ВІННИЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПРАВА

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедрою
_____ Н.М. Опольська
«____» _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА
на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «Магістр»
зі спеціальності 081«Право»

на тему:

«Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні»

Виконав: Студент 6-го курсу,
групи ПР-19
Колодій Денис Володимирович
Керівник:
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
Маньгора Таміла Василівна

Вінниця – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП……3

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ……8

1.1 Історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні……...8

1.2 Законодавство, що регулює правові засади організації адміністративного судочинства в Україні……...15

1.3 Сутність адміністративного судочинства: теоретичні та прикладні аспекти……..……..…20

РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СКЛАДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ……...34

2.1 Система адміністративних судів в Україні……...34

2.2 Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів……..35

2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами……44

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ……..……...61

3.1 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів……61

3.2 Реформа адміністративного судочинства України як запорука підвищення ефективності діяльності адміністративних судів щодо захисту прав людини…

ВИСНОВКИ…….....……..78

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……..…82

ВСТУП

Актуальність теми. Захист прав людини і громадянина – це глобальне завдання сучасної правової, демократичної держави, яке вирішується і в планетарному, і національних масштабах. Кожна держава, виходячи з принципів і норм Загальної декларації прав людини, створює механізм захисту прав людини і громадянина, встановлює нормативні вимоги до її здійснення. У Конституції України закріплено не тільки примат прав людини і громадянина, а й те, що їх захист гарантується, а така гарантія покладається переважно на державу та її органи. З цією метою в нашій державі створено судову систему, в діяльності якої значне місце відведено адміністративному суду.

Необхідно наголосити на тому, що упродовж останніх років, у ході здійснення судової реформи в Україні, питання функціонування досить важливої ланки судової системи – адміністративних судів, набуло розгорнутої дискусії серед фахівців у галузі права. Вагомість цієї проблематики викликана необхідністю побудови такої системи судочинства, яка б забезпечувала справедливе вирішення публічно-правових спорів між, по суті, нерівноправними учасниками, - особою і суб'єктом владних повноважень.

Вказана дискусія є доволі корисною для поглиблення теоретико-правових досліджень, що є досить позитивним моментом, однак в сучасних умовах розвитку суспільства залишається багато не розв'язаних практичних питань правозастосування та вирішення публічно-правових спорів, організації адміністративного судочинства в Україні, що зумовлює потребу в детальному дослідженні правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Слід підкреслити, що система адміністративних судів в Україні стала доволі дієвим інструментом захисту прав людини у публічно-правовій сфері. Однак, для досягнення нею рівня розвинутих європейських держав вимагається здійснення низки невідкладних кроків, які дозволять відправляти правосуддя на

засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, адже адміністративна юстиція може стати ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ще одним аргументом на користь актуальності дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні є той факт, що необхідною умовою реформування судової системи, яке проводиться в нашій державі, передусім, є поглиблені наукові знання основних засад організації судочинства, його істинного стану, знання законів і того, як вони виконуються.

Водночас, слід враховувати і те, що адміністративні суди проходять нині етап свого становлення, як одна з наймолодших ланок судової системи України, а тому потребують підвищеної уваги до себе для того, щоб виробити дієві механізми підвищення ефективності їх діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Предмет дослідження – правові засади організації адміністративного судочинства в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є аналіз фахових праць, законодавства у сфері адміністративного судочинства, що дозволить вивчити правові засади організації адміністративного судочинства в Україні, а також сформулювати пропозиції та рекомендації спрямовані на удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері. Досягнення цієї мети зумовило необхідність у постановці та вирішенні таких **завдань:**

- розглянути історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні;

- з'ясувати законодавчі основи діяльності адміністративних судів в Україні;

- визначити сутність адміністративного судочинства та юрисдикційної діяльності адміністративних судів, усі її особливості та аспекти;

- визначити сучасну систему адміністративних судів України;

- визначити предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів;

- проаналізувати основоположні засади здійснення судочинства адміністративними судами;

- охарактеризувати зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів;

- проаналізувати стан реформування адміністративного судочинства України та окреслити можливі напрями вдосконалення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в роботі було використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них загальнонаукові методи, методи науки управління, права, а також спеціальні методологічні підходи до вивчення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Головним у цій системі виступає загальнонауковий діалектичний метод, що сприяв розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системного аналізу правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. Історико-правовий метод застосовувався для вивчення історичних передумов запровадження адміністративного судочинства в Україні та в деяких зарубіжних країнах. Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити сутність правових засад організації адміністративного судочинства в Україні, розкрити предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів; принципи здійснення судочинства адміністративними судами. Порівняльний аналіз досвіду організації адміністративної юстиції у деяких зарубіжних країнах, їх синтез дозволив дослідити еволюцію регулювання цієї сфери за кордоном, визначити основні сучасні підходи, можливість їх застосування в Україні. Програмно-цільові методи стали підґрунтям для розробки запропонованих науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дана робота є системним дослідженням, у якому комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки та сучасного розвитку судової системи України аналізуються правові засади організації адміністративного судочинства в нашій державі.

Також новизною в даній магістерській роботі є періодизація розвитку адміністративного судочинства.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані висновки і пропозиції мають теоретичне і практичне значення у:

- *правотворчості* - для подальшого розвитку законодавства, що регламентуватиме правові засади організації адміністративного судочинства в Україні;

- *правозастосовній діяльності* - для підвищення ефективності практичної діяльності адміністративних судів у процесі вирішення публічно-правових спорів в контексті захисту прав людини у громадянина;

- *навчальному процесі* - під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне судочинство», «Адміністративне право».

Правові засади організаційного судочинства в Україні були досліджені значною кількістю науковців, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. Е. Беляневич, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. Т. Боннер, Г. Бребан, І. М. Винокурова, Ю. В. Георгієвський, І. П. Голосніченко, І. А. Дьомін, П. В. Квіткін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, О. В. Константий, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, О. Є. Міщенко, А. О. Неугодніков, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, Ю. Є. Полянський, Д. М. Притика, П. М. Рабінович, Н. Г. Саліщева, О. Г. Свида, М. І. Смокевич, Є. В. Чаку, Н. В. Шевцова, І. В. Шруб та інші. Значний доробок означених питань становлять праці таких зарубіжних учених, як Н. Александер, Л. Боулл, Х. Бесмер, Е. Ватцке та інші.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів і відомств України, законодавчі акти окремих зарубіжних держав.

Дана магістерська робота складається з вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

1.1 Історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні

На сьогоднішній день при дослідженні ґенези становлення системи адміністративних судів в Україні велика кількість вчених помилково починає дослідження з зародження судової системи на території України взагалі. Безумовно, поява адміністративної юстиції на території України сягає середніх віків, але історія української адміністративної юстиції бере свій початок приблизно з 16-17 століть.

Адміністративна юстиція – це інститут судового захисту прав людини від порушень з боку влади.

У литовсько-польську добу панувала ідея правового обмеження влади правителя. Джерелами права на той час були Литовський Статут, магдебурзьке право. Статут містив норми, що регулювали ремісництво, торгівлю, військову службу, охорону природного середовища. Магдебурзьке феодальне міське право теж містило низку норм управлінського характеру, що стосувалися як відносин усередині самоврядної міської громади, так і відносин між громадою та центральною і місцевою адміністрацією [1, с. 28]. У козацьку добу, адміністративне право набуло характеру козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [75, с.19].

З формуванням центральних держав (Російська імперія, Австро-Угорщина), до складу яких входили українські землі, адміністративне право поступово трансформувалося в поліцейське право, що формально

регламентувало захист правопорядку (принцип «держава - «нічний сторож») [40, с. 22] та на базі якого, було сформоване сучасне адміністративне право.

Віддаленим прототипом сучасних органів адміністративної юстиції можна розглядати створений в Росії Чолобитний приказ, що в XVI – XVII ст.ст., хоч і з переривами, функціонував в системі органів державного управління. Він виконував такі функції: а) приймав чолобитні (скарги, позови приватних осіб) на рішення посадових осіб того часу – дяків, піддячих, воєвод і т.д. б) піддавав суду тих, на кого подавалися чолобитні; в) контролював діяльність інших урядових установ [141, с. 162].

Упродовж XVIII – першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції розвивалися з «влади нагляду», яку представляли Сенат і прокуратура – органи, що приймали скарги на чиновників і здійснювали нагляд за їх діяльністю. По-справжньому до Росії перші ідеї адміністративної юстиції у тій формі, в якій вони вже були утілені у Франції і Пруссії, проникли в 60–70-х роках XIX ст. разом із судовою реформою 1864 р. Відокремлення судової влади від адміністративної в результаті проведеної реформи, створення земських та міських органів самоврядування загострили питання про судовий контроль за діяльністю земської і міської адміністрації [122, с. 44].

Як зазначав С. Гогель, уже на початку 60-х років дехто з членів Державної Ради дійшли висновку про те, що «відчувається нестача в таких місцевих установах, які могли б правильно, неупереджено і без затримки розв’язувати спори, суперечки, що виникають у справах управління і всілякі загальні питання в судово-адміністративній сфері» [141, с. 162].

Однак, на думку В. В. Головко та С. С. Москаленко, найбільший розвиток теорії адміністративного права та його практичне застосування на території Російській імперії пов’язані з виходом в 1879 році монографії М. О. Куплеваського «Адміністративна юстиція в Західній Європі» [19], яка привернула увагу вчених–юристів в імперії до питань адміністративної юстиції, внаслідок чого до кінця XIX - початку XX ст. жоден підручник

адміністративного (поліцейського) права не видавався без розділу про цей інститут [29, с. 39-40].

Загальна ідея адміністративного права почала виходити із значення адміністративного суду як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації, зокрема, за такими проступками як недбалість у виконанні обов'язків, зловживання владою та хабарництво. Проте, в XIX сторіччі в Російській імперії такі протиправні дії суб'єкта владних повноважень не були підставою для подачі скарги до суду. Такою підставою, як зазначає І. Т. Тарасов, була так звана «адміністративна неправда», що мала місце в діяннях чиновників і виражалась у грубому порушенні суб'єктивного права особи [133, с.158-159].

Потрібно зауважити, що в Англії, на відміну від Російської імперії, право подання скарги вводилося не для превенції приватних осіб, а для виявлення правових механізмів, що не відповідають дійсності [132, с. 4]. У Росії першої чверті XIX ст. шляхом виявлення скарг і доносів на порушення місцевої влади, як зазначає В. О. Саяпін, держава прагнула забезпечити дотримання існуючих правових норм і чітке дотримання букви Закону, навіть якщо цей закон себе вже давно вичерпав і не відповідав потребам суспільства. Законотворча ініціатива в Російській імперії першої половини XIX ст. не просто не заохочувалася, а, навпаки, припинялась. Дворянський стан вкрай болісно реагував на будь-які зміни, передбачаючи в цьому обмеження власних інтересів [121, с. 30].

У період 70-90 рр. XIX ст. у Російській імперії, у склад якої у ті часи входила Україна, в кожній губернії для розгляду скарг підданих на міські, земські та інші місцеві органи влади були створені спеціальні судово-адміністративні «присутствія».

Губернські «присутствія» були колегіальними органами і називалися «присутствіями змішаного складу», тому що до них входили губернатор, віце-губернатор, «предводитель дворянства», голова окружного суду, депутати

міських чи земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями у тій галузі, якою займалося «присутствіє» [146, с. 111].

М. Коркунов вважав губернські «присутствія змішаного складу» органами адміністративної юстиції. Інші вчені-правознавці (Б. Чичерін, В. Дерюжинський та ін.) вказували на переважання в їхньому складі бюрократичних діячів, відсутність публічності і змагальності при розгляді скарг жителів губернії, що не давало можливості визнавати їх адміністративними судами [141, с. 163].

Функції вищого органу адміністративної юстиції здійснював Сенат. Віданням адміністративно-судовими справами між громадянами і владою та вирішенням спорів органів влади між собою займався Перший департамент при Сенаті. Якщо проблема громадянина не вирішувалась в «присутствіє», то він міг звернутися до Сенату, а саме в Перший департамент. Сенат розглядав скарги на постанови офіційних органів, не неправильне залучення окремих осіб до відбування повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсії тощо [63, с. 36].

На думку К. М. Кобилянського, для інституту адміністративної юстиції в дореволюційній Росії були характерними:

1) недосконаліть побудови системи її органів, що проявлялось у відсутності чіткого поділу компетенції між ними, що, у свою чергу, призводило до порушень інстанційного розгляду справ;

2) відсутність притаманних судочинству принципів гласності, змагальності, усності в діяльності цих органів, а також недостатня розробленість просувальних форм їхньої діяльності, що по суті перетворювало ці органи з органів адміністративної юстиції на органи адміністративного свавілля;

3) участь у розгляді справи представників активної адміністрації, тобто ігнорування принципу про те, що не можна бути суддею у власній справі, а також незадовільне вирішення кадрового питання складу цих органів із точки зору професійної придатності та освітнього рівня [9, с. 266].

В період Першої російської революції та встановлення принципу демократичності державних органів М. І. Лазаревський в своїх працях називав «адміністративною юстицією» особливу систему спеціальних судових установ, що мають на меті охороняти від порушення адміністрацією тих правових меж її повноважень, у дотриманні яких полягає суть правової держави» [118, с. 112]. В 1910 році С. А. Корф в своїй праці «Адміністративна юстиція Росії» відмічав, що адміністративна юстиція є нічим іншим, як ефективним засобом для подачі скарги на акти управління в спеціальному судовому порядку. Сам же адміністративний позов, на думку вченого, для громадянина є нічим іншим, як способом захисту його особистого права [59, с. 452-454]. Разом з тим, С. А. Корф зазначав, що правова природа адміністративної юстиції не може залежати від того факту, на загальний чи спеціальний суд покладено здійснення її функцій [59, с. 472-475, 477].

Восени 1908 року за тезами П. А. Столипіна Міністерство внутрішніх справ склало доповідь під назвою «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна». У доповіді було надано визначення поняття адміністративної юстиції та запропоновано програму адміністративних заходів, покликаних створити систему повітово-волосних органів адміністративної юстиції і якісно поліпшити діяльність як губернських присутствій, так і Сенату. Однак убивство П. Столипіна в 1911 р., Перша світова війна 1914 р., лютий-жовтень 1917 р. перешкодили втіленню цієї програми в життя [147, с. 43].

Згідно Закону про утворення судів з адміністративних справ від 30 травня 1917 року, розгляд адміністративних справ у судах здійснювався за триступеневою структурою: Адміністративний суд, окружний суд та перший департамент Сенату.

