

УДК 342.97:35.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.5>

## **АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ІНСТИТУТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

**Петелька О.І.,**

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права  
та правоохоронної діяльності  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

**Петелька О.І. Адміністративна юстиція як інститут забезпечення гарантій реалізації принципів адміністративних процедур.**

У статті подано аналіз доктринального розуміння інститутів адміністративної юстиції та адміністративних процедур. Об'єктом дослідження є врегульовані правом суспільні відносини, що виникають у зв'язку із взаємодією органів державної влади та місцевого самоврядування, інших органів, що реалізують публічні функції щодо прийняття індивідуальних чи нормативних актів. Предметом дослідження виступають норми законодавства про адміністративні процедури, практика його застосування адміністративними органами та судами. Методологічна основа дослідження обумовлена об'єктом та предметом, включає філософські, загальні та спеціально-наукові методи: діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, методи аналізу та синтезу, метод абдукції. Розглянуто основні моделі, ознаки та специфіку регулювання адміністративної юстиції. Досліджено співвідношення понять адміністративної юстиції та адміністративних процедур, значення судового контролю за актами та діями органів публічної влади. Наведено позиції Конституційного Суду України, які містять роз'яснення конституційно-правового змісту та призначення адміністративних процедур. Адміністративні процедури виступають «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією, адміністративними актами, фізичними і юридичними особами. Адміністративні процедури є засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права. Будучи врегульованим адміністративним законодавством, адміністративні процедури пронизують усі основні інститути та забезпечують єдність, взаємну узгодженість. Доведено, що сутність адміністративних процедур, що ускладнилася паралельно з еволюцією публічного управління, більше не може розкриватися виключно через призму раціоналізації діяльності державних органів. Сучасні адміністративні процедури є не просто послідовністю вчинених посадовими особами дій. Правове регулювання адміністративних процедур має ґрунтуватися на правозахисних ідеях, закріплюючи необхідний набір гарантій суб'єктивних прав для відстоювання інтересів у взаємодії із публічною адміністрацією.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, адміністративні процедури, громадське управління, судовий контроль, суб'єктивні публічні права.

**Petelka O.I. Administrative justice as an institution of guaranteeing the implementation of the principles of administrative procedures.**

The article presents an analysis of the doctrinal understanding of the institutions of administrative justice and administrative procedures. The object of the study is social relations regulated by law, which arise in connection with the interaction of state authorities and local self-government, other bodies that implement public functions regarding the adoption of individual or normative acts. The subject of the research are the norms of legislation on administrative procedures, the practice of its application by administrative bodies and courts. The methodological basis of the research is determined by the object and subject, includes philosophical, general and special scientific methods: dialectical, historical, comparative-legal, formal-logical, methods of analysis and synthesis, abduction method. The main models, features and specifics of the regulation of administrative justice are considered. A study of the relationship between the concepts of administrative justice and administrative procedures, the

importance of judicial control over the acts and actions of public authorities is provided. Positions of the Constitutional Court of Ukraine are presented, which contain clarification of the constitutional and legal content and the appointment of administrative procedures. Administrative procedures act as a «connecting link» between various administrative and legal phenomena: public administration, administrative acts, physical and legal entities. Administrative procedures are a means of implementing the requirements of the principles of administrative law. Being regulated by administrative legislation, administrative procedures permeate all major institutions and ensure unity and mutual coherence. It has been proven that the essence of administrative procedures, which has become more complicated in parallel with the evolution of public administration, can no longer be revealed exclusively through the prism of the rationalization of the activities of state bodies. Modern administrative procedures are not just a sequence of actions taken by officials. Legal regulation of administrative procedures should be based on human rights ideas, establishing the necessary set of guarantees of subjective rights to defend interests in interaction with public administration.

**Key words:** administrative justice, administrative procedures, public administration, judicial control, subjective public rights.

**Постановка проблеми.** Постійне вдосконалення адміністрування та реформа системи органів публічної влади, практичне виділення адміністративно-судового права після ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 р. актуалізують проблематику встановлення судового контролю над діяльністю органів публічної влади, зокрема, повноцінного формування інституту адміністративної юстиції. Поняття, ознаки та специфіка правового регулювання інституту адміністративної юстиції, що існує в контексті теоретико-правової посилки про необхідність охорони суб'єктивних публічних прав ті законних інтересів фізичних та юридичних осіб, не є конвенційними у доктрині адміністративного права.

