

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА В УКРАЇНІ

Анотація. Здійснено спробу аналізу напрацювань країн Європейського Союзу в забезпеченні гарантій права громадян бути захищеними від зловживань суб'єктів публічної адміністрації за допомогою адміністративних судів.

Зокрема, зауважено, що головними принципами Європейського Союзу є забезпечення дотримання прав громадян, тому адміністративні суди забезпечують достатні процесуальні умови для порядку реалізації регулятивних, охоронних та процедурних норм. Належний розвиток адміністративного судочинства є показником високого рівня розвитку суспільства, тому необхідно імплементувати досвід європейських країн в адміністративне судочинство України.

Резюмовано, що у сфері публічно-правових відносин важливо для розвитку України, як інтегрованої частини Європи, забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, верховенство права, принципи, доктрина, права людини.

DETERMINATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF ADMINISTRATIVE COURTS AS SUBJECTS OF INTERACTION WITH PUBLIC AUTHORITY IN THE EUROPEAN UNION AND IN UKRAINE

Summary. An attempt is made to analyze practice of the European Union, which guarantees the right of citizens to be protected from abuse by public administration authority through administrative courts.

¹ **Мілієнко Олена**, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського та адміністративного права Донецького національного університету імені Василя Стуса; milienkoolena@gmail.com

In particular, it is noted that the requirements of the principles of the European Union are to ensure respect for the rights of citizens, so administrative courts provide sufficient procedural conditions for the implementation of regulatory, protective and procedural rules. Proper development of administrative justice is an indicator of a high level of development of society, so it is necessary to implement the best practices of European countries in the administrative justice of Ukraine.

It is summarized that for the development of Ukraine, as integrated part of Europe, it is important to ensure proper protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by public administration authority.

Key words: *administrative proceedings, rule of law, principles, doctrine, rights and freedoms, interests, guarantees, man, administrative court, state.*

Вступ. Процес інтеграції України в європейський правовий простір та адаптація до законодавства Європейського Союзу передбачає впровадження в правову систему України принципів та стандартів, що сформувались на загальноєвропейському рівні. Без нормативного врегулювання відносин органів публічного адміністрування із приватними (фізичними та юридичними) особами важко уявити цей процес.

У відповідь на виклики, які постали нині перед Україною, правова система нашої держави, на противагу країни-агресора, повинна продемонструвати готовність дотримуватися міжнародних стандартів та впроваджувати їх. Адже, якщо говорити про характер і межі відповідальності Росії, можна звертися до позицій вченого П.М. Куріса²: «Покладання відповідальності на державу, яка порушила норму міжнародного права, має на меті виключити можливість вчинення нею нових правопорушень, а також вплинути на інші держави, спонукати їх до сумлінного дотримання міжнародних зобов'язань і поваги до міжнародного права». Л.Г. Гусейнов³ зазначає, що у разі встановлення точного нормативного змісту зобов'язань

² Куріс П.М. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс : Минтис, 1973. С. 88.

³ Гусейнов Л.Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека. Киев : Ин-т государства и права НАН Украины, 2000. С. 39.

держав у галузі прав людини слід керуватися принципом ефективного (і динамічного) тлумачення, ставлячи на чільне місце мету ефективного захисту прав і свобод людини.

Стандарти адміністративного права та процесу є невід'ємною частиною міжнародних стандартів прав людини. В тому числі і щодо захисту прав людини, оскільки основною метою є забезпечення належного рівня здійснення органами публічної влади своїх функцій та ефективного судового захисту прав і свобод людини у відносинах, у тому числі і з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства, аналіз та удосконалення нормативно-правових актів щодо здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій відбуваються із врахуванням у цих процесах міжнародних стандартів, окремих теоретичних положень доктрини та позитивного практичного досвіду зарубіжних держав.

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. Європейські стандарти оскарження в адміністративно-правовій сфері відіграють важливу роль у переході та інтеграції вітчизняного законодавства до європейського рівня захисту прав, свобод людини та громадянина у адміністративно-правовій сфері, в тому числі йдеться не лише про судове оскарження, а й позасудове оскарження. Врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження кращих практик є необхідним для розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів та суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Здебільшого правові стандарти, в тому числі стандарти у сфері адміністративного процесу, урегульовуються та закріплюються в таких правових галузях, які потребують уніфікації та узагальнення практики поведінки суб'єктів права, в тому числі європейської практики та досвіду інших демократичних держав світу, основна мета яких – усунення юридичних колізій у правових нормах, підвищення рівня

ефективності діяльності органів публічної влади з метою нівелювання порушення прав людини та громадянина з метою забезпечення надання адміністративних послуг та здійснення державного управління відповідно до європейських стандартів та забезпечення права на оскарження у разі порушення прав, що є важливим складником забезпечення відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед громадянином, що визнається одним з основних та ґрунтовних принципів адміністративного права в Європі.

Адміністративно-правовий спір між громадянином і суб'єктом владних повноважень виникає внаслідок дії незаконного нормативно-правового акта. Публічно-правовий характер цієї категорії справ має дві сторони: з однієї сторони – суб'єкт владних повноважень, який видав нормативно-правовий акт; з другої – особа, щодо якої застосовано нормативно-правовий акт, а також особи – суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт⁴.