Адміністративний суддя за своїм службовим становищем прирівнювався до членів окружного суду, без згоди якого він не міг бути переведений для розгляду кримінальних і цивільних справ. Кожен суддя мав секретаря для ведення діловодства у справі, тобто законодавчо було передбачено

спеціалізацію судів. Відповідно до цього Положення до кандидатів на посаду адміністративного судді чи члена адміністративного відділення окружного суду ставилися вимоги щодо наявності у них вищої юридичної освіти та достатнього юридичного досвіду [43, с. 28]. С. М. Рустамов зазначає, що за ступенем дії адміністративного суду на незаконні рішення адміністрації цей закон навіть випереджав західноєвропейське законодавство. Вперше в історії адміністративного суду на континенті в законі від 30 травня 1917 року було безпосереднє запозичення з англійського права, яке полягало в праві суду віддавати особливі накази за адресою адміністративних органів [116, с. 145].

На території, що займають землі сучасних центральних і західних регіонів України (входили до складу Австро-Угорської імперії), законодавство періоду 1917-1920 років також акцентувало увагу на адміністративному судочинстві. 12 грудня 1917 року Секретарство судових справ внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового Генерального Суду. Генеральний Суд став вищим судовим органом згідно Конституції Української Народної Республіки від 28 квітня 1918 року [43, с. 30].

У складі Генерального суду поряд із цивільним і карним існував і адміністративний департамент.

З початком становлення радянської влади головні ідеї щодо судової влади знайшли своє вираження у словах В. І. Леніна: «безумовним обов'язком пролетарської революції було не реформувати судові установи, а повністю знищити, змести вщент весь старий суд та його апарат» [137, с. 14]. Підтвердженням цього є прийнятий 19 лютого 1919 р. Радою Народних Комісарів УРСР Декрет про суд, згідно з яким були скасовані усі раніше створені суди.

Перший проект створення адміністративного суду відноситься ще до 1918 р. У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ було розроблено проект Декрету про адміністративну юстицію РРФСР, дещо пізніше Інститутом радянського права в Україні також було підготовлено проект Положення про

Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди. Пункт 19 цього Положення передбачав такі підстави адміністративного позову:

1) протиріччя змісту адміністративного акта законові;

2) спотворення актом істотної суті та цілей закону;

3) недотримання законної форми та порядку вчинення акта управління тощо [88, с. 51].

Декретом ВЦВК від 9 квітня 1919 року, постановою Народного Комісаріату Державного контролю від 4 липня 1919 року та циркулярною постановою Президії ВЦВК від 1921 року був створений спеціальний апарат, який мав обслуговувати право скарги. В силу цих постанов на Народний Комісаріат Державного Контролю був покладений нагляд за організацією в усіх установах прийому скарг та заяв, а також утворення при самому Державному Контролі особливого Бюро прийому заяв на неправомірні дії, зловживання та правопорушення посадових осіб [74, с. 26].

Згідно з цими декретами та постановами право на порушення справи за скаргою мали всі громадяни. Зокрема, підставами на оскарження дій суб'єкта владних повноважень цими декретами називались: 1) невиправданість бюрократії, що зумовлює канцелярську тяганину; 2) грубе поводження чиновника. Разом з цим, подання скарги на неправомірні дії органу чи посадової особи не могло бути підставою для того, щоб піддати скаржника репресіям [36, с. 275].

Водночас, починаючи з кінця 60-х років XX ст., в радянській юридичній літературі поняття «адміністративна юстиція» почало активно висвітлюватись, хоча єдиної думки з приводу його дефініції та правової природи взагалі науковцями не було сформульовано. Так, В. А. Лорія стверджував, що адміністративна юстиція не поєднується з принципом демократичного централізму, вона суперечить засадам соціалістичного державного управління, головним чином тому, що органи управління в СРСР засновані за широкої участі народних мас та виражають інтереси трудящих, відповідно, ці органи й

без спеціальних органів адміністративної юстиції забезпечують законні права та інтереси громадян [68, с. 20-21].

Закріплене Конституцією СРСР 1977 року та Конституцією УРСР 1978 року право громадян на оскарження у суді дій державних і громадських органів, службових осіб, що реалізувалося у порядку, встановленому законом стало важливим кроком на шляху до належного рівня захисту прав громадян.

Лише через десять років, у період «перебудови», для втілення закріплених конституційних прав 30 червня 1987 р. було ухвалено Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, які порушують права громадян», пізніше 25 квітня 1988 року Президія Верховної Ради УРСР видала Указ, згідно з яким Цивільний процесуальний кодекс УРСР було доповнено главою 31-А. Згідно з цими актами, предмет судового оскарження обмежувався діями лише посадових осіб. Іншими словами, до суду не могли бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність органів державного управління [3, с. 17-19].

З прийняттям 2 листопада 1989 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, які порушують права громадян» [85] дії колегіальних органів також стали предметом судового розгляду.

Після розпаду СРСР Україна отримала у спадок систему, при якій адміністративні спори відносилися до відання загальних судів і розглядалися за правилами цивільного судочинства. Інші спори розглядалися в інстанційному порядку з додержанням правил адміністративного процесу [135, с. 91-95].

Водночас, з самого початку відновлення незалежності законодавець декларував потребу створення системи адміністративних судів, головним чином у Постанові ВР України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 року [102], якою було визначено основні напрями реформування судової влади, один з яких передбачав поступове створення в Україні підсистеми адміністративних судів.

Прийняття Конституції України [53] у 1996 році стало важливим етапом у процесі формування адміністративної юстиції в Україні. У положеннях Конституції було закріплено основні принципи демократії, серед яких такі, що визначили людину, як найвищу соціальну цінність суспільства, а функції держави – такими, які повинні бути спрямовані на захист та реалізацію законних прав, свобод та інтересів людини [74, с. 31].

Реальне ж запровадження системи адміністративних судів стало можливим з прийняттям 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» (закон втратив чинність) [111]. Відповідно до вимог цього закону, система спеціалізованих адміністративних судів запроваджувалася протягом трьох років в період з 1 червня 2002 року по 1 червня 2005 року. Цим законом передбачалася поетапна побудова системи адміністративних судів, головним чином шляхом створення: 1) вищого спеціалізованого суду, а також в структурі ВСУ спеціальної Судової палати; 2) колегій суддів у місцевих та апеляційних спеціалізованих судах; 3) місцевих, місцевих окружних та апеляційних регіональних спеціалізованих судів. На реалізацію цих положень Президентом України 1 жовтня 2002 року було видано Указ «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» [96] та 7 листопада 2002 року Указ «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» [101].

Далі процес створення адміністративних судів продовжився Указом Президента України від 16 листопада 2004 року «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів», відповідно до якого в Україні створено 7 апеляційних (66 суддів) та 27 окружних (215 суддів) адміністративних судів [112]. Таким чином, система адміністративних судів створювалась, починаючи з вищих ланок.

Фундаментальним етапом становлення системи адміністративної юстиції стало прийняття 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), який набрав чинності з 1 вересня 2005 року [47].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів»[110] від 7 липня 2010 р. нарівні з загальною і господарською ланками судочинства передбачив систему адміністративних судів.

З метою врегулювання витрат, пов'язаних з розглядом адміністративних справ, сприяння підвищенню рівня фінансування судів, забезпеченню належних умов для функціонування судів і діяльності суддів і зростанню ефективності їхньої роботи, пов'язаної з захистом прав, свобод та інтересів громадян Верховна Рада України 08.07.2011 р. прийняла Закон України «Про судовий збір» [108].

Конституцією України ст. 59 задекларовано право кожної людини на правову допомогу, у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно, а також чітко визначено, що для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура [53]. Дане конституційне положення набуло нових рис у адміністративному судочинстві з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу», яким визначено зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги [97]. З метою підвищити доступність населення України до правової допомоги, а соціально незахищеним верствам населення отримувати її безоплатно, підвищити престиж адвокатури, відповідальність адвокатів за свою професійну діяльність, відновити корпоративний устрій адвокатури в Україні 05.07.2012 р. було прийнято Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [95]. Таким чином, головним висновком, що випливає з аналізу розвитку адміністративного судочинства як нового інституту реалізації судової влади, є те, що становлення цього інституту тісно пов'язане з реформуванням судової системи, яка включає в себе питання судоустрою і здійснення судочинства.

15 грудня 2017 року набрала чинності нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) [96].

Тоді, в рамках цієї реформи був ліквідований Верховний суд України, вищі спеціалізовані суди та була створена нова структура Верховного суду як єдиного суду касаційної інстанції.

Варто відзначити, що реформування судової галузі України стало чи не найпершим кроком Володимира Зеленського на посаді президента у 2019 році. Влітку 2019 року він вніс до Верховної Ради законопроект № 1008 "Про діяльність суддівського врядування", який повинен був запустити новий етап судової реформи. У жовтні парламентарі проголосували за нього, прийнявши в цілому як закон.

Влітку 2019 року президент запропонував оновити весь склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Це орган, котрий проводить конкурс на посади у судах і є фактично регулятором роботи судів, бо безпосередньо впливає на кадрові питання.

Президент у своєму законопроекті 2019 року пропонував скоротити кількість суддів Верховного суду та їхню зарплатню. Також закон постановляв обрати новий склад ВККС на відкритому конкурсі, аби забезпечити прозорість, неупередженість та об'єктивність і, звісно, виключити ймовірність корупційної складової. Проте досі це так і не стало дієвим механізмом очищення судової влади.

А у березні 2020 року Конституційний суд України опублікував рішення щодо судової реформи президента. Положення щодо скорочення складу Верховного суду і створення комісії з етики для суддівського самоврядування були визнані судом незаконними.

Отже, на основі розглянутого матеріалу, можна зазначити, що історичний розвиток адміністративного судочинства в Україні пройшов такі етапи розвитку: перший – XVI-XVII століття (зародження адміністративної юрисдикції); другий – XVIII- початок XX століття (розвиток адміністративної юрисдикції під час перебування українських земель в складі Російської та Австро-Угорської імперій); третій – 1917-1920 роках розвиток адміністративного судочинства під час національно-визвольних змагань;

четвертий - 1996 року - по наші дні в незалежній Україні. Також потрібно зазначити, що за часів радянської влади та в Україні до 1996 року адміністративна юрисдикція майже не розвивалася.

Кожен історичний період залишив свій відбиток у процесі становлення та розвитку адміністративного судочинства, з роками система адміністративних судів ставала більш ефективною та дієвою остаточно сформувавшись у повноцінну ланку судової системи України.

1.2 Законодавство, що регулює правові засади організації адміністративного судочинства в Україні

Вищим рівнем галузевої структури системи законодавства, найбільшим об'єднанням нормативних актів та їх частин з певних сфер правового регулювання є галузь законодавства.

Галузь законодавства є собою сукупність нормативно-правових актів, що об'єднані спільною належністю до одного виду або сфери правового регулювання і характеризуються єдністю змісту і системних зв'язків нормативних приписів, логічно поділених на інститути законодавства.

Конституційна основа адміністративної юстиції в Україні закладена у статті 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [53].

Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [4].

6 липня 2005 року набув чинності КАСУ та з цього моменту адміністративне судочинство стало самостійною формою здійснення правосуддя поряд з конституційним, цивільним, господарським та кримінальним судочинством. Усі особливості адміністративного судочинства випливають зі специфіки його завдання і предмету.

До набрання чинності КАСУ адміністративні справи розглядались та вирішувались за правилами цивільного і господарського судочинства.

Правову основу діяльності судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ складає Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року.

Згідно зі статтею 1 цього кодексу, предметом його регулювання є повноваження адміністративних судів, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства [96].

Стаття 3 КАСУ визначає коло актів законодавства, що регулюють адміністративний процес, та співвідношення між цими актами, а також загальне правило дії актів законодавства про адміністративне судочинство у часі [96].

Відповідно до цієї статті законодавство про адміністративне судочинство в Україні складається з:

1) Конституції України;

2) КАСУ;

3) міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [96].

Основним міжнародним договором, що стосується адміністративного судочинства, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема її стаття 6, яка гарантує право на судовий захист (із урахуванням прецедентної практики Європейського Суду з прав людини, у якій тлумачаться відповідні положення Конвенції) [105]. Стаття 6 Конвенції гарантує право на справедливий суд у справах про цивільні права та обов'язки, але Європейський Суд з прав людини дає досить широке розуміння таких справ - значно ширше, ніж це може випливати з національного законодавства [105]. Важливе значення для тлумачення і застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод має практика Європейського суду з прав людини. Відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року суди

застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [98].

Норми Конституції України мають найвищу юридичну силу. У разі якщо правила міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або КАСУ суперечать Конституції України, застосовуються норми Конституції України як норми прямої дії (статті 8, 9 Конституції України) [53].

Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (частина друга коментованої статті). Тобто, до вчинення окремих процесуальних дій, розгляду і вирішення справи застосовується той закон, під час чинності якого вони здійснюються [47].

Необхідно враховувати також великий підзаконних актів, наприклад щодо формування судів, визначення кількості суддів, утворення місцевих адміністративних судів і тому подібне. Ці питання регулюються Указами Президента України:

1) Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року;

2) Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України;

3) Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України;

4) Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі;

5) Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах.

Як фундаментальний правовий принцип і правову доктрину, яка передбачає, що жодна людина не є вище закону, що ніхто не може бути покараний державою, крім як за порушення закону, і що ніхто не може бути засудженим за порушення закону іншим чином, ніж у порядку встановленому

законом необхідно виділити принцип обов'язковості верховенства права в адміністративному судочинстві.

Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [47].

Суд вповноважений застосовувати також інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України [47].

Одним з законів, що регулює правові засади організації адміністративного судочинства в Україні є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року [109].

Цей Закон визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд. Тому доцільно згадати цей правовий акт при пошуку законодавства, що регулює правові засади організації адміністративного судочинства в Україні.

Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізовують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур[6].

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства[109].

Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [109].

Глава 2 Закону про судоустрій визначає склад і повноваження місцевих адміністративних судів та місцевих апеляційних адміністративних судів [109].

Поряд із КАСУ (як процесуальним законом) використовуються безліч матеріальних законів, таких як Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Національну поліцію», Кодекс Законів про працю, накази різних міністерств Кабінету міністрів України та інші.

Приходячи до висновку, можна зрозуміти, що при вирішенні будь-якого публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства можна використовувати будь-які закони, підзаконні акти, практику ЄСПЛ, висновки в постановах Верховного Суду ухвалені судовою колегією Касаційного адміністративного суду, що безпосередньо стосуються певного провадження та допоможуть вирішити справу неупереджено, добросовісно та своєчасно.

1.3 Сутність адміністративного судочинства: теоретичні та прикладні аспекти

Важливою вимогою членства України в Європейському Союзі є кардинальна перебудова системи здійснення правосуддя на засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, відповідності європейським та міжнародним правовим стандартам. Починаючи з 1992 р. в рамках проведення судової реформи були внесені суттєві зміни до процесуального законодавства України, прийнято Закон «Про судоустрій України», згодом – створено систему спеціалізованих адміністративних судів тощо. У 2006 р. із затвердженням Президентом України Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів розпочався новий етап судової реформи, на виконання якої у 2016 р. прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [109].

Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має своєю метою забезпечити реалізацію цього права, що є важливою гарантією та одночасно й механізмом реалізації

конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, проголошеного ст. 3 Конституції України [53].

Напрям розвитку нашої держави, спрямований на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачає наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних і юридичних осіб від порушень їх прав і законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Необхідно нагадати, що Розділ ІІІ «Юстиція, свобода та безпека», Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, передбачає, в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, що Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Для подальшого реформування та удосконалення адміністративного судочинства в Україні необхідно чітко визначити сутність адміністративного судочинства та юрисдикційної діяльності адміністративних судів, усі її особливості та аспекти. Для цього, передусім, необхідно з’ясувати поняття «юрисдикція», для подальшого правильного трактування і визначення суті юрисдикційної діяльності.

Юрисдикція (від лат. – судочинство) в науковій літературі тривалий час ототожнювалася із судочинством, правосуддям та підсудністю, межами компетенції того чи іншого судового органу, а також з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції. З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона визначається як сукупність повноважень

відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення [5, с. 10].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови дане таке пояснення «юрисдикції»: «... право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання. Повноваження давати правову оцінку фактам». Інше значення – сфера, на яку поширюється таке право [26, с. 1420].

У великому юридичному словнику поняттям «юрисдикція» (лат. jurisdictio – судочинство) охоплюється:

1) встановлена законом сукупність правомочності відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінювати дії особи або інших суб'єктів права з точки зору їхньої правомірності або неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників;

2) територія в підвідомчості певного органу влади;

3) здійснення правосуддя, а також інша діяльність державних органів із розгляду правових спорів [18, с. 696].

Отже, юрисдикція трактується, передусім, як діяльність суду, підвідомчість, повноваження для розгляду справи та застосування санкцій.

Багато дослідників, визначають юрисдикцію, як юридично закріплені повноваження певних органів щодо розгляду та вирішення справ відповідно до їх компетенції. При цьому, також зазначають, що судова юрисдикція має розглядатися як найважливіший різновид юрисдикції. Крім того, автор юрисдикцію адміністративних судів розглядає як визначену в КАС України компетенцію адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів [122, с.135].

Цікавим є той факт, що термін «юрисдикція», на відміну від терміна «підвідомчість», введеного і відомого виключно в країнах колишнього СРСР, добре знайомий і використовується у правових системах західних країн. Отже, західним правовим системам невідомий термін «підвідомчість». Не вживають вони і термін «підсудність». Замість них використовується один – «юрисдикція», під якою розуміється надане законом суду повноваження з

вирішення суперечок та інших правових питань на певній території і/або у певних типах справ. Таке поняття юрисдикції повністю відповідає закріпленим в статті 125 Конституції України принципам територіальності і спеціалізації як основоположним принципам будови судової системи [76, с. 63].

Д. Н. Шадура наводить таке визначення судової юрисдикції: це компетенція спеціально уповноважених органів державної влади – судів загальної юрисдикції і Конституційного Суду, наділених відповідними юридично-владними повноваженнями здійснювати правосуддя в формі того чи іншого виду судочинства щодо певних правовідносин [144, с. 10].

Термін «компетенція» означає коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [26, с. 445]. Отже, під юрисдикцією адміністративних судів можна розуміти визначене в законодавстві коло повноважень адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів. І якщо компетенція – коло встановлених законом владних повноважень, то юрисдикція – це розмежування компетенції з вирішення правових питань і спорів тільки між судовими органами (наприклад, між загальними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, господарськими судами, адміністративними судами) [27, с. 101].

Історія свідчить, що питання визначення компетенції адміністративних судів є досить складним. Показовим прикладом був процес створення адміністративних судів ще в 60 – 80 рр. XIX століття в Австрії.

Карл Лемаєр – другий голова Австрійського адміністративного суду, зазначав, що створення адміністративного суду затяглося на вісім років. При цьому головну складність становило питання про визначення компетенції, яке складалось із низки проблем. Проблема полягала у пошуку компромісу між свободою дій управління, визначення їх меж для вирішення адміністративних завдань та охороною прав індивіда. Також проблема була у питанні, актуальному по сьогодні для української судової системи – це чітке розмежування компетенції адміністративних судів з іншими судовими органами.

К. Лемаєр визначав два способи, якими можна врегулювати питання компетенції. Перший спосіб – це перерахування вичерпного переліку випадків, у яких справа є підвідомчою адміністративному суду, другий випадок – це встановлення загального принципового визначення його.

В Австрії склалися дві групи, що підтримували один із варіантів. Адміністративні відомства лобіювали перший казуїстичний підхід у визначенні компетенції адміністративних судів. Однак було визнано практично нездійсненним за допомогою переліку провести межу між судово-адміністративною і суто адміністративною сферами. Як зазначалося «... вказати 40 або 100 чи ще більше випадків, коли допускається скарга, – все одно цей перелік не задовольнить потреби юрисдикції; щоденні перехрещення державної діяльності з особою та майном індивіда такі незліченні, як і запити сучасного суспільства та культурні цілі держави» [64, с. 190]. Відповідно в Австрії переважила друга точка зору, яка не визнавала змогу існування казуїстичного переліку справ що визначає підвідомчість адміністративних судів.

Однак історії відомі приклади вибору при визначенні компетенції органів адміністративної юстиції методу, який допускає перерахування питань, що вирішуються даними органами. Таким шляхом пішла Пруссія, у законі якої було наведено значний перелік випадків, коли можна звертатися до захисту адміністративних судів. У Франції крім загальної формули використані численні винятки й доповнення до неї, тобто можна говорити про змішаний спосіб визначення компетенції органів адміністративної юстиції.

Повертаючись до питання визначення юрисдикції, варто відзначити, що у літературі зазначається, що діяльність держави, яка пов’язана із розглядом справи про правопорушення або правовий спір і прийняття рішення по ньому, визначає зміст юрисдикційної діяльності будь-яких органів державної влади. Тобто юрисдикція як вид діяльності органів державної влади безпосередньо пов’язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді державно-владними органами юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Слід

зазначити, що правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим засобом правової охорони інтересів держави і людини, але зовсім не єдиним.

Отже, адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме є «специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів» [4, с. 11].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації певної частини повноважень, які разом з предметами відання становлять компетенцію відповідних органів виконавчої влади. За допомогою цього виду діяльності орган виконавчої влади дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта владного впливу встановленим правовим вимогам. При цьому владний вплив органів виконавчої влади має правоохоронне спрямування. Зокрема, як відзначається в літературі, за допомогою адміністративної юрисдикції забезпечується «охорона певних соціальних благ і цінностей (громадського порядку, суспільної безпеки, прав і свобод громадян) шляхом здійснення органами виконавчої влади юрисдикційної діяльності у зв'язку з адміністративним правопорушенням, у процесі якої дані органи проводять розслідування, обвинувачують винувату особу у здійсненні протиправного діяння, розглядають справу про це діяння, виносять по ньому рішення про застосування до правопорушника адміністративного стягнення, виконують рішення, яке прийняте». Процес застосування будь-якого покарання виходить за межі наглядової діяльності і виступає самостійною формою адміністративної діяльності. Цю діяльність у літературі слушно пропонується розуміти як адміністративно-юрисдикційну.

У той же час зазначимо, що існуючий погляд на адміністративну юрисдикцію як на «правоохоронну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення», є дуже вузьким.

Більш широко адміністративна юрисдикція означає вирішення будь-яких індивідуальних справ у випадку виникнення спору про право, тобто конфліктних ситуацій. Зокрема, О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, а також А. С. Васильєв до юрисдикційних відносять три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження і провадження щодо скарг громадян [4, с. 12].

Адміністративна юрисдикція визначалась також як урегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої. На думку А. Т. Комзюка, таке визначення адміністративної юрисдикції не зовсім виправдане, оскільки в цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж всього адміністративного процесу.

Отже, юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади може полягати у розгляді скарг громадян і юридичних осіб органами виконавчої влади, хоча і така діяльність повинна супроводжуватися прийняттям рішення про усунення порушень режиму законності і застосування при необхідності державно-примусових заходів до правопорушника. Тому можна погодитися із думкою окремих дослідників, згідно з якою до системи юрисдикційних проваджень входять і провадження по скаргах громадян.

Водночас необхідно зазначити, що значну масу серед суспільних відносин, регулювання яких забезпечується під час адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, усе ж становлять адміністративно-деліктні відносини, які мають свої особливості і породжують права і обов'язки, змістом яких є обов'язок порушника нести відповідальність і повноваження суб'єкта адміністративної юрисдикції застосувати до нього передбачений законом захід адміністративного стягнення. Таке твердження

знаходить своє відображення в законодавстві України. Визначення терміна «адміністративна юрисдикція» відсутнє в законодавстві України, але використання його, наприклад у ст. 16 КУпАП, дає змогу логічно пов'язати адміністративну юрисдикцію з накладенням адміністративних стягнень, оскільки йдеться про «імунітет від адміністративної юрисдикції України іноземців», які користуються ним згідно з чинними законами та міжнародними договорами України. В інших значеннях термін «адміністративна юрисдикція»в законодавстві України не використовується [4, с. 13].

У літературі, все ж юрисдикція найчастіше ототожнюється із судочинством, правосуддям; з підвідомчістю, підсудністю вирішуваних справ; з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції.

Як зауважив професор Є. Васьковський на початку XX ст., «юрисдикція – самостійний вид правоохоронної діяльності, причому центральний. З її появою пов'язується початок управління за допомогою права, можливість шукати захисту інтересів у компетентного органу, судді. Юрисдикційний спосіб захисту суспільних інтересів обґрунтовано розглядається як антипод «самоправності і помсті, цим диким видам правосуддя» [24, с. 2]. Варто відзначити, що дике правосуддя – правосуддям вважати не можна, це свавілля.

А. Шергін розглядає юрисдикцію як особливого роду правозастосовну діяльність, змістом якої є розгляд справи про правопорушення, про спір по суті, із прийняттям рішення по ньому. Він зазначає, що в процесі такої діяльності розв'язується юридична справа, надається правовий захист порушеним чи оспорюваних інтересам, виноситься державно-владне рішення. Хоча А. Шергін і не мовив про захист прав громадян спеціальними адміністративними судами, але ще у 1979 р. звернув увагу, що юрисдикція у сфері адміністративно-правових відносин у державі є найбільш демократичним способом вирішення правових конфліктів, що забезпечує не лише ефективний захист інтересів держави, але й надає широких можливостей громадянам відстоювати свої права і законні інтереси у випадку їхнього порушення, при цьому посилаючись на закріплене в Конституції СРСР право громадян оскаржувати дії посадових осіб

державних і громадських органів, розширення сфери судового захисту суб'єктивних прав [145, с. 4].

Узагальнюючи погляди дослідників-адміністративістів на сутність адміністративної юрисдикції. С. М. Гусаров зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність має такі риси, властиві лише їй:

1) наявність правового спору (або правопорушення). Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішити спір про право або у зв'язку з порушенням чинних правових норм. Щодо адміністративної юрисдикції такі спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів;

2) основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи. Розгляд тільки спірних конкретних справ становить зміст юрисдикцій його адміністративного процесу (наприклад, розгляд справ про адміністративне правопорушення, скарг громадян);

3) адміністративно-юрисдикційна діяльність через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання. Установлення та доведення подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, що є важливою й обов'язковою для юрисдикції. Адміністративна юрисдикція значно відрізняється від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у рамках кримінального та цивільного процесів. Вона є менш деталізованою процесуальною діяльністю [30, с. 14].

Отже, адміністративну юрисдикцію можна поділити на три види:

1) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішування адміністративних справ, що виникають за іншими підставами, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо);

2) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ;

3) адміністративно-деліктну, тобто компетентність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення та винесення по них постанов.

Слід зазначити, що поняття адміністративно-деліктної юрисдикції слід відрізняти від поняття «адміністративно-каральна юрисдикція», яке є лише її складовою.

У цьому можна пересвідчитись провівши аналіз ст. 284 КУпАП. Так, відповідно до її змісту, за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення орган адміністративно-деліктної юрисдикції виносить не лише постанови про накладення адміністративних стягнень та про застосування заходів впливу до неповнолітніх, а й постанову про закриття справи, яка не несе в собі покарання особи, хоча це не означає, що вона не є суб'єктом правопорушення (наприклад, закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, відповідно до п. 7 ст. 247 КУпАП є підставою для винесення постанови про закриття справи і звільнення правопорушника від адміністративної відповідальності) [47, с. 15].

В літературі адміністративного права дореволюційної Росії поняття «адміністративно-правового спору» розглядалось виключно у складі адміністративної юстиції. Зокрема, С. Коркунов зазначав, що для розв'язання спорів про законність створювалися спеціалізовані адміністративні суди. Поряд з цим, звертав увагу на адміністративний позов, завданням якого називав вирішення адміністративно-правових відносин, а його особливістю – специфічність, зумовлену особливістю устрою адміністративних судів [112, с. 638, 648]. Що правда, необхідно зазначити, не дивлячись на доктринальне обґрунтування необхідності створення системи спеціалізованих адміністративних судів у Російській імперії ця ідея реалізована так і не була.

В період існування колишнього СРСР дослідниками–адміністративістами не було здійснено глибокого доктринального вивчення питання адміністративної юстиції та, тим більше, не було вивчено проблеми запровадження спеціалізованих адміністративних судів, головним чином тому,

що визнання існування інституту адміністративно-правового спору, на думку радянської влади, суперечило засадам радянської політики [54, с. 160]. Суттєві зміни з приводу вивчення теми адміністративних спорів та можливості запровадження спеціалізованих адміністративних судів мали місце в колишньому СРСР, починаючи з сімдесятих років XX ст. Так, наприклад, у літературі з адміністративного права в цей період починає зміцнюватись позиція, відповідно до суті якої визнавалось, що, розглядаючи справу, яка виникла на ґрунті адміністративно-правових відносин, суд розв'язує спір про право [79, с. 11].

Після проголошення незалежності України та спрямованості нової влади на демократизацію влади і суспільства виникло питання створення інституту адміністративної юстиції для того, щоб в цивілізованому, правовому і сучасному порядку вирішувати адміністративно-правові спори між суб'єктами адміністративного права [56]. Створивши систему адміністративних судів та закріпивши предметом їхнього розгляду адміністративно-правовий спір, було започатковано новий тип відносин між державою і громадянином, в яких людина визнавалася найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи визначали зміст і спрямованість діяльності держави, що надало можливість більш ефективно захищати свої права, свободи та законні інтереси і фізичним, і юридичним особам [74, с. 83-84].

