

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

# СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Матеріали VII Всеукраїнської  
науково-практичної конференції*

*“Проблеми конституційно-правової модернізації  
держави в контексті сучасних глобалізаційних викликів”,  
м. Київ, МАУП, 22 листопада 2012 р.*

*Частина I*

Київ  
ДП «Видавничий дім «Персонал»  
2013

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 2 від 27.02.13)*

**Редакційна колегія:**

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;  
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;  
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;  
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;  
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;  
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;  
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;  
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;  
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;  
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;  
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;  
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту  
“Наукові праці МАУП”

**Становлення і розвиток української державності:** [зб. наук.  
С76 пр.] / МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

Вип. 8: Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції “Проблеми конституційно-правової модернізації держави в контексті сучасних глобалізаційних викликів”, м. Київ, 22 листоп. 2012 р. — Ч. I / редкол.: А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. — 2013. — 128 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2013.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

**ББК 63.3(4УКР)я43**

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2013

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2013

***Сорока Л. В., Плакся Н. А.***

Боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів  
один із пріоритетних напрямків державної політики ..... 72

***Тімашова В. М.***

Деякі аспекти дотичності та відмінності публічної  
і політичної сфер ..... 75

***Ударцов Ю. В.***

Адміністративна правосуб'єктність державного  
службовця органів прокуратури ..... 78

***Алексейченко О. В.***

Вплив Російської Федерації на Євроатлантичні напрями  
зовнішньополітичного розвитку України ..... 83

***Баєв В. В.***

Концептуальні засади державного регулювання  
забезпечення якості у сфері туризму ..... 88

***Утвенко В. В.***

Роль органів місцевого самоврядування України  
в управлінні закладами охорони здоров'я ..... 97

***Чупрій Л. В.***

Гуманітарні чинники забезпечення національної безпеки  
української держави ..... 105

***Юсеф Нахла***

Щодо концептуальних засад сучасної теорії  
інтеграційно орієнтованих економічних взаємин  
у світовому господарстві ..... 111

***Ящуринський Ю. В.***

Адміністративна юстиція в Україні як інститут  
соціально-правової держави ..... 118

***Відомості про авторів*** ..... 127

## **АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ**

---

Становлення і розвиток української державності, вип. 8, с. 118–126

Сучасний світ на межі тисячоліть характеризується глобалізацією та розвитком інтеграційних процесів у відносинах між державами. Тому на сьогодні інтеграційний та правовий досвід, накопичений в Європі, де в основу інтеграції між державами закладено захист прав і інтересів особи як соціальної категорії суспільного життя, є найбільш цінним. Звідси створення, розвиток та функціонування окремих державно-правових інститутів та механізмів захисту прав і свобод людини розглядається як один із обов'язків європейських держав.

У країнах Європи створені та функціонують різноманітні механізми захисту прав людини, поновлення порушених прав та відшкодування завданої шкоди. Їх особливості визначаються різними факторами, а саме — рівнем розвитку демократії, характером соціального устрою, історичними та національними традиціями. Хоча питання щодо створення відповідних правозахисних інституцій вирішуються і регулюються кожною державою самостійно, системостворюючим елементом цього механізму в кожній країні є інститут адміністративної юстиції [1].

Визнання нашою країною найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини також потребує створення відповідного юридичного механізму їх забезпечення, що обумовлює актуальність проблеми створення в

Україні повноцінної адміністративної юстиції. Саме її органи повинні займати центральне місце в системі органів, що здійснюють контроль за діяльністю публічної адміністрації і захищають права людини від свавілля державних органів та зловживань владою з боку чиновників [2].

У науковій літературі на сьогодні багато уваги приділено розгляду проблем функціонування інституту адміністративної юстиції та питанням організації адміністративного судочинства. Вони частково висвітлювались у працях українських науковців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Ю. С. Педька, В. С. Стефанюка, В. М. Шаповала, В. І. Шишкіна та в роботах сучасних російських дослідників, зокрема В. Я. Бойцова, В. В. Бойцової, Ю. М. Старилова, М. С. Студенікіної, Н. Ю. Хаманевої, Д. М. Чечота.