Значна кількість нормативно-правових актів, що приймаються публічною адміністрацією в Україні, не відрізняється належною якістю, інколи містять суперечливі та колізійні положення, які не тільки важко застосовувати, але й якими порушуються права людини. Важливим інструментом захисту прав людини від таких неякісних рішень суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Для оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень закон передбачає особливий порядок адміністративного провадження.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які нормативні та індивідуальні правові акти з мотивів їхньої незаконності чи невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли до таких актів передбачено застосування іншого порядку судового провадження.

Після закінчення війни з метою забезпечення в Україні верховенства права необхідно створити правову культуру дотримання законодавства на всіх рівнях, а принцип верховенства права варто розглядати

⁴ Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. С. 20.

як правовий принцип у рамках міжнародних та європейських інтеграційних процесів, який охоплює критерії, що виокремлюються дотриманням прав і свобод та законних інтересів громадян⁵. Одним з аспектів принципу верховенства права, на якому базується право на судовий розгляд, є принцип правової певності (legal certainty), який, зокрема, передбачає, що «якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву» (рішення Європейського суду з прав людини у справі *Brumărescu v. Romania* [GC], № 28342/95, § 61, ЄСПЛ, 1999-VII від 28 жовтня 1999 року). Відповідно до пункту 1 Розділу II Рекомендації 16(2003) щодо виконання адміністративних та судових рішень у сфері адміністративного права у разі невиконання адміністративним органом судового рішення в національному законодавстві має бути передбачена можливість примусового виконання, в тому числі шляхом судового наказу або накладення штрафу. В національному законодавстві, таким чином, має бути передбачена відповідальність адміністративних органів у разі невиконання чи неналежного виконання судового рішення, а також відповідальність окремих посадових осіб цих органів. Відповідно до пункту 2 Розділу II зазначеної Рекомендації у випадку, якщо згідно з рішенням суду адміністративний орган зобов'язаний сплатити певну грошову суму, то він повинен зробити це протягом розумного строку. У разі невиконання рішення суду розмір відсотку, який має сплатити адміністративний орган, не може бути меншим, ніж для приватних осіб у такому випадку. Адже держава не лише визнає права людини, а покликана їх активно захищати.

Частиною великих завоювань сучасної історії є права людини, які повинні передусім обмежувати, проте також і визначати порядок діяльності держави. Для прикладу, в Основному законі Німеччини зазначено, що владне повноваження держави має бути обмежене правом: «Законодавство зв'язане конституційним порядком, виконавча влада і правосуддя – законом і правом». Конституція України унормовує цей принцип у ст. 6 і розширює його у ст. 8 та ст. 19. У правовій

⁵ Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О.П. Рябенко. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. С. 213.

державі важливим є забезпечення захисту прав людини та незалежна інстанція, в якій громадяни можуть отримати захист від порушення їхніх прав, і від якої вони можуть вимагати забезпечення їх дотримання. Конституції Німеччини та України унормовують це право в тих своїх частинах, що присвячені основоположним правам. Цим самим обидві конституції наголошують на тому, що права людини та їх ефективний захист з боку незалежних судів не можуть бути відокремлені один від одного, а право на судовий захист саме по собі також є правом людини.

Більшість держав Європи, у тому числі Німеччина, створили самостійну систему адміністративної юстиції. З огляду на спеціалізацію та істотні відмінності в процесуальному праві саме запровадження самостійного адміністративного судочинства є найкращим рішенням та сприймається майже як безальтернативне. В минулому суди не являли собою незалежну гілку влади для здійснення контролю та обмеження державної влади, будучи, навпаки, складником державної владної діяльності, створення нового самостійного адміністративного судочинства може означати зміну у системі відносин «громадянин – держава» та реальний перехід до демократичної правової держави.

Н. Олефіренко⁶ визначає адміністративно-правовий статус адміністративних судів як логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених та взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень та особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління.

Можливість оскарження нормативно-правових актів є гарантією забезпечення законності в державі, створює в державі механізм контролю з боку судової влади за законністю рішень, які приймаються органами державної влади та місцевого самоврядування, а також уповноваженими на це іншими суб'єктами. Значення провадження щодо оскарження нормативно-правових актів дає особі широкі можливості захистити свої порушені права та інтереси шляхом звернення до суду у разі прийняття незаконних та неправомірних рішень, що містять норми права, суб'єктами владних повноважень, що є свідченням ступеня розвитку демократії в нашій державі.

⁶ Олефіренко Н. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово національної школи суддів України*. 2013. № 3 (4). С. 152.