Сьогодні в юридичній літературі спостерігаються активні дискусії з приводу визначення дефініції «адміністративно-правовий спір». Так, зокрема, на думку Ю. М. Старілова, під цим поняттям потрібно розуміти юридичний спір між суб'єктами управлінських (адміністративних) відносин у сфері функціонування публічної влади, учасники яких початково знаходяться у нерівноправних (субординаційних) відносинах [124, с. 125-127]. Однак, слід зауважити, що, виходячи із такого праворозуміння терміну «адміністративно-правовий спір», можна визначити лише часткові властивості правової природи адміністративно-правового спору. Так, наприклад, Н. В. Сухарєва визначає адміністративно-правовий спір як «негативне ставлення» сторони

адміністративно-правових відносин до юридичного факту, що зумовив виникнення, а також зміну чи припинення таких правовідносин [131, с. 52]. Поряд з цим, потрібно наголосити на спірності такого підходу щодо визначення цього поняття. Так, зокрема, поняття, яке використовує автор, - «негативне ставлення», не завжди є обов'язковим елементом адміністративно-правового спору, що виявляється у зовнішніх діяннях особи, права чи/та законні інтереси якої порушені. Воно може відображати тільки стан її свідомості, внутрішню негативну оцінку певних дій, рішень, бездіяльності іншої сторони у адміністративно-правових відносинах. В цьому контексті недоречно мовити про те, що «негативне ставлення» особи є передумовою зміни адміністративно-правових відносин [74, с. 85].

Питання адміністративної юстиції є важливим аспектом при аналізі адміністративно-правових спорів. Так, межі її дії – це сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері управлінської діяльності, коли спір має публічно-правовий характер, тобто у сфері публічного управління [126, с. 7-8]. Реалізуючи публічний інтерес, органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають публічну волю у вигляді нормативно-правового акту, який розповсюджується на певну територію та на всіх відповідних суб'єктів «публічного управління» (фізичні та юридичні особи), здійснюючи, таким чином, вплив владного характеру на всі галузі публічного життя, внаслідок чого громадяни вступають з державою чи органами місцевого самоврядування у адміністративні правовідносини [134, с. 44-45]. Поряд з цим, суб'єкт публічного управління повинен реалізувати свої владні повноваження в рамках забезпечення підтримання конституційного правопорядку в державі та прав, свобод і законних інтересів усіх фізичних та юридичних осіб. Суб'єкт управління має відповідний правовий статус, наділений владними повноваженнями, що засвідчує нерівність сторін у правовідносинах між керуючим суб'єктом та керованим об'єктом і можливість примусового здійснення керуючим суб'єктом своїх публічних повноважень [86, с. 343-344].

Необхідно зауважити, що приватні відносини відрізняються від соціально-правових інтересів державного управління, що обумовлено їхнім юридичним змістом. Саме на сферу соціально-правових інтересів державного управління і поширюється дія адміністративної юстиції. Ще в 1907 році Г. Аншютц зазначав, що адміністративна юстиція, вирішуючи адміністративно-правовий спір, не може застосовувати аналогію вирішення приватноправових претензій, слід розв'язувати такий спір відповідно до норм чинного законодавства та публічних інтересів [8, с. 100]. Поряд з цим, завдання адміністративного судочинства співпадає із загальними завданнями правосуддя, головним чином в питанні відновлення особистих прав і свобод осіб, що були порушені [64, с. 1-3].

Центральним завданням адміністративної юстиції, що характеризує її правову природу, є позбавлення чинності незаконного нормативно-правового акту управління, оскільки саме за допомогою адміністративного судочинства здійснюється судовий контроль та нагляд за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відбувається захист прав, свобод та законних інтересів осіб та відновлюється порядок на території держави [74, с. 92-93].

Аналізуючи адміністративну юстицію необхідно звертати увагу на моделі її організації, що обумовлені історико-правовими причинами. Багато елементів, існуючих у відповідності до принципів судочинства, є спільними для різних організаційних моделей адміністративної юстиції, зокрема: змагальність сторін, неупередженість суду, гласність, рівність сторін перед судом і законом, тощо.

Також, необхідно зазначити, що сучасна модель адміністративної юстиції в Україні є своєрідною модифікацією механізму вирішення спорів, які виникають у процесі діяльності органів державної влади, що був створений ще у період колишнього СРСР. Саме по цій історично-правовій причині і пояснюється модель організації української адміністративної юстиції, яка здійснює свої функцій судовим та відомчим способом. Зокрема, існуюча в Україні модель адміністративної юстиції «охоплює ще й адміністративну

юрисдикцію, в той час як в ряді іноземних держав адміністративна юстиція обмежена межами адміністративного правосуддя, яке здійснює захист прав громадян від неправомірних дій органів (посадових осіб) виконавчої влади» [7, с. 64].

У наш час велику кількість органів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційні функції, можна позбавити права вирішувати справи про адміністративні проступки. Надалі усі ці справи мають розглядатися спеціалізованими адміністративними судами [14, с. 78]. Віднесення до підвідомчості адміністративних судів справ про адміністративні проступки створить передумови для справжнього правосуддя з адміністративних справ і обумовить поступовий перехід до виключно судового порядку накладення адміністративних стягнень. Л. С. Анохіна також не погоджується з розумінням адміністративної юстиції лише як інституту захисту публічних прав громадян і вважає, що нею охоплюється також діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення з винесенням відповідних правозастосовних актів [6, с. 8].

Проте у науці таке розуміння адміністративної юстиції піддається жорсткій критиці. Показовим з цього приводу є висловлення В. А. Туманова: «Таке розуміння адміністративного судочинства не відповідає усталеному значенню даного інституту в демократичних країнах, оскільки необхідно проводити розмежування між захистом прав громадян у сфері адміністративних правовідносин від покарання дрібних правопорушників та накладення стягнень у судовому порядку» [46, с. 16]. Адміністративна юстиція має на меті зовсім інші завдання і становить систему спеціалізованих адміністративних судів, покликаних вирішувати не конфлікти, джерелом яких є дії або поведінка громадян, а спори, обумовлені управлінською діяльністю. Саме це і пояснює, чому цей вид юстиції має назву адміністративної [128, с. 13]. І з прийняттям КАС України, п. 3 ч. 3 ст. 17 якого прямо зазначав, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до компетенції адміністративних судів, проблема ототожнення провадження у справах про адміністративні

правопорушення та адміністративного судочинства відійшла на другий план. Як зазначив А. В. Руденко, між справами адміністративної юрисдикції та справами про адміністративні правопорушення, окрім слова «адміністративний», не має нічого спільного [72, с. 23].

Підсумовуючи викладене вище можна констатувати, що сьогодні питання поняття та сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів досліджено різнобічно. У вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративна юрисдикція», що має негативний вплив на функціонування судової системи загалом, та не сприяє вирішенню спірних питань щодо підвідомчості між різними судовими органами.

РОЗДІЛ 2
ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СКЛАДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

2.1 Система адміністративних судів в Україні

У 2016 році відбулась велика судова реформа, що склалася з Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) та нового Закону «Про судоустрій і статус суддів». 2 червня 2016 року Верховною Радою України зміни були прийняті без суттєвого обговорення.

Основною зміною, що торкнулась адміністративного судочинства є перетворення чотирирівневої судової системи на трирівневу (місцеві/окружні суди - апеляційні суди - новий Верховний Суд, у складі якого діють Велика Палата, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд). ВГСУ, ВАСУ, ВСС ліквідуються, але спеціалізація судочинства залишається.

Враховуючи наведені вище зміни, що відбулись в 2016 році, найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд (ст. 125 Конституції, ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»)[109].

Оновлений Верховний Суд почав діяти 15 грудня 2017 року, у 100-річчя заснування Генерального суду УНР.

До складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше двохсот. У складі Верховного Суду діють:

- Велика Палата Верховного Суду;
- Касаційний адміністративний суд;
- Касаційний господарський суд;
- Касаційний кримінальний суд;
- Касаційний цивільний суд.

У Верховному Суді діє Пленум Верховного Суду для вирішення питань, визначених Конституцією України та Законом. Пленум є колегіальним органом, до складу якого входять усі судді Верховного Суду (ст. 46 Закону)[109].

Верховний Суд:

1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою;

4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров’я;

5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

У складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний *суд*, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації. У ньому створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо:

– податків, зборів та інших обов’язкових платежів;

– захисту соціальних прав;

– виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян. Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

У системі судів загальної юрисдикції діють апеляційні суди як суди апеляційної інстанції з розгляду адміністративних справ.

Утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах відбувалось відповідно до Указу Президента України «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» від 29.12.2017 року [103].

На сьогоднішній день в Україні існує 8 апеляційних адміністративних судів:

1) Перший (Донецька та Луганська області)

2) Другий (Полтавська, Сумська та Харківська області)

3) Третій (Дніпропетровська, Запорізька та Кіровоградська області)

4) П’ятий (Миколаївська, Одеська та Херсонська області)

5) Шостий (Київська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ)

6) Сьомий (Вінницька, Хмельницька та Чернівецька області)

7) Восьмий (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська та Тернопільська області)

8) Севастопольський (АР Крим та м. Севастополь).

У випадках, визначених КАС України, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції. У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ.

Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Повноваження апеляційного суду визначено у статті 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за приписами якої апеляційний суд:

- здійснює правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;

- аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;

- надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

Адміністративними місцевими судами є окружні адміністративні суди (місцеві) розташовані у всіх обласних центрах областей, у столиці АР Крим та містах Києві та Севастополі.

Утворення місцевих адміністративних судів та затвердження їх мережі відбувалось відповідно до Указу Президента України «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі»в редакції від 29.12.2017 року [112].

Юрисдикція поширюється у межах свого регіону. Загальна кількість на момент утворення - 27.

Напрямами вдосконалення організації адміністративного судочинства в Україні є такі: приведення нормативно-правового законодавства відповідно до Європейських міжнародно-правових стандартів, чітке розмежування юрисдикції між цивільним і господарським судочинством тощо.

2.2 Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів

Повноваження суду є частиною загальної влади держави. Багато дослідників називають повноваження складовою поняття судової влади. Як зазначається, такий підхід обумовлений державно-владним характером повноважень суду, оскільки вони походять від держави, спираються на її авторитет, а в випадках необхідності і на апарат державного примусу [31, с. 43].

Повноваження суду за змістом поділяють на функціональні та предметні. Предметними повноваженнями є «... такі повноваження органу судової влади, які визначають межі компетенції певного судового органу, а функціональні – пов’язані з вирішальними діями суду по керівництву ... процесом» [30, с. 4].

Функцією судової влади визначається вид функціональних повноважень суду, він закріплюється процесуальним законодавством. Ухвалене рішення, що має владний характер є результатом реалізації суддею свого функціонального повноваження.

А. Ф. Козлов пропонує виділення п’яти груп функціональних повноважень суду щодо:

1) забезпечення участі в процесі заінтересованих осіб;

2) збирання, дослідження та оцінки доказів і встановлення об’єктивної істини у справі;

3) винесення рішень, постанов, ухвал;

4) виправлення допущених помилок при винесенні рішень; 5) виконання судових рішень [48, с. 127].

Натомість, А. О. Неугодніков розділяє повноваження суду на дві групи:

1) провадження в суді першої інстанції;

2) перегляд судових рішень [76, с. 116].

Стаття 19 КАС України визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб’єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб’єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [47].

Водночас вказаною статтею визначено ті справи, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється, а саме:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об’єднання, саморегулівної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті [47]. Натомість, законодавець вказав, що адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду [47].

Слід зазначити, що провадження у справі в адміністративному суді побудоване за загальними правилами судочинства з особливостями, які випливають з принципів адміністративного судочинства, предмета розгляду і складу учасників адміністративного судочинства.

Процесуальним засобом порушення адміністративної справи є позов, тобто звернення заінтересованої або іншої уповноваженої на те особи до суду з проханням про розгляд спору і захист суб’єктивних прав.

Особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси в сфері публічно-правових відносин порушені, має право звернутись до адміністративного суду. Формою такого звернення є письмова позовна заява, особисто подана позивачем або його представником чи надіслана поштою.

Процесуальним наслідком реалізації права на звернення до суду є відкриття провадження у справі та ухвалення судового рішення.

Провадження в адміністративній справі може бути відкрито судом, якщо для цього забезпечено всі необхідні умови, тобто подана позовна заява відповідає всім процесуальним вимогам чинного процесуального законодавства щодо подання позову.

Важливим стало положення, що знайшло своє відображення у ст. 20 КАС України, відповідно до якого місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

– уточнення списку виборців;

– оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

– оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

– примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

– примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1–3 частини першої вказаної статті;

5) адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років». Водночас, ст. 20 визначає, що окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою цієї статті [47].

У наукових дослідженнях повноваження суду апеляційної інстанції піддають класифікації. Дослідники виділяють чотири групи повноважень.

Першу групу складають повноваження відносно судового рішення, яке переглядається. Так, суд за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову або ухвалу суду першої інстанції має право:

- залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову (ухвалу) суду без змін;

- змінити постанову (ухвалу) суду;

- скасувати постанову та прийняти нову постанову суду, а щодо ухвали – скасувати ухвалу суду і постановити нову ухвалу з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду справи;

- скасувати постанову (ухвалу) суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

- визнати постанову (ухвалу) суду нечинною і закрити провадження у справі;

- скасувати постанову (ухвалу) суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

До другої групи повноважень апеляційного суду належать повноваження стосовно нових доказів. У апеляційному порядку можуть досліджуватися нові докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, з власної ініціативи суду апеляційної інстанції або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі.

У третю групу повноважень включені такі, що впливають на рух справи (можливість відкласти розгляд справи).

Остання, четверта, група повноважень апеляційного суду – щодо усунення недоліків рішення (виправлення допущених описок чи явних арифметичних помилок).

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у п’ятнадцятиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув, для виконання та подальшого зберігання.

Іншими процесуальних засобами забезпечення законності та захисту прав фізичних і юридичних осіб є перегляд адміністративних справ у порядку касаційного провадження, провадження за винятковими та за нововиявленими обставинами.

Від апеляційного провадження касаційне відрізняється межами перегляду судового рішення. Так, суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої й апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Ю. С. Педько зазначає, що касаційне оскарження повинно мати місце виключно з приводу порушення законодавства або неправильного його застосування, але не з приводу відповідності рішення фактичним обставинам справи. Різниця між ними полягає в тому, що касаційний перегляд обмежений з’ясуванням питання права (quaestio juris), а апеляція, окрім того, може перевіряти питання факту (quaestio facti) [89, с. 147].

Сьогодні завершився процес створення адміністративних судів, а тому одним з найважливіших стає питання розмежування компетенції вказаних судів із судами інших судових юрисдикцій, і це привертає увагу багатьох дослідників. О. Г. Свида зазначає, що вирішення цієї проблеми можливе за допомогою декількох способів: 1) шляхом законодавчого визначення чітких меж компетенції суду кожної судової юрисдикції; 2) шляхом вирішення юрисдикційного конфлікту у судовому порядку судовим органом, наділеним для цього спеціальними повноваженнями [122, с. 136], або створення на даному етапі розвитку судочинства спеціального органу з вирішення спорів про підсудність справ судам різних юрисдикцій», зокрема «… у рамках судової системи Ради з вирішення конфліктів для вирішення спорів про підсудність справ адміністративним, господарським, загальним судам та КС України …» [148, с. 141, 146].