**Метою дослідження** є адміністративна юстиція як інститут забезпечення гарантій реалізації принципів адміністративних процедур.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблеми адміністративної процедури та закріплення в законодавстві висвітлюються в роботах: В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, І.В. Бойко, П.В. Діхтєвського, Т.О. Гуржія, Н.Ю. Задираки, О.Т. Зими, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, Р.В. Миронюка, О.В. Музи, А.Ю. Осадчого, В.Г. Перепелюка, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука, А.М. Школика і інших вчених. Адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу вимагає проведення теоретико-правових досліджень зазначеної теми.

**Виклад основного матеріалу.** З позицій теоретико-правового осмислення адміністративна юстиція покликана забезпечити один із важливих конституційних принципів – верховенство права, проте «адміністративний» характер юстиції передбачає порушення принципу поділу влади у сучасній його інтерпретації. Теорія поділу влади передбачає, насамперед, координацію та взаємне співробітництво різних гілок за умови врівноваження дій публічної влади за допомогою забезпечення її підконтрольності правосуддю. З цієї причини концепція адміністративної юстиції не може обмежуватися переглядом актів і дій адміністрації органів управління, а повинна бути пояснена особливою природою спорів між приватними та публічними суб'єктами адміністративних правовідносин, що не виключають судової участі.

У конституційно-правовому сенсі обґрунтування цього інституту полягає у визнаному в англо-американській та європейській доктрині права «на хороше управління» (right to good administration). Адміністративна юстиція недвозначно передбачає захист і відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб (далі – приватних осіб), що охороняються, неправомірно обмежених при реалізації управлінських актів. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України послужило відправною точкою для загальноновизнаного розуміння адміністративного судочинства та визнання як повноцінного самостійного виду судочинства з власною специфікою [1, с. 376].

Визнання адміністративно-правової природи певної групи позовних спорів, що дозволили реалізувати модель змагальності сторін під час їх розгляду, є доктринальною основою та призначенням інституту адміністративної юстиції.

Позов є системотворчим початком, який визначає процесуальну форму адміністративної юстиції, так само, як адміністративний спір становить суть її предметної сторони.

Доктрині відомі кілька моделей адміністративної юстиції: адміністративна (французька), яка передбачає не підконтрольність органів виконавчої судам; загально судова, спрямована на внутрішню спеціалізацію судів загальної юрисдикції (шляхом створення адміністративних колегій, судових складів); квазі судова (англо-американська), заснована на існуванні спеціальних адміністративних органів, повноважних розглядати публічно-правові спори (адміністративних трибуналів); адміністративно-судова (австро-німецька модель спеціалізованих адміністративних судів).

У науковій літературі відзначають їх спільні риси: наявність публічно-правового спору, відправлення правосуддя за її вирішенні, захист суб'єктивних публічних прав приватних осіб, незалежність органів адміністративної юстиції від інших гілок влади, наявність встановленого порядку вирішення спорів, скасування та виправлення неправомірних актів публічної влади.

Зміст і призначення інституту адміністративної юстиції, що описуються за допомогою перелічених ознак, є важливими елементами сутнісної складової. У догматичних цілях доцільно сформулювати таку дефініцію: адміністративна юстиція (у широкому розумінні) – система судових та квазісудових органів, уповноважених розглядати публічно-правові спори, та заснований на законі порядок діяльності, спрямованої на захист прав, законних інтересів приватних осіб та забезпечення законності у публічному управлінні.

Функції забезпечення законності та захисту прав і інтересів приватних осіб нерозривно пов'язують інститут адміністративної юстиції із поняттям адміністративних процедур. Визначення цього правового феномена є розробленим у доктрині та законодавчій практиці держав ЄС.

В Україні закон «Про адміністративну процедуру» було прийнято 17 лютого 2022 року наголошуючи на адресації правил органам публічної влади, розкриваючи, таким чином превентивний характер правового регулювання [2]. Якщо правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має публічний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання [3, с. 42].

З позицій теоретико-правового осмислення адміністративні процедури та їх законодавча регламентація покликані впорядкувати управлінський процес, надавши нормативну модальність реалізації, підпорядковану процедурним правилам щодо прийняття проміжних чи остаточних адміністративних актів.

У доктрині існує ряд класифікацій адміністративних процедур залежно від учасників, способів реалізації, сфери дії (наприклад, ліцензійні, реєстраційні, право представницькі, державно-екзаменаційні тощо), проте основним поділом видів є диференціація на позитивні і юрисдикційні адміністративні процедури.