За результатами проведених ними досліджень можна зробити висновок, що започаткування та функціонування зазначених інституту та судочинства відкрило нову главу у відносинах між державою та громадянином. На сьогодні вона є неодмінним атрибутом соціальної, правової держави, важливим державно-правовим інститутом громадянського суспільства. Саме цей інститут справедливо вважається важливим інструментарієм зміцнення законності та правової основи діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади, а також формою як судового, так і позасудового контролю за ними [3].

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України, забезпечення прав людини є суттєвим напрямом державної політики, який реалізується через національні механізми захисту прав людини, які повинні відповідати європейському рівню [4]. Ця конституційна формула означає, що головними характеристиками у сьогоднішньому розумінні **адміністративно-правового регулювання** мають стати не “**управлінська**”, а тим більше не “**каральна**” його функція, а такі функції, як **правозабезпечувальна** (забезпечення реалізації прав і свобод людини) і **правозахисна** (захист порушених прав). Саме вони найпо-

вніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права та адміністративної юстиції як державно-правового інституту соціальної, правової держави [5].

Враховуючи, що саме адміністративне судочинство є способом реалізації громадянами конституційного права на оскарження неправомірних дій та рішень органів державної влади, положеннями Конституції 1996 р. передбачалося створення спеціалізованих судів, у тому числі і адміністративних.

Адміністративна реформа, яка почалася в Україні у 1999 р. [6], передбачала створення адміністративних судів та як наслідок реформування адміністративного права за рахунок прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до положень якого і повинні діяти суди [7]. На реалізацію її положень у прийнятому в 2002 р. Законі України “Про судоустрій України” [8] було передбачено запровадити протягом трьох років у системі судів загальної юрисдикції ланку адміністративних судів.

Із набранням чинності 1 вересня 2005 р. відповідного Кодексу [7] адміністративне судочинство поряд з конституційним, цивільним, господарським та кримінальним стало новою формою судочинства. На шляху побудови ефективної системи органів адміністративної юстиції виникло чимало труднощів, зокрема: організаційні, пов’язані з поєднанням при створенні місцевих адміністративних судів принципів територіальності та спеціалізації, а також: перевантаженості загальних судів; недостатнім матеріально-технічним забезпеченням; суттєвими недоліками в підборі кадрів, що мають спеціальні знання та досвід роботи у сфері публічного адміністрування; нестабільністю чинного законодавства та інші.

Основна проблема формування системи адміністративних судів в Україні пов’язана із встановленням меж їх компетенції і розмежування з компетенцією загальних судів, які на сьогодні здійснюють розгляд справ, що виникають з адміністративних правовідносин, по першій інстанції. Така проблема є характерною для кожної країни, де існує система адміні-

стративної юстиції, і вирішується нормативним визначенням меж юрисдикційних повноважень відповідного суду.

Функціонування органів адміністративної юстиції, також повинно будуватися на відповідних принципах організації їх діяльності, певному обсязі повноважень та належному фінансуванні і матеріально-технічному забезпеченні. Незважаючи на те, що ці питання знайшли певне регламентування в нормах Закону України "Про судоустрій та статус судів України" за 2010 р. [9], вони потребують більш чіткого регулювання, ніж це регламентовано в Кодексі адміністративного судочинства.

Наявність багатьох нерозв'язаних питань, створення вітчизняної системи адміністративних судів сприяє забезпеченню доступності громадян до правосуддя та забезпечує захист їх прав і свобод. Так, прийняття Кодексу адміністративного судочинства (2005 р.) суттєво вплинуло на збільшення показника надходження справ і матеріалів, що розглядаються в порядку *адміністративного судочинства*. У 2011 р. у провадженні судів першої та апеляційної інстанцій знаходилося майже 5,5 млн адміністративних позовів та справ. Із них 75 відсотків (або 3/4) — в місцевих загальних та апеляційних судах. До місцевих загальних судів упродовж 2011 р. надійшло 3 млн 430 тис. справ цієї категорії, що удвічі більше, ніж у 2010 році [10].