При цьому приєднуємося до висловленої в літературі думки, що з урахуванням наявності в Україні найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції – Верховного Суду, саме на нього слід покласти вирішення і таких спорів [122, с. 155]. А відтак, ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» доповнити підпунктом: «... розглядає спори з приводу компетенції між судами різних судових юрисдикцій». Зазначене можна пояснити з урахуванням щонайменше такого. Так, додаткове створення окремого органу в рамках судової системи не тільки ускладнить її будову, а й призведе до додаткових фінансових витрат і оновлення відповідної нормативної бази [27, с. 109-110].

З метою забезпечення єдності судової практики Верховний Суд України у своєму Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року зазначив, що «... справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб’єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов’язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб’єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб’єктів, а ці суб’єкти відповідно

зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта» [122, с. 138].

На думку С. А. Бондарчука, сьогодні найбільш серйозною проблемою залишається розмежування компетенції між господарськими та адміністративними судами. Вчений вважає, що вироблення певних підходів до вирішення цього питання ускладнене ще й тим, що «спеціалісти в галузі господарського чи цивільного права на цей час займають позицію, відповідно до якої адміністративні спори можуть успішно бути розглянутими в рамках цивільного чи господарського процесів», що є шляхом етапного регресу [19, с. 100] та поверненням до радянської концепції адміністративної юстиції. Також С. А. Бондарчук акцентує увагу на проблемі сукупності термінів та словосполучень, що містяться в КАС України, які «не мають чіткого визначення та розуміння не тільки у вітчизняному законодавстві, але і в сучасних наукових колах», де також існує неузгодженість позицій щодо тлумачення окремих положень КАС України, зокрема, щодо тлумачення таких термінів як «справа адміністративної юрисдикції», «публічно-правовий спір», «публічно-правові відносини», «владні управлінські функції», «адміністративні договори» [19, с. 97].

Аналізуючи співвідношення адміністративно-правового і цивільного спору, потрібно мати на увазі, що у цивільному праві реалізація суб'єктивного права може бути примусовою лише при втручанні суду. Суттєвою відмінністю публічного права від приватного є те, що адміністративне розпорядження може виконуватись без рішення суду у примусовому порядку. Така ситуація обумовлює необхідність ефективного функціонування механізму захисту прав громадян, оскільки, лише звертаючись до такого механізму, особа може зупинити незаконні діяння суб'єктів владних повноважень. Важливо при цьому забезпечити змогу не тільки судового захисту, але й ефективного адміністративно-правового оскарження таких дій, актів, рішень [74, с. 92].

Питання про розмежування компетенції між адміністративними та загальними судами звертає увагу на наступне. Аналіз юридичної літератури дає

змогу зробити висновок, що деякі автори ототожнюють адміністративне судочинство із судочинством в судах загальної юрисдикції у справах про адміністративні правопорушення.

І з прийняттям КАС України, п. 3 ч. 2 ст. 19 якого прямо зазначає, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до компетенції адміністративних судів, проблема ототожнення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства відійшла на другий план. Як зазначив А. В. Руденко, між справами адміністративної юрисдикції та справами про адміністративні правопорушення, окрім слова «адміністративний», не має нічого спільного [115, с. 23].

Адміністративний суд в жодному разі не слід ототожнювати з органами, які мають право накладати адміністративні стягнення. Застосування кримінальних покарань і адміністративних стягнень (у випадках, передбачених законом) покладено виключно на загальні суди. Немає жодних підстав для віднесення цієї діяльності до компетенції адміністративних судів, оскільки це не можна пов’язати з їх правозахисною спрямованістю. Цей крок відновив би у громадян побоювання щодо карального характеру діяльності суду і звів би нанівець усі зусилля зі створення адміністративних судів як дієвої інституції саме із захисту прав і свобод громадян [27, с. 113].

Відповідно з КАС України до підсудності адміністративного суду віднесені всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Термінологія КАС України суперечить термінології КУпАП, в якому використовується словосполучення «справи про адміністративні правопорушення»; нечіткою вбачається вказівка «... з приводу рішень, дій чи бездіяльності ...» Очевидно, тут ідеться про оскарження цих діянь шляхом подання адміністративного позову. «Кінцевим» продуктом розгляду справи про адміністративне правопорушення є постанова юрисдикційного органу [27, с. 133].

Сьогодні у науковій літературі існує декілька різних підходів до визначення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів. В українському законодавстві, зокрема в ст. 19 КАСУ чітко регламентована юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Водночас зрозуміла необхідність удосконалення адміністративно-процесуального законодавства у частині винесення з компетенції адміністративних судів справ про адміністративні проступки, та віднесення цих повноважень до органів місцевого самоврядування та державної виконавчої служби.

2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами

Стаття 3 Конституції України проголосила, що людина, її життя і здоров`я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю[53].

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [53].

Вказаною нормою визначено основну мету і спрямованість діяльності держави, а саме: забезпечення прав і свобод та захист особи. Реалізація зазначених завдань покладається на органи державної влади і місцевого самоврядування. З одного боку, саме ці органи зобов'язані привести в дію механізм реалізації конституційних прав і свобод особи. З іншої – постає проблема захисту громадян від свавілля та зловживання владою з боку цих органів, їх посадових і службових осіб, що упродовж останніх років стала особливо актуальною для нашої держави. Саме тому, очевидним є той факт, що найефективнішим і надійнішим механізмом захисту від порушень прав, свобод і законних інтересів громадян зазначеними вище суб'єктами є адміністративно-судовий захист.

Слід наголосити, що ст. 55 Конституції України передбачила те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, зокрема: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [53].

Діяльність судової влади, як і інших державних структур, заснована на певних принципах, під якими в літературі розуміють основане, вихідне положення якої-небудь наукової теорії, ідеологічного напряму тощо.

Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керуються хто-небудь у житті, поведінці, канон [81, с. 714; 26, с. 94].

Принцип також визначається, як «науковий чи моральний початок, підстава, правило, основа, від якого не відступають» [64, с. 431]. Синонімом слова принцип є слово «засада», під якою розуміють основу чогось, те головне, на чому ґрунтується щось, вихідне, головне положення, принцип.

В теорії права здійснюється поділ правових принципів на три групи: загальні, міжгалузеві, галузеві [113, с. 82].

Загальними є принципи, які поширюються на діяльність держави загалом та на всі галузі права (верховенство права, пріоритетність прав і свобод людини, поділ влади тощо), міжгалузеві принципи стосуються тісно взаємопов'язаних галузей права, наприклад, судоустрійного і судово-процесуального. Галузеві принципи повністю чи в основному притаманні окремим галузям права.

Сукупність принципів права у їх тісному зв'язку на галузевому і міжгалузевому рівнях утворює чітку систему. Взаємозв'язок принципів проявляється по-різному: одні з них розвиваються та доповнюють положення інших принципів; в інших випадках одні принципи є гарантією других, сприяють впровадженню їх у практику [45, с. 59].

Взаємоузгодженість і взаємодію права його принципи можуть забезпечувати тому, що самі, незважаючи на системний та структурний поділ, є

внутрішньо єдиними, що є їх невід'ємною ознакою. Це пояснюється тим, що джерела їх виникнення, на відміну від норм права, є об'єктивними, регулювати суспільні відносини вони можуть тільки за умови внутрішньої збалансованості, несуперечності, інтегрованості і водночас диференційованості на певні види. При цьому не слід забувати і про діалектичну єдність принципів і норм права. Адже принципи права мають прояв у нормах права, а норми права, згруповані за ознакою загальності змісту, виражають певну ідею, тобто дають життя принципам права [122, с. 78].

В літературі запропоновано поділ принципів, які стосуються судової влади, на організаційні та функціональні [130, с. 21].

Також принципи адміністративного судочинства закріплено, окрім КАС України, у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є:

1) законність;

2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

3) забезпечення доведеності вини;

4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;

6) забезпечення обвинуваченому права на захист;

7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 9) обов'язковість рішень суду [53].

Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

1) верховенство права;

2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;

5) обов'язковість судового рішення;

6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;

7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;

8) розумність строків розгляду справи судом;

9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;

10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [47].

Також необхідно зазначити, що в принципах адміністративного судочинства відображені його основні риси та визначено структуру, засади побудови, логіка розміщення положень, що повною мірою дозволяє зрозуміти його суть та значення, сприяє правильному застосуванню норм адміністративного судочинства. Принципи адміністративного судочинства слід розглядати у тісному взаємозв'язку між собою, які у структурованому вигляді становлять єдину систему, взаємодоповнюють один одного та розкриваються через зміст іншого.

Принципи адміністративного судочинства можна класифікувати за такими критеріями:

1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві;

2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або у законодавчих нормативно-правових актах і принципи, які реалізуються в судовій практиці і виводяться із положень законодавства про адміністративне судочинство;

3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду і принципи, які визначають процесуальну

діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб);

4) за предметом правового регулювання:

а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства);

б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо);

в) принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість).

Запропонована класифікація дозволяє уникнути протиріч у термінології і дозволяє належним чином сприймати особливості оновленого адміністративно-процесуального законодавства. Отже законодавець, закріпив десять принципів адміністративного судочинства у ст. 2 КАС України.

Верховенство права закріплено у статті 8 Конституції України як загально-правовий принцип. За змістом це найбільш багатогранний принцип. Він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим має бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, оскільки предметом розгляду в адміністративних судах часто є правові акти, прийняті органами влади стосовно громадян.

Принцип верховенства права є сукупністю засад, положень, ідей – вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії відносно держави. Втілення цих вимог повинно знаходити вияв у діяльності всіх гілок влади. Найбільш різнобічне тлумачення цього принципу дається у рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визнається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи.

Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом спрямований на вирівнювання становища приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією.

Гласність та відкритість адміністративного судочинства полягає у можливості учасників процесу ознайомитись із процесом та результатами розгляду справи, із змістом рішення суду, що набрало законної сили.

Стаття 11 КАС України передбачає, ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом [47].

Важливе значення має закріплення принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 8 КАС України). Він означає, що правосуддя здійснюється на засадах рівності всіх перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [27, с. 128].

Принцип правової рівності закріплений у ст. 24 Конституції України. Також, принцип рівності громадян перед законом і судом, як фундаментальна засада судочинства закріплений у ст. 129 Конституції України [53] та у ст. 9 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [109].

Зміст принципу правової рівності проявляється насамперед у рівності прав і свобод; рівності юридичних властивостей, у рамках яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом та судом. Правова рівність громадян є розвитком принципу справедливості та однією з характерних рис демократії. Принцип «абстрактної, формальної рівності суб'єктів, які виступають у ролі учасників певного кола відносин, фактично відмінних між собою, є основним принципом будь-якого права, що виражає його специфіку на відміну від усіх інших видів соціальних норм та типів соціальної регуляції» [139, с. 22].

Відповідно до Глави 4 КАС України учасниками судового розгляду визначені не лише фізичні, а й юридичні особи. Втілення цього принципу не допускає будь-яких обмежень прав учасників судового процесу залежно від форми власності, місця знаходження, підпорядкованості тощо [47, с. 129].

Цей принцип тісно пов'язаний із принципом верховенства права, диспозитивності. Умовою реалізації принципу змагальності виступає процесуальна рівність сторін, оскільки змагатися у відстоюванні своїх суб'єктивних прав та інтересів сторони можуть лише в однакових правових умовах з використанням рівних процесуальних засобів. Заінтересована особа визначає, коли і як реалізувати право на захист. Саме на стадії звернення до суду починає діяти принцип змагальності сторін. Яскравою ілюстрацією принципу змагальності є встановлене правило доказування, відповідно до якого кожна особа, беручи участь у справі, повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень. Змагальність тісно пов'язана із принципом рівності сторін. Розгляд справи, прийняття судом законного й обґрунтованого рішення забезпечується великими можливостями сторін проявляти свою ініціативу й активність в процесі, наводити доводи в обґрунтування своєї позиції й відкидати докази та аргументи протилежної сторони. Суть даного принципу виражається у встановлених законом рівних можливостях сторін і гарантованих правах на захист своїх інтересів. Надаючи одній стороні конкретні процесуальні права, закон наділяє аналогічними правами й іншу сторону. Таким чином, жодна зі сторін не має жодної переваги перед іншою [47, с. 129-130].

На думку В. С. Стефанюка, змагальністю визначається весь процес відбору (подання, витребування, залучення) фактичного матеріалу, необхідного для розв'язання адміністративним судом адміністративної справи, встановлюються форми, методи і способи дослідження цього матеріалу, процесуальна діяльність суб'єктів доказування, її послідовність і правові наслідки. «Утвердження своїх міркувань та оспорювання доводів, міркувань та заперечень протилежної сторони визначають зовнішню форму судового

адміністративного процесу, надаючи йому змагального вигляду – боротьби сторін перед адміністративним судом» [129, с. 211-212]. Принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного й об'єктивного встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін [129, с. 212].

В адміністративному судочинстві, на відміну від інших форм судочинства, важливе місце займає принцип активної ролі суду в процесі (офіційності дослідження та з'ясування обставин справи), адже «саме судді відповідають за відшукання істини, за справедливість судочинства, але справедливість не абстрактну, а точно виважену на вагах правосуддя, де права людини є мірою публічного інтересу» [123, с. 64]. Надання адміністративному суду активної ролі пояснюється публічним характером справ, які він розглядає [27, с. 132].

Незважаючи на те, що принцип диспозитивності є загальним принципом судочинства, в адміністративному процесі відповідно до завдань та сфери регулювання суспільних відносин його змістовне наповнення дуже специфічне. У класичному вигляді принцип диспозитивності покладає на суд обов'язки вирішувати лише ті питання, з метою розв'язання яких позивач звернувся до суду. Інакше кажучи, суд обмежений предметом та підставою позову. На відміну від класичного принципу диспозитивності, в адміністративному судочинстві суд може, а в деяких випадках зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. Реалізація таким чином судом принципу диспозитивності можлива, якщо спосіб захисту, запропонований позивачем, недостатній для повного захисту його прав, свобод та інтересів (ч. 2 ст. 9 КАС України). Отже, адміністративний суд не зв'язаний підставою адміністративного позову. Якщо під час розгляду адміністративної справи судом будуть встановлені обставини, які доводять порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача, за захистом яких він звернувся до суду, суд, застосувавши принцип диспозитивності, зобов'язаний надати такий захист незалежно від правильності обґрунтування позивачем своїх позовних вимог. Наприклад, фізична особа звернулась до суду з позовом про визнання

незаконним рішення органу місцевого самоврядування, яким порушено її суб'єктивне право. За класичним принципом диспозитивності суд має перевірити це рішення лише в межах позовних вимог. Проте в адміністративному судочинстві суд зобов'язаний здійснити системний аналіз оскаржуваного рішення і може дійти висновку, що порушення прав позивача зумовлене не лише тим положенням рішення, на незаконності якого наполягає позивач, а й іншими частинами рішення суб'єкта владних повноважень. У цьому випадку для повноти захисту права, яке відстоює позивач, суд зобов'язаний вийти за межі позовних вимог, застосувавши саме принцип диспозитивності [103, с. 130-133].