У разі розгляду процедур як одного з елементів адміністративного процесу виділення юрисдикційних адміністративних процедур, спрямованих на застосування заходів адміністративного примусу в охоронних правовідносинах, є надмірним через наявність адміністративної юрисдикції як окремих процесуальних інститутів. Нормативні правила здійснення різних адміністративних процедур встановлюються адміністративними актами, які на основі дискреційних повноважень мають право визначати органи публічної влади у вигляді видання відомчих актів у відведеній нормотворчій компетенції.

В умовах відсутності універсальних законодавчих положень та переосмислення предмета адміністративного права в частині визнання горизонтальних адміністративних правовідносин значення має інститут адміністративної юстиції, здатної здійснювати судовий контроль після застосування норми права, виробляючи поняття та зміст адміністративних процедур у правозастосовчій практиці. У цьому сенсі органи адміністративної юстиції покликані відновлювати порушені права приватних осіб та скасовувати неправомірні обмеження, допущені в адміністративно-процедурній діяльності шляхом тлумачення мети правового регулювання та заповнення нормативних прогалів.

Не меншу роль грають принципи адміністративних процедур, дозволяють уніфікувати практику застосування права та забезпечити легітимність діяльності органів влади. Принципи адміністративних процедур можна охарактеризувати як керівні ідеї правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади, спрямовані на встановлення меж дискреції та юридичного захисту прав і законних інтересів приватних осіб, ієрархічності та відкритого характеру. Вони співпадають з принципами публічного управління – це основні, вихідні положення,

на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом [4, с. 21].

Класифікації даних принципів будуються на галузевій належності застосування, однак у широкому розумінні можна виділити загально правові (законність, пропорційність обмеження прав, справедливість, рівність) та спеціально-процедурні принципи адміністративних процедур.

Принципи адміністративних процедур покликані впорядкувати зовнішні зв'язки та взаємовідносини суб'єктів права у різних сферах суспільного життя, підвищити рівень правової визначеності в адміністративних правовідносинах, у зв'язку з чим необхідно встановити найбільш фундаментальні з них: забезпечення реалізації права, законність, відкритість, доступність, обов'язковість, ефективність, концентрація оперативних процесів («одне вікно»).

Зазначені доктринально осмислені принципи забезпечують конституційні основи діяльності органів публічної влади, відповідають конституційним принципам правової та демократичної держави, покликані створити динамічний механізм реалізації позитивних процедур і в тому числі сприяють реалізації концепції Concept of State for the people, відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [5].

Розглянуті принципи актуалізуються на практиці Конституційного Суду України (далі – КС України), який не є органом адміністративної юстиції, однак є вищим судовим органом конституційного контролю, покликаного визначати конституційно-правові особливості діяльності органів публічної влади та їх взаємодії з приватними особами. Як зазначає Я. Берназюк, важливим є виявлення конституційно-правового змісту загальних (фундаментальних) принципів адміністративних процедур, які застосовуються до всіх різновидів [6].

Суд неодноразово аналізував принцип заборони зловживання формальними вимогами при реалізації адміністративних процедур, принцип обліку пропорційності та пропорційності обмеження прав людини, принцип законності дій органів державної влади під час здійснення позитивних процедур.

Розкриваючи конституційно-правовий зміст першого з них, КС України зазначив, що правозастосовча діяльність, наприклад, у сфері страхових правовідносин та відповідне законодавче регулювання не передбачають довільне та не обмежене судовим контролем застосування правил стягнення недоїмок зі страхових внесків та податків, пені та штрафів за рахунок майна платника.

Суд зазначив, що надмірний формалізм органів публічної влади в ході реалізації адміністративних процедур, спрямованих на обмеження прав приватних осіб, не допускається, а органи адміністративної юстиції повинні долати подібні зловживання, не обмежуючись встановленням формальних умов застосування норми та забезпечуючи ефективне поновлення у правах за допомогою правосуддя, відповідає критеріям справедливості [7].

Суд стосовно питання про обмеження права громадянина, допущеного до відомостей особливої важливості, на виїзд з країни, наголошував на важливості встановлення уповноваженою посадовою особою наявності у громадянина не тільки формального допуску до подібних відомостей, а й фактичного доступу до них, а також проведення оцінки всіх інших пов'язаних з цим обставин, що зумовлюють у сукупності необхідність тимчасового обмеження його прав у конституційно захищених цілях [8].

Зазначений загальний принцип передбачає реалізацію спеціального принципу економічності процедур, що передбачає оперативне та короткострокове діловодство у встановлені нормативними актами терміни [9].