Практики реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації в надзвичайних ситуаціях, під час воєнного стану, а також у дистанційній електронній формі стали надзвичайно важливими в період обмежень щодо пересування громадян, комендантської години та інших обмежувальних заходів, викликаних поширенням коронавірусної хвороби в усьому світі та війни в Україні. Компонентом системи соціального захисту населення є соціальні гарантії держави – реалізація державою конституційних прав громадян отримувати найважливіші соціальні товари та послуги, захист фундаментальних прав людини. А у разі порушення прав громадян саме адміністративна юстиція стає важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; дає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Основна причина, чому вважається, що адміністративні суди відіграють найважливішу роль у реалізації принципу дотримання належних процедур, полягає в тому, що коли такі суди справедливо ставляться до всіх учасників процесу і дотримуються належних процедур, тим самим вони здійснюють просвітницьку функцію серед громадян, демонструючи, що правова система країни є справедливою. А якщо громадяни вірять у справедливість правової системи, вони більш схильні дотримуватися законодавства та йти до суду зі своїми конфліктами, а не намагатися їх вирішувати у будь-який інший спосіб⁷.

Адміністративний суд в Україні став вагомим політичним чинником, причому не тільки у справах за позовами до вищих органів влади, а й в інших, які через постійне зростання їх кількості свідчать про катастрофічне незадоволення громадян іншими суб'єктами владних повноважень⁸.

⁷ Гресько О. Особливості адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Випуск 10. С. 73.

⁸ Смокович М. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу. *Юридична Україна*. 2011. № 9. С. 24.

Н. Бабяк⁹ зазначає, що створення умов ефективного функціонування адміністративних судів для якісного виконання покладених на них завдань, пов'язаних із захистом прав громадян у відносинах з органами державної влади і місцевого самоуправління, потребує чітких орієнтирів стосовно того, яке місце адміністративний суд посідає у системі судоустрою України.

Слід зазначити, що правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим засобом правової охорони інтересів держави і людини¹⁰. Адміністративні суди забезпечують правозастосовчу та правоохоронну діяльність, зобов'язані здійснювати вирішення індивідуальних справ за позовом особи, що носять характер адміністративно-правових конфліктів, та незалежно й об'єктивно оцінюють правомірність поведінки сторін конфлікту і право на застосування заходів юридичної відповідальності. Юрисдикційна діяльність адміністративних судів визначає сферу реалізації їх влади та повноважень як складника судової гілки влади в питаннях забезпечення захисту прав особи в публічно-правових спорах.

М. Петришина¹¹ визначає адміністративну юрисдикцію як певну категорію справ, яка підпадає під компетенцію адміністративних органів; це діяльність органів державного управління та посадових осіб із розгляду адміністративних справ, винесення з них рішень (постанов), а також застосування санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду).

Адміністративна юрисдикція являє собою адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів і застосування адміністративно-примусових заходів¹².

⁹ Бабяк Н.В. Місце і роль адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб як важлива умова розвитку демократичних та правових засад української держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 23. С. 42.

¹⁰ Пипяк М.І. Адміністративний суд у системі державних органів України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. С. 57.

¹¹ Петришина М.Д. Сутність юрисдикції адміністративного суду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 29. Том 1. С. 98.

¹² Административное право : учебник / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. Москва, 2001. С. 413.

Юрисдикцію, на переконання А. Апарова¹³, можна визначити як процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку (судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення.

Адміністративній юрисдикції, з точки зору М. Петришиної¹⁴, притаманні такі риси, як: наявність правопорушення (правового спору), розгляд та вирішення юридичних справ, зумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності зокрема) чи спір про право, порушення встановлених правових норм. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів.

Резюмуємо, що у сфері публічно-правових відносин важливо для розвитку України, як інтегрованої частини Європи, забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Європейські стандарти оскарження в адміністративно-правовій сфері відіграють важливу роль у переході та інтеграції вітчизняного законодавства до європейського рівня захисту прав, свобод людини та громадянина у адміністративно-правовій сфері. Врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження кращих практик є необхідним для розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя

¹³ Апаров А.М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 76–80.

¹⁴ Петришина М.Д. Сутність юрисдикції адміністративного суду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 29. Том 1. С. 98.

функціонування адміністративних судів і суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Список літератури

- Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О.П. Рябченко. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.
- Административное право : учебник // Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. Москва, 2001. 560 с.
- Апаров А.М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Європейські перспективи*. 2013. № 10. С. 76–80.
- Бабяк Н.В. Місце і роль адміністративних судів щодо захисту прав людини та юридичних осіб як важлива умова розвитку демократичних та правових засад української держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 23. С. 42–45. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc23/13.pdf>.
- Гресько О. Особливості адміністративно-правового статусу адміністративних судів як суб'єктів взаємодії з органами публічного адміністрування. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Випуск 10. С. 70–74.
- Гусейнов Л.Г. Международная ответственность государств за нарушения прав человека. Киев : Ин-т государства и права НАН Украины, 2000.
- Курис П.М. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс : Минтис, 1973.
- Махаринець Д.Є. Юрисдикційна діяльність адміністративних судів в умовах формування правового суспільства. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Випуск 10. С. 75–79.
- Олефіренко Н. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово національної школи суддів України*. 2013. № 3 (4). С. 152–155.
- Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07, Харків, 2010. С. 158.
- Петришина М.Д. Сутність юрисдикції адміністративного суду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 29. Том 1.
- Пипяк М.І. Адміністративний суд у системі державних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.
- Смокович М. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу. *Юридична Україна*. 2011. № 9. С. 23–28.