Між тим, така змістовна наповненість принципу диспозитивності існує не в усіх моделях адміністративної юстиції. У деяких країнах, на відміну від української моделі адміністративного судочинства, адміністративні суди обмежені підставою вимог (фактичним і правовим обґрунтуванням). Тобто якщо аргументація протиправності дій адміністрації у позивача помилкова, це тягне за собою відмову в задоволенні позовних вимог, незважаючи на те, що дії відповідача насправді можуть бути визнані протиправними, але на інших підставах. У Франції встановлено винятки з цього правила у справах, які стосуються «мотивів публічного порядку». Насамперед ідеться про оскарження правових актів. Якщо адміністративний суд встановить, що оскаржений правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо позивач не заперечував компетентність органу влади [21, с. 439-440].

Принцип диспозитивності означає можливість учасників процесу самостійно, на власний розсуд, розпоряджатися своїми вимогами (визнавати, відмовлятися, змінювати вимоги й укладати мирову угоду). Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, передбачених законом. Таким правом користуються і особи (за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності), в інтересах яких заявлені вимоги (ст. 9 КАС України) [47].

Цей принцип розширює ідею, закладену в принципі змагальності сторін. Особа вправі не лише ініціювати судовий процес, брати в ньому участь, а й активно впливати на весь його хід. Але в адміністративному судочинстві таке право відрізняється певними особливостями, оскільки пов'язане з обов'язком суду захищати інтереси і громадянина, і держави. Суд повинен контролювати, щоб сторони, реалізуючи свої права, не завдали шкоди як власним, так і публічним інтересам [27, с. 133].

Диспозитивність є функціональним принципом і полягає в можливості осіб, які беруть участь у справі, і в першу чергу сторін, розпоряджатися своїми матеріальними й процесуальними правами. Принцип диспозитивності визначає рух процесу у справі, перехід його з однієї стадії в іншу. Норми права, що розкривають дію цього принципу, спрямовані на регулювання порядку порушення справи, її розгляду та закінчення, включаючи виконання рішення суду залежно від волі сторін [27, с. 134].

Особливим (галузевим) принципом, яким керується лише адміністративне судочинство, є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності). Він полягає в активній ролі суду і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності. Іноді принцип офіційності розглядають як розшуковий або інквізиційний.

Наявність цього принципу в адміністративному судочинстві обумовлюється, знов-таки, специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у нерівних можливостях сторін адміністративного спору, та завданням адміністративного судочинства [27, с. 134].

Для забезпечення виконання цих завдань суд повинен займати активну позицію, чого немає ні в цивільному, ні в господарському процесах. При розгляді адміністративних справ на суд через принцип офіційності покладено обов'язок ужити всіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд зобов'язаний запропонувати особам, які беруть участь у

справі, подати докази або навіть з власної ініціативи витребувати ті з них, яких, на думку суду, не вистачає [27, с. 134].

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що тягар доказування в спорі покладається на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин подав позов, повинен надати суду всі матеріали, що свідчать про правомірність його рішення, дії чи бездіяльності (ст. 77 КАС України). Таким чином, виходячи із задекларованого КАС України принципу презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше. Отже, фактично можна говорити про презумпцію правомірності вимог громадянина у справах про порушення його прав і свобод [27, с. 135].

Відповідно до наведеного, обов'язок доказування громадянином має обмежуватися лише підтвердженням, що його права порушені, або створені перепони для їх реалізації, або на нього неправомірно покладені ті чи інші обов'язки. Адміністративний суд, застосовуючи принцип офіційності, має вжити заходів для допомоги громадянину або з власної ініціативи витребувати від органу публічної влади додаткові матеріали й документи, призначити експертизу, викликати свідка, спеціаліста тощо [27, с. 135].

Отже, через реалізацію принципу офіційності суд забезпечує встановлення рівноваги між громадянином та суб'єктом владних повноважень, зумовленої фактором нерівних можливостей сторін через наявність у держави важелів влади – насамперед примусу, як до фізичної, так і до юридичної особи. Суб'єкт владних повноважень має всі можливості забезпечити своє рішення. І саме адміністративні суди відіграють роль арбітра для забезпечення рівності сторін [27, с. 135].

Суть принципу офіційності або об'єктивного дослідження всіх обставин адміністративної справи з боку суду полягає в тому, що адміністративній суд може за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та

встановити правдивість всіх важливих для прийняття ним рішення фактичних обставин справи.

Принцип офіційності (об'єктивного дослідження всіх обставин справи) спрямований на порядок дослідження та оцінки фактичних обставин справи, включаючи результати отриманих судом доказів у фактичному їх розумінні [27, с. 136].

Виходячи з того, що предмет розгляду в адміністративних судах – позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб, особливої актуальності для адміністративного судочинства набуває принцип швидкості розгляду адміністративних справ. Відповідно до 119 КАС України адміністративна справа повинна бути розглянута і вирішена в розумні строки (у найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах). Це зумовлено перш за все тим, що, якщо предметом оскарження буде незаконний правовий акт, то потрібно якомога швидше припинити його дію. «Специфіка адміністративних справ полягає в тому, що нерідко зволікання з їх розглядом та вирішенням може призвести до заподіяння значних збитків особі, територіальній громаді, державі, зокрема, у наслідок дії незаконного акта» [47, с. 55].

Скорочення строків розгляду справи, хоча й обумовлене необхідністю запобігти заподіянню шкоди людині, суспільству, юридичній особі або державі, в жодному разі не повинно позначитись на законності розгляду справи та обґрунтованості винесення судового рішення. Скорочення строків розгляду справи не може тягнути за собою порушення процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі [27, с. 136].

На законодавчому рівні неможливо передбачити всі випадки, коли необхідне скорочення строків. Питання про скорочення строків розгляду

справи має вирішуватись судом у кожному конкретному випадку, виходячи з наявних обставин справи [27, с. 136].

Принцип гласності судового процесу і його повне фіксування за допомогою технічних засобів закріплено в п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України як один з основних принципів правосуддя [27, с. 136]..

Гласність судового процесу – це відкрите проведення судових засідань, за винятком випадків, передбачених законом, можливість громадян бути присутніми у судових засіданнях, робити записи в ході засідання, а з дозволу суду проводити кіно-, фото-, теле- та звукозапис із застосуванням стаціонарної апаратури, а також трансляцією судового засідання. Широке висвітлення судових процесів засобами масової інформації підвищує рівень юридичної грамотності населення, виховує повагу до суду та закону, сприяє формуванню правосвідомості. Таким чином, через принцип гласності втілюється в життя запобіжна та виховна функції адміністративного судочинства [27, с. 136]..

Принцип гласності передбачає, що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його судової справи, особа вправі отримати таку інформацію незалежно від того, відкритим чи закритим було судове засідання.

У ст. 10 КАС України закріплені більш демократичні положення. Зокрема, звертається увага, що рішення адміністративного суду у справі зачіпає інтереси багатьох осіб, не лише тих, хто брали участь у розгляді справи. Тому процес судового розгляду в адміністративних судах і його результати повинні бути доступні будь-якій зацікавленій особі. [27, с. 136].

Кожен має право знайомитися в установленому порядку з постановами будь-якої розглянутої у відкритому судовому засіданні справи, що набрали законної сили, що зазначено в ч. 2 вищезазначеної статті. Таким чином, не лише особи, які безпосередньо брали участь в процесі розгляду справи та заінтересовані в його результатах, а й будь-які інші особи можуть отримати інформацію про діяльність адміністративного суду [27, с. 137].

Перелік випадків, коли можливе оголошення закритого слухання справи або його частини, наведено в КАС України. Закриті слухання законодавець пов'язує з нерозголошенням державної чи іншої охоронюваної законом таємниці, захистом особистого та сімейного життя людини, інтересами малолітнього чи неповнолітнього, а також в інших випадках, передбачених законом. Цей перелік не є вичерпним.

Розгляд справ у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства [27, с. 137].

Таким чином, принцип гласності в адміністративному судочинстві має свої особливості, пов'язані з характером справ, які розглядатимуть адміністративні суди. Ці справи мають публічно-правовий характер, тобто їх вирішення буде безпосередньо стосуватися не лише сторін у справі, а й інших громадян, державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Принцип гласності не обмежується лише вільним доступом громадян у судове засідання. Він поширюється й реалізується також у процесі оголошення рішення у справі та його оприлюднення, особливо коли воно стосується правового акта [27, с. 138].

Конституція України виходить із того, що громадськість має право знати, що відбувається в залі судових засідань. Гласність провадження у справі дає громадянам можливість зрозуміти призначення своєї держави, її Конституції, побачити в судовій владі справжнього захисника їхніх прав і свобод. Відповідно до п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України реалізація принципу гласності судочинства забезпечується за допомогою повного фіксування судового процесу технічними засобами [127, с. 36].

Крім того, принцип гласності судового розгляду тісно взаємопов'язаний із принципом усності, державної мови судочинства.

В ст. 13 КАС України передбачена можливість апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду. Зокрема зазначається, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи

обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених цим Кодексом [27, с. 139].

Сутність принципу апеляційного та касаційного оскарження полягає в тому, що особа, яка брала участь у розгляді адміністративної справи, має право подати апеляційну чи касаційну скаргу на рішення суду першої інстанції, якщо вона з ним не згодна. Встановлення такої важливої засади судочинства має на меті забезпечення виправлення судом вищої інстанції помилок і порушень вимог закону, допущених при проваджені у справі, гарантування прав та охоронюваних законом інтересів учасників судового процесу, утвердження законності і справедливості у судочинстві. Водночас право на оскарження судового рішення є засобом судового нагляду з боку апеляційної і касаційної інстанції за діяльністю нижчестоящих судів [49, с. 32].

Судові рішення в адміністративних справах згідно з п. 9 ч. 3 ст. 129 Конституції України є обов'язковими для виконання всіма державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами, громадянами, що є відображенням принципу обов'язковості судових рішень. Виконання рішення завершує судове провадження у справі, без нього буде втрачене значення тих процесуальних дій, що проводились до нього, воно є засобом захисту прав та інтересів громадян. Обов'язковість, точність і ефективність виконання судових рішень важливі для існування судової системи взагалі, а також створення й підтримання її іміджу зокрема а [27, с. 139].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 13), КАС України (ст. 14) закріпили, що судові рішення, якими закінчується розгляд справи у суді, ухвалюються іменем України. Вони, після набрання законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиціальність) судових рішень для інших судів, органів прокуратури, слідства, дізнання визначається

процесуальним законом. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, передбачену законом а [27, с. 139].

Поряд з переліченими деякі автори називають й інші принципи судочинства. Так, В. С. Стефанюк виділяє принципи безпосередності судового розгляду, усності, законності управління, захисту довіри, співрозмірності. Ще один – принцип концентрації, «... згідно з яким необхідно намагатись вирішити спір за можливості упродовж одного усного розгляду. Тому суду слід ще до усного розгляду віддавати усі необхідні для цього розпорядження» [129, с. 7].

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що принципи адміністративного судочинства, що закріплені в КАС України, є нормами прямої дії. Вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою, адже такої може і не бути.

Діяльність адміністративного суду заснована і на загальних принципах судочинства, і на галузевих принципах, тобто тих, що властиві тільки адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, що втілені і в КАС України, можна віднести принцип верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, загальності сторін; диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень.

Водночас на відміну від цивільного судочинства, принцип верховенства права має особливе значення в адміністративному судочинстві, а змістовне наповнення принципів змагальності та диспозитивності є дуже специфічним. Особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, або принцип офіційності. Такі відмінності в адміністративному судочинстві обумовлені предметом адміністративної юрисдикції (а це діяльність публічної адміністрації) та завданням адміністративного судочинства.

Принципи адміністративного судочинства мають нормативний характер. Це означає, що їх належить застосовувати, як і будь-яке положення КАС

України. Практичне значення принципів полягає у тому, що їх втілення у судочинство надає йому якості правосуддя і навпаки – ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні, а також усунення у них прогалин.

Отже, можна стверджувати, що принципи адміністративного судочинства виконують такі завдання: по-перше, забезпечують всебічність розгляду адміністративної справи у суді і прийняття об'єктивного і обґрунтованого рішення; по-друге, за допомогою принципів відбувається реалізація положень процесуального законодавства при вирішення адміністративної справи; по-третє, застосування принципів адміністративного судочинства дозволяє заповнити прогалини у правовому регулюванні конкретних правовідносин.

Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України принципами. Водночас, не зважаючи на те, що законодавець закріпив низку основних демократичних принципів, вважаємо за необхідне доповнити цей перелік такими: законність, організаційна незалежність адміністративних судів; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний та всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

3.1 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів

Система організації адміністративного юстиції кожної країни пов'язана з її історичними та правовими традиціями і перебуває на різних стадіях свого розвитку. Так, наприклад, у більшості європейських держав цей інститут діє вже декілька століть (Франція, Німеччина, Іспанія тощо); в країнах, що розвиваються, його можливості теж почали активно використовуватися; в інших країнах ведуться активні дискусії з приводу необхідності його створення. При цьому кожна з країн намагається запровадити власну, найбільш ефективну модель адміністративної юстиції. Зазначені причини призвели до появи значної кількості різноманітних варіантів організації адміністративної юстиції [37, с. 19].

Для України ж формування цього інституту є відносно новим етапом у державотворенні та розвитку судової системи. Необхідно приділити увагу аналізу найкращого зарубіжного досвіду у питанні формування національної системи адміністративного судочинства з метою удосконалення діяльності системи адміністративних судів в Україні.

Історія розвитку інституту адміністративної юстиції засвідчує, що наріжним каменем і основною темою дискусій між науковцями різних поколінь було обґрунтування організаційної моделі адміністративної юстиції, визначення її оптимальної внутрішньої структури та сфер впливу відповідно до специфічних вітчизняних правових традицій та суспільно-політичної ситуації в той чи інший період. Недаремно ще наприкінці XIX століття «належну організацію адміністративної юстиції» було визначено основною умовою

забезпечення законності в сфері публічного управління [40, с. 4]. Тобто вибір організаційної моделі побудови адміністративного судочинства в Україні був і залишається питанням, що піднімалося майже в усіх наукових дослідженнях, присвячених цьому інституту. З огляду на досить тривалу відсутність реального адміністративного судочинства в нашій державі такі дослідження ґрунтувалися, переважно, на аналізі зарубіжних моделей адміністративної юстиції. Вони мали вагоме теоретико-пізнавальне та прикладне значення при виборі та законодавчому закріпленні вітчизняної системи адміністративних судів, оскільки відображали основні світові тенденції становлення сучасної державності, а також особливості історичного розвитку окремих країн [117, с. 116].