На сьогодні адміністративна юстиція, навіть за умов істотного збільшення звернень до суду, є дуже дієвим засобом правового захисту суб'єктивних прав та законних інтересів громадян. Так, у загальній кількості справ, що розглянуті судами, 2 млн 718 тис. справ стосуються соціальних виплат (або 81 відсоток). Із вказаної кількості справ у 97 відсотках справ позови були задоволені. Розгляд значного обсягу справ (3 млн 610 тис.) став причиною порушення строків, установлених Кодексом адміністративного судочинства України. У 2011 р. їх загальна кількість склала 208 тис. справ. У окремих судах із порушенням процесуальних строків розглядаєть-

ся кожна друга справа. Більш того, на кінець 2011 р. взагалі залишилися не розглянутими 168,2 тис. адміністративних справ (у 2010 р. залишалися не розглянутими 289,5 тис.) [10].

Адміністративну юстицію також можна розглядати і як специфічний вид судового контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. Суддя в ході розгляду справ про спори, що виникають з адміністративних правовідносин прямо втручається в діяльність органу публічного адміністрування, оцінюючи виданий правовий акт з точки зору відповідності його чинному законодавству. Він також може прийняти рішення по справі, яке може такий правовий акт скасувати повністю, або в окремій частині [11].

Слід зазначити, що до апеляційних судів у 2011 р. надійшло майже 18 тис. апеляційних скарг та протестів прокурорів на постанови місцевих загальних судів у справах про адміністративні правопорушення (за 2010 р. — 21,9 тис.). Із вказаної кількості було переглянуто 14,2 тис. постанов місцевих загальних судів, із яких змінено або скасовано 8,5 тис. [10].

Крім судового порядку оскарження рішення чи дії органів публічної адміністрації, громадянин має право звернутися за захистом своїх порушених прав у порядку адміністративного (ієрархічного) оскарження з відповідною скаргою.

Останній спосіб захисту є більш дешевим, швидким та менш формалізованим. Але при його застосуванні скарги громадян розглядають власне самі посадові особи органів публічного адміністрування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржується. Тому саме вони не зацікавлені у прийнятті рішень проти себе. Крім того, завантаженість скаргами та виконанням інших посадових обов'язків знижує об'єктивність та ефективність розгляду окремих скарг.

Вказане свідчить про те, що існуючий в Україні механізм адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів публічного адміністрування залишається громіздким, неефективним і потребує подальшого удосконалення.



Звідси доцільно використати вже апробований досвід країн англо-саксонської моделі права та деяких країн континентальної (романо-германської) моделі (Литви, Болгарії, Нідерландів тощо), які запровадили у своїх країнах **адміністративну квазіюстицію**.

Органи **адміністративної квазіюстиції** створюються як система органів виконавчої влади або ж можуть бути незалежними установами (комісіями) які займають проміжне положення між органами виконавчої та судової влади. Їх основним завданням є розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність органів публічного адміністрування, їх посадових і службових осіб. Впровадження органів адміністративної квазіюстиції повинно супроводжуватися детальною регламентацією порядку розгляду і вирішення скарг громадян та юридичних осіб у позасудовій процесуальній формі. Тобто становить собою специфічну форму захисту суб'єктивних прав і свобод зацікавлених осіб, дотримання повинна гарантувати держава.

Для ефективного функціонування органів адміністративної квазіюстиції в Україні необхідно реалізувати наступні науково обґрунтовані пропозиції, щодо їх належного функціонування. Вони повинні:

- будучи незалежними у своїй діяльності повинні утворювати єдину систему тільки у сферах, де існує найбільша кількість публічно-правових спорів (митна, податкова, безпека дорожнього руху та інші);
- не підміняти адміністративні суди чи адміністративний (відомчий) порядок вирішення спорів, а бути альтернативним способом їх вирішення;
- сформованими із фахівців у відповідних сферах суспільного життя, а також із залученням фахових юристів та представників громадських організацій;
- іменуватися відповідно до сфери вирішення спорів “комісія із вирішення адміністративних спорів” або комісія із вирішення спорів у конкретній сфері, в якій вони роз-

глядаються, “податкова адміністративна комісія”, “митна адміністративна комісія” тощо [12].

Наявність органів адміністративної юстиції — це необхідний атрибут демократичної правової держави, показник зрілості судової організації і ступеня розвиненості різних форм здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів та їх посадових осіб. Таким чином, необхідність запровадження повноцінної адміністративної юстиції в Україні обумовлена потребами розбудови в Україні громадянського суспільства.