Розглядаючи принцип пропорційності обмеження прав, КС України вказував на те, що адміністративні процедури не повинні містити обмеження права в конституційному розумінні, однак вони встановлюють порядок та умови реалізації прав громадян, які не повинні бути надмірними або нездійсненними у звичайному діловодстві. Мети однієї лише раціональної організації діяльності органів влади не можуть бути підставою для обмеження прав і свобод, у зв'язку з чим будь-які умови та методи вдосконалення публічного управління не повинні зазіхати на безпосередність дії та права та свобод у розумінні Конституції України.

Оцінюючи принцип законності у сфері реалізації адміністративних процедур, КС України роз'яснював його правову семантику, що міститься у вимаганні встановлення чітких меж дій органів публічної влади та правової визначеності підзаконного регулювання, згідно з яким будь-які дії, адміністративні акти мають бути прийняті уповноваженими на те суб'єктами права у встанов-

леному порядку (процедурі), у встановленій формі та відповідати законодавству за своїм змістом, не створюючи двозначності при застосуванні права [10, с. 14].

Цей принцип конкретизується завдяки дотриманню спеціальних принципів неупередженості, справедливості та рівності всіх перед законом при реалізації адміністративних процедур.

КС України неодноразово наголошував, що особа, яка застосовує право, повинна керуватися одноманітним розумінням норми права, що забезпечує принцип формальної юридичної рівності та гарантує підтримку довіри громадян до закону та дій держави [11].

Незважаючи на наявність легального закріплення згаданих принципів, КС України, нерідко виступаючи «негативним законодавцем», розкриває у своїх позиціях конституційно-правовий зміст та сенс існування загальних принципів адміністративних процедур, орієнтуючи судову практику на перегляд дій органів публічної влади саме на предмет відповідності даним та завдяки судовому правотворчості принципів. Вони дозволяють належним чином забезпечити комунікацію між владою та приватними особами, що складається при реалізації політики гнучкого застосування права під час пошуку балансу цінностей публічного правопорядку та інтересів приватних суб'єктів.

Відсутність єдиної концепції адміністративної юстиції та однаковості у розумінні загальних принципів адміністративних процедур є не лише об'єктом теоретико-правових пошуків, а й виявляє і труднощі у різних сферах адміністративно-процесуальної діяльності та практиці застосування права на всіх її стадіях від виконання функцій органами публічної влади до меж судового контролю над адміністративними актами.

У законі «Про адміністративну процедуру» викладено основні засади адміністративних процедур, що дозволяють виробити єдиний підхід до систематики їх реалізації: законність та обґрунтованість, рівність та заборона дискримінації, заборона зловживання формальними вимогами, захист довіри (правомірних очікувань), пропорційність, правова визначеність та передбачуваність, активна роль адміністративного органу (посадової особи).

**Висновки.** Список нормативно відображених принципів не повинен мати вичерпного характеру, оскільки їх специфіка, зміст та способи інтерпретації в ліцензійних процедурах, реєстраційній діяльності, процесі надання адміністративних послуг та інших процедур повинні відрізнятися залежно від особливостей адміністративних правовідносин, що виникають на їх основі, аналіз яких виходить за межі розгляду цієї роботи. Загальні принципи адміністративних процедур отримали легальне втілення з можливістю застосування інструментів аналогії права та закону до всіх видів позитивних процедур, у той час як їхня конкретизація з процесуально-галузевою специфікою має забезпечуватися завдяки судовому контролю та існуванню системи органів адміністративної юстиції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проць І.М. Співвідношення законодавств про адміністративне судочинство та про адміністративні правопорушення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 374–379.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
3. Єсімов С.С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47.
4. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Видання 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
6. Берназюк Я. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів. Верховний Суд. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2024\\_prezent/administrative\\_procedure\\_bernaziuk.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf).
7. Адміністративне процесуальне право. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/22-administratyvne-procesualne-pravo>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97#Text>.

9. Судочинство протягом розумного терміну. Конституційний Суд України. URL: <https://csu.gov.ua/storinka-knygy/4396-sudochynstvo-protyagom-rozumnogo-stroku>.
10. Братасюк М., Росоляк О. Співвідношення принципу верховенства права та принципу законності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1(13). С. 11–17.
11. Андриц М.Р. Принципи права в рішеннях Конституційного Суду України: дис. ... д-ра філософії спец.: 081 – Право. Хмельницький, 2021. 221 с.