З прийняттям КАС України та інших нормативних актів, компаративістські дослідження зарубіжних моделей адміністративної юстиції не втратили своєї актуальності, а, навпаки, набули нового значення: зарубіжний досвід продовжує вивчатися не лише для вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування в цій сфері, але й для розробки нових законів з метою приведення існуючої правової системи до міжнародних стандартів [54, с. 59]. Зрозуміло, що не йдеться про суто механічне перенесення окремих елементів зарубіжних моделей, що складалися століттями під впливом соціально-політичних умов і пануючої правової доктрини. Будь-яке запозичення має враховувати національно правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію [31, с. 82]. Отже, ми проаналізуємо зарубіжний досвід у формуванні системи адміністративної юстиції та розглянемо змогу застосування найкращих її аналогів в Україні.

Як правило, у зарубіжних країнах виділяють дві основні моделі судових систем: англо-американську (англосаксонську) та романо-германську (європейсько-континентальну). Крім того, деякі науковці додатково називають соціалістичну і мусульманську моделі.

Адміністративна юстиція в багатьох європейських країнах становить вже сформований інститут (наприклад, Франція, ФРН, Іспанія) активно

використовуються можливості адміністративної юстиції в країнах, що розвиваються [33, с. 84]; у багатьох країнах тривають дискусії щодо становлення національних інститутів адміністративної юстиції. Увага до адміністративної юстиції в країнах з традиційно високим рівнем її правового регулювання настільки велика, що навіть за формальними ознаками вона суперничає з конституційною юстицією, наприклад, в спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після адміністративної юстиції [148, с. 275].

У літературі традиційно розглядаються чотири основні способи (основні типи) здійснення правового захисту громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади та її службовців, а відтак і чотири підходи до правового й організаційного оформлення такого захисту, тобто створення системи органів – судів, колегій, трибуналів тощо [92, с. 77–81]. Цими способами забезпечення правового захисту громадян в сфері державного управління є:

1) адміністративний спосіб або перевірка вищим в порядку підлеглості органом (посадовою особою) законності, обґрунтованості та доцільності прийняття й виконання адміністративних актів, що порушують, на думку заявника, його права і свободи. Іноді цей тип адміністративної юстиції називають управлінським, коли органи адміністративної юстиції входять до системи державного управління та не є підконтрольними судам загальної юрисдикції [25, с. 52];

2) загальносудовий – розгляд і вирішення судами загальної юрисдикції при використанні цивільно-процесуальної форми скарг на дії (рішення) органів управління, що порушують права і свободи громадян (наприклад, РФ);

3) «квазісудовий» (англо-американський, англосаксонський): коли утворюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних органів з розгляду адміністративних спорів, не включених до судової системи (функціонує, наприклад, у Великій Британії, США) [25, с. 52];

4) судовоспеціалізований, тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів по індивідуальним адміністративним справам, що виникають в сфері функціонування органів управління. Адміністративні суди («суди адміністративної юстиції» [143, с. 31]) входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів.

Найпоширенішими організаційними формами адміністративної юстиції є німецька, французька та англосаксонська.

Для визначення особливостей французької моделі адміністративної юстиції слід дослідити сучасну систему адміністративної юстиції Франції, яка має трирівневу структуру. Це адміністративні суди, адміністративні апеляційні трибунали, Державна рада. Система адміністративної юстиції становить самостійну ланку правосуддя, тобто відділена від системи судів загальної юрисдикції та органів виконавчої влади. Як бачимо, у Франції функціонує подвійна судова система: система судів загальної юрисдикції на чолі з Касаційним судом Франції та система адміністративних судів на чолі з Державною Радою. В основу побудови адміністративної судової системи покладений принцип самостійності та незалежності. Розгляд в адміністративному суді відбувається на основі скарги фізичної або юридичної особи на дії влади. Предметом розгляду може стати будь-який правовий акт управління, індивідуальний або нормативний, крім актів Уряду, що носять політичний характер або спрямовані на забезпечення оборони і безпеки держави, а також акти дисциплінарного характеру, що приймаються в школах і пенітенціарних установах. Результатом розгляду публічно-правового спору є скасування незаконного акту та відшкодування завданої шкоди заявникові дією такого акту. Суд у даному випадку може змінити нормативно-правовий акт, який порушує права та інтереси заявника або прийняти нове рішення [142, с. 51].

Державна рада є вищим адміністративним судом у Франції. Державна рада розглядає апеляційні та касаційні скарги на рішення адміністративних трибуналів, також одночасно виступає консультантом уряду по питанням управління.

На сьогодні адміністративні трибунали та Державна рада є, по суті, судами, які розглядають діяльність органів державного управління. Суддя з адміністративних справ захищає у встановленому порядку права людини від представників виконавчої влади, чиї дії ставлять під загрозу не свободи окремого індивіда, а загалом такі свободи, як свобода совісті, преси, зібрань тощо. Визнання незаконного управлінського акта недійсним відбувається у формі позовної заяви з приводу перевищення влади. Таку скаргу може подати будь-яка особа, заінтересована в скасуванні незаконного акта державної адміністрації (включаючи органи найвищого урядового рівня), а також адміністрації муніципального рівня [27, с. 18].

Необхідно зазначити, що не дивлячись на те що адміністративний суд є відокремленим органом від інших державних органів, повністю незалежним його вважати не можна. Причина полягає у впливі органів виконавчої влади на адміністративну юстицію, який залишається істотним. Це проявляється у матеріально-технічному забезпеченні роботи судів та формуванні суддівського корпусу.

Запроваджена у Німеччині система адміністративної юстиції має певні відмінності від французької моделі. В першу чергу це проявляється у питаннях поділу влади, у яких німецьку систему можна вважати більш послідовною.

У Пруссії вже в XIX столітті система адміністративних судів охоплювала три інстанції:

1) повітові управи, які діяли у всіх повітах, були нижчими адміністративними судами й складалися з колегії суддів і глави повіту, тобто вищої посадової особи;

2) окружні управи – адміністративні суди, які здійснювали свою діяльність у всіх округах і складалися з колегії суддів і голови окружної адміністрації;

3) вищий адміністративний суд, що складався з радників і голови [118, с. 40].

Вищий адміністративний суд стояв осторонь від управління та за всіма характеристиками являв собою судову інстанцію. Він складався з голови й радників, причому половина членів повинна була мати юридичну освіту та досвід роботи в судових установах, інша – досвід роботи в адміністративних. Всі вони призначалися довічно королем (згодом імператором) [118, с. 40-41]. У Пруссії усі провадження в адміністративних судах були публічними, змагальними та усними. У сторін було право з'явитись з адвокатами або замінити себе на них.

Слід зазначити, що дана система адміністративних судів була скасована в 1933 році з приходом до влади націонал-соціалістів і знову відновлена після 1945 року, але з істотними змінами [50, с. 402].

Характерними ознаками німецької моделі системи адміністративних судів є триланкова структура. Розподіл справ здійснюється залежно від предметної юрисдикції тих чи інших судів. Процесуальні основи німецької моделі адміністративних судів визначає Положення про адміністративні суди 1960 року. Адміністративні суди Німеччини здійснюють контроль за законністю адміністративних актів, відповідністю їх меті закону. Результатом судового розгляду може бути скасування нормативно-правового акту, його окремої частини або ж вказівка адміністрації привести до відповідності закону чи вчинити іншу дію на користь позивача. Тобто, як бачимо, адміністративні суди Німеччини не можуть змінити оспорюваний акт. Водночас, на відміну від французької моделі системи адміністративних судів, у німецькій моделі відсутній вплив органів виконавчої влади [142, с. 52-53].

З огляду на те, що Німеччина та Франція є країнами континентальної системи права, часто для позначення моделей адміністративної юстиції цих

країн використовують поняття «континентальна організаційна модель адміністративної юстиції».

Англосаксонська модель адміністративної юстиції істотно відрізняється від континентальної, найбільш яскравими представниками англосаксонської моделі є США та Великобританія.

В Англії оскарження актів органів управління історично здійснювалося судами загальної юрисдикції. Однак на межі XIX – XX століть розвиток промисловості, розширення сфери соціальних послуг, зростання адміністративного апарату призвели до збільшення чисельності управлінських проблем та адміністративних суперечок. Зокрема, вже у зв'язку з прийняттям закону про національне страхування в 1911 році і закону про квартирну плату 1915 року англійські загальні суди перестали справлятися зі спірними справами, що стосувалися цих сфер [136, с. 20-25].

Такий обсяг роботи зумовив виникнення на початку XX століття особливих органів для розгляду скарг на дії адміністрації – системи адміністративних трибуналів. Законом 1958 року про трибунали й інші органи адміністративної юстиції, а потім новим законом 1971 року про трибунали та розслідування, діяльність цих органів була впорядкована і поставлена на добре продуману процесуально-правову основу [117, с. 116]. Сьогодні в Англії функціонує значна кількість адміністративних трибуналів. Це трибунали із земельних спорів, у справах про національне страхування, з питань ренти, у справах про прибутковий податок, промислові трибунали, трибунали національної служби охорони здоров'я, трибунали з квартирної плати тощо [117, с. 118].

Загальні принципи англосаксонської системи правосуддя у сфері вирішення адміністративних спорів відображають особливості англійського права, де визнається панування судового прецеденту, відсутній поділ права на приватне та публічне, а суд є головним охоронцем закону і свобод громадян. Для того, щоб розглянути організацію адміністративних судів англосаксонської моделі, візьмемо класичний приклад – Великобританію. Органи

адміністративної юстиції Великобританії позначаються загальним терміном «адміністративні трибунали» або «квазісудові органи» [142, с. 53-54].

Кожен трибунал закріплюється за міністерством певного профілю (трибунали з земельним спорів, зі справ про страхування, з питань будівництва, комунальних податків і зборів, ліцензування, трудових спорів, міграції; трибунали з питань щодо психічно хворих осіб тощо). Тобто, залежно від сфери діяльності адміністративні трибунали умовно можна поділити на трибунали у сфері соціального управління та трибунали у сфері управління економікою. В. В. Решота класифікував трибуналів за територіальною ознакою: трибунали, діяльність яких поширюється на всю територію Сполученого Королівства, та трибунали, що розглядають спори у межах Англії та Валлії, Північної Ірландії або Шотландії. Членом трибуналу може буди не тільки юрист, але й особи із спеціальними знаннями [142, с. 54].

Особливість сучасної судової системи в Англії полягає у змозі оспорити у суді загальної юрисдикції будь-який з актів, прийнятих адміністративним органом. Заявник може звернутись до суду одразу, оминаючи квазісудові органи.

Таким самим шляхом, як у Великобританії, розвивався інститут адміністративної юстиції в США. У цій країні протягом XIX століття загальні суди користувалися ще більш широкими повноваженнями, ніж в Англії. Так, у 1816 році Верховний Суд США проголосив, що йому належить право висловлювати в останній інстанції думку щодо відповідності видаваних Конгресом законів Конституції США. Ця позиція Верховного Суду США наклала особливий відбиток на американську судову систему, що тривалий час виключала наявність органів адміністративної юстиції [93, с. 28].

У випадку порушення прав громадян адміністративними актами скарга американського громадянина надходила на розгляд мирового судді або судді загального суду. З компетенції цих судів виключався тільки розгляд скарг, спрямованих на неправильне стягнення податків та інші фінансові порушення. Подібні скарги в XIX столітті подавалися Конгресу, у якому спеціальний

комітет розглядав їх і виносив щодо них рішення. Однак Законом 1855 року для розгляду скарг на фінансові порушення органів влади був заснований спеціальний суд у складі кількох осіб, що поклав початок повільному, але неухильному розвитку в США адміністративних установ із квазісудовими повноваженнями [31, с. 82–83].

Однак до початку XX століття в американському судочинстві склалася ситуація, подібна до тієї, що виникла у Великобританії. Американські суди загальної юрисдикції перестали справлятися з кількістю скарг на дії органів управління, яка до них надходила. Тому в США вже в першій половині XX століття поряд із загальними судами почали діяти спеціалізовані адміністративні органи, наділені квазісудовими повноваженнями, що розглядали адміністративні спори – адміністративні трибунали [78, с. 102– 106]. Федеральним законом 1946 року «Про адміністративну процедуру» було розмежовано подібні справи та зазначено, які з них мають бути розглянуті у загальних судах, а які у адміністративних трибуналах.

До адміністративних трибуналів у США відносять Податковий суд, Претензійний суд та інші адміністративні установи із квазісудовими повноваженнями. Порядок ведення справ у них публічний, змагальний, центральною стадією процесу є слухання справи. Повідомлення про слухання має бути «своєчасним». Веде слухання керівник установи або адміністративний суддя. Останній наділений широкими повноваженнями щодо ведення слухання, схожими на ті, якими володіє суддя в цивільному процесі [138, с. 142].

Рішення у справі має бути обґрунтованим і закінчуватися наказом. Якщо особа не згодна з рішенням, вона може оскаржити його в спеціальну апеляційну установу, що діє в рамках даного адміністративного відомства, а потім – до загального суду. Суди при перевірці адміністративної справи звертають увагу головним чином на юридичну сторону справи, на застосування адміністративним органом при розгляді справи норм права. Щодо фактичної сторони справи суди висловлюють свою думку більш обережно, вважаючи, що

службовці, які входять до складу адміністративного трибуналу, компетентніші за них у технічних питаннях [93, с. 31].

Адміністративні органи (агентства) у США різняться між собою за багатьма критеріями. Федеральним адміністративним агентствам відповідають подібні органи управління на рівні штатів [27, с. 28].

Головним нормативним актом в сфері адміністративної процедури вважається Федеральний Закон про адміністративну процедуру 1946 року (у редакції Закону 1981 року). Більшість американських штатів мають власні аналогічні адміністративно-процесуальні закони. Згідно з даними законодавчими актами адміністративні органи (агентства) мають право на нормотворчість, тобто квазізаконодавчі функції. Процедура створення процесуальних правил повинна пройти кілька етапів:

1) оповіщення адміністративним органом про процесуальну норму, яку він збирається прийняти;

2) надання зацікавленим особам змоги прокоментувати запропоновану норму;

3) опублікування остаточної редакції процесуальної норми.

Адміністративна судова практика в США показує, що судові позови у своїй більшості стосуються незаконних рішень і дій органів управління та службовців, які порушують права й свободи громадян. Останні вправі вимагати призупинення або скасування адміністративних актів (постанова про заборону), або оголошення їх «недійсними (нікчемними)» (декларaторне рішення суду про визнання дії незаконною) [10, с. 110]. У випадку, коли рішення прийняте органом адміністративної юстиції не задовольнило громадянина, він має право пред’явлення позову державі щодо грошової компенсації заподіяного йому збитку.