Запровадження повноцінної адміністративної юстиції та її органів дозволяє:

- 1) надійно захистити права і свободи громадян та юридичних осіб від зловживань органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- 2) продовжити втілення у життя концепції поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, а саме удосконалити систему стримувань і противаг у взаємовідносинах між судовою та виконавчою гілками влади та досягнення балансу між ними;
- 3) забезпечити правопорядок, законність в публічно-адміністративній діяльності державних органів;
- 4) реалізувати положення ст. 125 і 127 Конституції України щодо структурної організації судової влади, тобто збалансувати структуру судової влади між загальними та спеціалізованими судами [13].
- 5) сприяти розвитку демократичної правової культури європейського типу в системі судових, адміністративних та муніципальних органів.

Варто зробити висновок, що досвід діяльності спеціалізованих органів “адміністративної квазіюстиції” може бути використаним не тільки як демократична форма позасудового контролю за діяльністю урядових організацій, але й як альтернативний засіб урегулювання конфліктних ситуацій, та спорів які з них виникають. Їх діяльність буде сприяти про-

філактиці правових конфліктів, скороченню кількості звернень до суду, а також вирішенню багатьох не правових внутрішніх корпоративних проблем: організаційних, технічних, соціальних та психологічних.

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна, повинна йти шляхом впровадження повноцінної адміністративної юстиції, за рахунок розвитку системи спеціалізованих адміністративних судів та створення квазісудових органів (установ, комісій або служб), які є важливим інститутом у загальнодержавному механізмі захисту прав громадян, та будуть сприяти розвитку інтеграційних процесів у відносинах між державами для досягнення їх більшої єдності в умовах глобалізації. Саме це є складовою мети створення Ради Європи, до якої вступила Україна, а засобом її досягнення, в свою чергу, відповідно до (п. а і b ст. 1 Статуту Ради Європи), є забезпечення захисту прав людини і її основних свобод [14].

## Література

---

1. *Административное право Украины* / [Кивалов С. В., Аверьянов В. Б., Додин Е. В. и др.]. — Х.: Одиссей, 2004. — 860 с.
2. *Авер'янов В. Б.* Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права — закономірність українського правотворення / В. Б. Авер'янов / *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. — К, 2000. — Вип. 11 — С. 195–209.
3. *Про Концепцію* судово-правової реформи в Україні: Постанова ВР України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ: [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. *Конституція* України. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України; Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР — [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М.: Норма, 2002. — 560 с.

6. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Президент України; Указ, Концепція від 22.07.1998 № 810/98: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
7. *Кодекс* адміністративного судочинства: за станом на 06.07.2005 р. — К.: Парлам. Вид-во, 2007. — 545 с.
8. *Організація* судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України “Про судоустрій України” / А. О. Селіванов (кер. авт. кол.), Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк та ін.; за наук. ред. А. О. Селіванова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 112 с.
9. *Закон* України “Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 № 2453-VI Верховна Рада України; [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
10. *Огляд* даних про стан здійснення правосуддя в Україні у 2011 році [Електронний ресурс] — режим доступу: [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/oglyad/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/oglyad/)
11. *Адміністративне* право України / Коломієць Т. О., Пиріжкова Ю. В., Армаш Н. О. та ін. — К.: Істина, 2009. — 256 с.
12. *Висновок* експерта Ради Європи, заступника генерального секретаря Міжнародної асоціації суддів Джакомо Оберто (суддя м. Турін, Італія) щодо “Концепції удосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів”, розробленої Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (Проект — 13 лютого 2006 р., схвалений Національною комісією на 5 пленарному засіданні 14 лютого 2006 р.) // Джерело в Інтернеті <[http://minjust.gov.ua/files/visn\\_22\\_03\\_06\\_1.rtf](http://minjust.gov.ua/files/visn_22_03_06_1.rtf)>. — Станом на 15 грудня 2006 р.
13. *Спільний* висновок Європейської Комісії “За демократію через право” і Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження” від 7 жовтня 2010 р. № 588/2010. [Електронний ресурс] — режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_a31&p=1294327423635040](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a31&p=1294327423635040)
14. *Статут* Ради Європи — Рада Європи; Статут, міжнародний документ від 05.05.1949. [Електронний ресурс] — режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001)