, водночас, рішення і про відшкодування позивачу (приватній особі) завданих неправомірним управлінням матеріальних збитків (пункт б частини першої статті 5 цього Кодексу). Хоча і позивач, і відповідач в адміністративному судочинстві України визначаються рівними перед законом і судом, мають однаковий обсяг процесуальних прав та обов'язків, однак, на відміну від цивільного та господарського процесу, у цій формі судочинства цілком виправдано застосовується принцип офіційності, що передбачає право адміністративного суду вживати визначених законом заходів для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (якщо цього потребують інтереси захисту прав та свобод «слабкої» (невладної) сторони процесу).

**Висновки.** Отже, з 2005 року в Україні на законодавчому рівні запроваджено у цілому властивий більшості країн Європи механізм адміністративної юстиції у судовій (спеціалізованій) його частині. Однак національна система адміністративного судочинства залишається недостатньо ефективною. Вона не завжди є неупередженою. Захист порушених суб'єктами влади прав особи у розумний строк, як правило, є неможливим. Адміністративні суди перевантажені справами, у тому числі через правовий нігілізм і зловживання повноваженнями посадовими особами, які виконують публічно-владні функції, та у зв'язку з браком у держави коштів на належні виплати соціально незахищеному населенню. У місцевих судах (судах першої інстанції) катастрофічно бракує суддів. Велика кількість суддівських посад є незаповненою через тривалі процедури добору та оцінювання суддів, постійні переформатування органів суддівського врядування, які відповідають за ці питання. Органи адміністративної юстиції перебувають під постійним «тиском» з боку суб'єктів політики, страждають від невинних «хаотичних» змін норм матеріального і процесуального права.

Актуального значення для України має запровадження дієвого, такого, який би відповідав загальноєвропейським підходам, обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів особи з публічною адміністрацією у межах інститутів остаточної (так званої «квазі-судової» частини механізму адміністративної юстиції).

Поточна практика застосування існуючих засобів адміністративного оскарження засвідчує, що скарги, які подаються відповідно до Закону України «Про звернення громадян», а також у порядку статті 56 Податкового, статей 25, 26 Митного кодексів, статей 288, 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення, іншого спеціального галузевого законодавства, органами публічної влади або посадовими вищого рівня розглядаються, як правило, без дотримання засад відкритості (публічності), без забезпечення скаржникам «права бути вислуханим», змагальності й об'єктивності. Звернення до цих процедур не дає особі бажаного результату у вигляді забезпечення відновлення її порушених прав.

Порядок адміністративного (досудового) оскарження приватними (фізичними, юридичними) особами порушень їх прав чи законних інтересів у діяльності публічної адміністрації має бути кодифіковано визначений у Законі України «Про адміністративну процедуру», проект якого вже неодноразово вносився урядом для прийняття до Верховної Ради України. Однак, цей закон, незважаючи на майже двадцятирічні спроби, і досі не прийнятий. Україна залишається однією з останніх на пострадянському просторі країн (разом з Російською Федерацією), у яких відсутнє законодавство про адміністративну процедуру. Це не може бути визнано прийнятним в умовах, коли правляча коаліція декларує продовження курсу на європейську інтеграцію країни, впровадження у життя концепції «публічно-сервісної держави».

#### Література:

1. Кайзер Мартин. Правовая защита и контроль (часть I). – С. 88, 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dpp.mpil.de/05\\_2016/05\\_2016\\_87\\_103.pdf](http://dpp.mpil.de/05_2016/05_2016_87_103.pdf).
2. Крефт Герхарт. История административной подсудности в Германии // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.
3. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – 56 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/img/books/files/15220850\\_69fr\\_const\\_final.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/15220850_69fr_const_final.pdf).
4. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. Коломоєць; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». – К.: Істина, 2011. – 300 с.
5. Административно-процессуальный закон Латвии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.lv/likumi/06\\_apz.html](http://www.pravo.lv/likumi/06_apz.html)
6. Талапина С.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. – М.: НОРМА, 2004.
7. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів.-К.: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006.-180с.
8. Lord Justice Carnwath. Administrative Justice Without Borders – Developments in the United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccat-ctac.org/downloads/C-16%20Lord%20Carnwath.pdf>.
9. Болва Л.П. Маловідомі конституційні акти України – Конституція УНР 1918 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cn.archives.gov.ua/statti/konstituciyni\\_acts\\_Ukraine.html](http://cn.archives.gov.ua/statti/konstituciyni_acts_Ukraine.html).
10. Курский Д. И. Гарантии правосудия и правосудие без гарантий / Избранные статьи и речи / Курский Д.И.; Сост.: Амфитеатров Г.Н., Курский А.С., Шифман М.Л. - М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 198 с.