До недоліків адміністративного процесу у США можна віднести тривалий строк розгляду органами адміністративної юстиції спору, а також високі фінансові витрати на проведення процесу.

Системи адміністративної юстиції Англії та США функціонують на стику виконавчої та судової гілок державної влади: з одного боку вони взаємодіють із активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті розглянутої справи; з другого боку, вони наділені судовими повноваженнями та жорстко контролюються загальними судами, а це визначає правильне вирішення питання відповідно до закону [138, с. 143–145].

Як бачимо, у зарубіжних країнах передбачені різні підходи до вибору організаційної форми адміністративної юстиції. Вирішальну роль, у цьому контексті, відіграють національні особливості, до яких можна віднести історію держави, вплив сусідніх держав, географічне положення тощо.

Дослідивши зарубіжну практику організації адміністративної юстиції, можна з упевненістю стверджувати, що цей інститут існує в різноманітних організаційних формах, а тому зводити його виключно до функціонування системи незалежних адміністративних судів помилково. З огляду на це, виникає необхідність розглянути таке питання, як співвідношення адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, що у сучасних наукових дослідженнях вирішується неоднозначно. Дійсно, більшість науковців не ототожнюють зазначені поняття. Проте, водночас, вони по-різному підходять до їх співвідношення. Так, наприклад, І. В. Панова під адміністративною юстицією розуміє розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб та органів виконавчої влади, тобто правосуддя в адміністративних справах. Крім того, автор вказує на її відмінність від адміністративного судочинства, під яким вона розуміє провадження у справах про адміністративні правопорушення, що, зважаючи на сучасний стан розвитку адміністративної юстиції, є помилковим. [87, с. 13]. На жаль, такі погляди обґрунтовуються ще багатьма сучасними вченими.

На нашу думку, підхід тих науковців, які вважають адміністративний суд базовою організаційною ланкою такого узагальнюючого поняття, як адміністративна юстиція є вірним [89, с. 97]. Дійсно, як свідчить зарубіжний досвід, в усіх системах адміністративної юстиції діють органи, спеціально

створені для вирішення публічних спорів. Але такими органами, як зазначалося, можуть бути не лише спеціально створені адміністративні суди, а й незалежні від адміністрації загальні суди або так звані «квазісудові» органи. При цьому адміністративний суд слід визнати найбільш ефективним організаційно-оформленим інструментом адміністративної юстиції, через який цей вид правоохоронної діяльності інституціоналізується в масштабі функціонування судової влади. При такому підході адміністративне судочинство як складова адміністративної юстиції представляє собою врегульований спеціальними нормами адміністративно-процесуального характеру порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних спорів [90, с. 6].

Отже, з упевненістю можна стверджувати, що співвідношення адміністративної юстиції та адміністративного судочинства доцільно розглядати з матеріальної та процесуальної точок зору: основною організаційною складовою адміністративної юстиції є адміністративний суд, а процесуальною складовою – здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства. Розглянувши у загальному вигляді особливості організації інститутів адміністративної юстиції в зарубіжних країнах, відзначимо, що цей інститут в Україні створено за зразком континентальної моделі і представлено у формі адміністративного судочинства (оскільки діє самостійна судова вертикаль для вирішення спорів між громадянами та органами державної влади, а також прийнято єдиний правовий акт, що регулює її діяльність). Проте перед детальною характеристикою підстав та порядку вирішення публічних спорів адміністративними судами України необхідно дати коротку характеристику українській моделі адміністративної юстиції з метою визначення її місця серед світових моделей. Це потрібно, передусім, для того, щоб на концептуальному рівні визначити можливість та наслідки імплементації окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції у національну правову систему з урахуванням правових традицій України та сучасних суспільно-політичних умов [148].

Будувати систему адміністративного судочинства без детального аналізу досвіду зарубіжних країн у цьому питанні було б дуже безвідповідально. Досвід зарубіжних країн насамперед потрібно використовувати при визначенні організаційної структури адміністративних судів, формуванні законодавства про адміністративне судочинство, удосконаленні процедури розгляду публічно-правових спорів.

3.2 Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини

Україна, як держава, що перебуває в активній фазі євроінтеграційних процесів, проводить реформи практично в усіх галузях державної діяльності. Не оминає цей процес і адаптацію законодавства, яким регламентується адміністративна юстиція.

Вектором безпеки, який визначений Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», передбачено, що з-поміж іншого, визначальною основою безпеки нашої держави має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [107].

З метою забезпечення завдань, сформульованих у цьому векторі, передбачено проведення низки реформ у різних сферах суспільного життя держави, однією з яких є надзвичайно важлива – судова реформа. Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [107].

Вищевказана Стратегія передбачила проведення судової реформи у два етапи. На першому з них мало бути проведене невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні; на другому – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін – нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів [107].

У контексті дослідження, слід наголосити на тому, що сьогодення доводить правильність і доцільність тих кроків, які робить держава у сфері судової реформи. Так, щорічне збільшення кількості розглянутих судами справ без сумніву говорить про підвищення авторитету судової влади, реалізації конституційних гарантій забезпечення судового захисту прав і свобод громадян, а також прав фізичних і юридичних осіб у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Якщо донедавна, працівники судів звертали увагу на те, що найбільш небезпечним у процедурі добору кандидатів на посаду судді є превалювання суб'єктивного чинника, який через законодавчу недосконаліть регулювання цього процесу, зловживання певними правами, ігнорування існуючих правил, корупційні схеми дозволяв забезпечувати підбір так би мовити «свого» кандидата, то нині Законом України «Про судоустрій та статус суддів» усунуто низку цих проблем. Так, зокрема, ст. 70 цього Закону визначено порядок добору та призначення на посаду судді, який включає певні стадії. Особливо необхідно звернути увагу на стадії» складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту та встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Слід зауважити, що відбірковий іспит проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-

психологічних якостей кандидата [109]. Однак, відсутність офіційних відповідей на ці питання, за висновком Венеціанської Комісії, порушують європейський принцип прозорості процесу добору суддів. Вбачається, що в проведенні анонімного іспиту не буде великого сенсу, якщо він може бути знехтуваний якоюсь невизначеною інформацією, яка не підлягає судовому контролю, з метою позбавлення особи можливості брати участь в подальшому процесі.

Натомість, судді адміністративних судів, які виступають арбітрами у конфліктах між владою та громадянами постійно піддаються певному психологічному тиску. У таких випадках суддя, який виніс принципове рішення, повинен бути захищений від можливих каральних заходів з боку влади, від незаконного відсторонення від посади. З цією метою, Закон передбачає, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Зокрема, вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Водночас, визначено вичерпний перелік підстав, за яких може відбутися звільнення судді. Однак, на мою думку, цей перелік необхідно доповнити ще одним пунктом – невідповідність займаній посаді.

Проблема доступності правосуддя в адміністративному судочинстві пов’язана із запровадженням оптимальної моделі адміністративної юстиції. За великої завантаженості судів цивільними і кримінальними справами повноцінний розгляд адміністративно-правових спорів загальними судами видається проблематичним, оскільки призводитиме до порушення термінів розгляду справ, тяганини тощо.

Створення вітчизняної системи адміністративної юстиції має сприяти забезпеченню доступності правосуддя навіть за умов істотного збільшення звернень до суду.

Для здійснення якісних змін у діяльності судів, що були б позитивно сприйняті громадськістю, нагальним видається забезпечення прозорості всіх судових процедур. Реалізація цієї вимоги дасть змогу ефективніше протидіяти випадкам прийняття неправосудних рішень, судової тяганини, порушення строків розгляду судових справ, неможливості сторонам ознайомитися з матеріалами справи чи прийнятим рішенням суду.

Судячи з практики, реалізація конституційних засад гласності та відкритості в діяльності судів мала б реалізовуватися принаймні за такими напрямами:

1) забезпечення судів належними приміщеннями, конструктивно пристосованими для якісного виконання своїх обов'язків суддями та працівниками апарату;

2) доступність інформації про суд, суддів, працівників апарату суду, рух документів у справі;

3) встановлення належної комунікації між керівництвом суду, суддями та представниками засобів масової інформації.

У науковій літературі, як стверджує С. Войнолович, розглядаються чотири основні види організації і побудови систем адміністративної юстиції:

1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), коли адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади, а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий»;

2) германський (ФРН, Австрія), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди (суди адміністративної юстиції) входять до єдиної судової системи і незалежні у

здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів і від звичайних судів;

3) «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), коли створюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які не включені до судової системи (функціонує у Великобританії, Шотландії і Уельсі), а також адміністративними комісіями, агентствами у США;

4) змішаний (Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія), тобто адміністративна юстиція має окремі ознаки трьох зазначених типів [28, с. 197].

Узагальнення світового досвіду функціонування адміністративної юстиції, на думку П. Вовка, засвідчує, що:

а) організація системи органів адміністративної юстиції залежить від декількох чинників: тенденції запровадження демократичних засад до сфери управління державними справами, необхідність гарантування ефективного захисту прав, свобод людини і громадянина, тенденції державотворення, а тому у країнах відсутня типова побудова системи органів адміністративної юстиції; б) у тих країнах, де діють окремо судові органи, які відправляють судочинство у справах, що випливають із публічно-правових відносин, спостерігається тенденція виокремлення у самостійну ланку судової системи;

в) діяльність органів адміністративної юстиції здійснює реальний і суттєвий вплив на законність як її гарантія, оскільки передбачає прийняття рішення, яким скасовуються незаконні акти, прийняті органами публічної адміністрації, або ці органи зобов’язуються скасувати такі акти;

г) правову основу функціонування адміністративної юстиції становить процесуальне законодавство;

ґ) формування системи органів адміністративної юстиції відбувається поступово і за напрямом побудови її оптимальної моделі з метою здійснення ефективного захисту прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб;

д) у більшості країн функції адміністративної юстиції реалізують професійно підготовлені особи – судді, управлінці та ін. До недоліків організації та діяльності органів адміністративної юстиції у світі доцільно віднести паралельність розгляду окремих категорій справ адміністративними і загальними судами [60, с. 57].

Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що найбільш сталі позиції адміністративна юстиція має в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується він у Латвії та Росії.

Що стосується України забезпечення єдності судової практики неможливе без урахування практики Європейського суду з прав людини. Сумною є ситуація, що відсутнє розуміння суддями адміністративних судів того, як саме потрібно застосовувати принцип верховенства права та практику Європейського Суду.

Досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу. Але реалізовувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні.

Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка.

Адміністративне судочинство, у свою чергу, повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України.

У 2016 році після прийняття Верховною Радою України змін до Конституції та нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було утворено новий Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України. Верховний Суд розпочав свою діяльність з 2017 року. Одночасно з цим тривав процес ліквідації колишнього Верховного Суду України [109].

З 2019 року політичною командою президента України Володимира Олександровича Зеленського висловлювались певні натяки на те, що найближчим часом буде ініційована чергова судова реформа. Після ініціації законопроекту про судову реформу Верховна Рада у першому читанні його не підтримала. 5 листопада на пленарному засіданні його відправили на доопрацювання. За повторний розгляд у першому читанні проголосували 239 парламентарів. Документом, ініційованим президентом, планувався перезапуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя, які відповідають за відбір доброчесних суддів.

Отже, підсумовуючи викладене вище можна констатувати, що Україна, яка, в надзвичайно складних умовах, крокує проєвропейським вектором, намагається втілити в життя усі завдання визначені судовою реформою. З цією метою, а системі адміністративних судів України необхідно продовжувати виконання таких заходів, як подолання корупції, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів з законодавством Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

Дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням нових ідей та тенденцій розвитку правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. Було враховано положення чинного національного законодавства, міжнародний правовий досвід з досліджуваної тематики, піддано аналізу теоретичний матеріал, що стосується тематики дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню низки завдань, які мають важливе теоретичне і прикладне значення. У результаті сформульовано висновки,пропозиції та рекомендації, що полягають у такому:

1. Аналіз історико-правових передумов запровадження адміністративної юстиції свідчить про глибоке історичне коріння цього інституту. Однак, вести мову про сформованість і дієвість адміністративного судочинства як засобу захисту прав людини у публічно-правовій сфері стало можливим лише з прийняттям в Україні Кодексу адміністративного судочинства. Натомість усі попередні історичні періоди адміністративна юстиція не завжди відігравала свою роль, а іноді і зовсім втрачала своє значення і була перетворена на органи адміністративного свавілля.

Історичний розвиток адміністративного судочинства в Україні пройшов такі етапи розвитку: перший – XVI-XVII століття (зародження адміністративної юрисдикції); другий – XVIII- початок XX століття (розвиток адміністративної юрисдикції під час перебування українських земель в складі Російської та Австро-Угорської імперій); третій – 1917-1920 роках розвиток адміністративного судочинства під час національно-визвольних змагань; четвертий - 1996 року - по наші дні в незалежній Україні. Також потрібно зазначити, що за часів радянської влади та в Україні до 1996 року адміністративна юрисдикція майже не розвивалася.

Кожен історичний період залишив свій відбиток у процесі становлення та розвитку адміністративного судочинства, з роками система адміністративних

судів ставала більш ефективною та дієвою остаточно сформувавшись у повноцінну ланку судової системи України.

2. Законодавство про адміністративне судочинство в Україні складається з: 1) Конституції України; 2) КАСУ; 3) міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) Законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний суд України», «Про судовий збір», «Про судоустрій та статус суддів»; Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» та ін.; 5) підзаконних нормативно-правових актів.

Водночас, залишається низка проблемних питань, які необхідно вирішити шляхом внесенням змін у законодавство, насамперед тих, що стосуються компетенційних питань, прогалин у законодавстві та усунення правових колізії.

3. У підсумку можна зрозуміти, що на сьогоднішній день питання поняття та сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів досліджені різнобічно та єдина точка зору відсутня. На підставі досліджених матеріалів адміністративну юстицію слід розуміти як механізм захисту публічних прав, свобод та законних інтересів, яка втілена у системі адміністративних судів, котрі здійснюють правосуддя в публічно-правових спорах, застосовуючи положення Конституції України та приписи Кодексу адміністративного судочинства України.

4. Систему адміністративних судів України складають: місцеві адміністративні суди; апеляційні адміністративні суди; Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду.

5. Узагальнюючи зазначимо, що сьогодні у науковій літературі існує декілька різних підходів до визначення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів. В українському законодавстві, зокрема в ст. 19 КАСУ

чітко регламентована юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.

6. Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України принципами. ринципами судочинства називають основні, базові правила розгляду і вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів. Принципами судочинства називають основні, базові правила розгляду і вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів.

Аналіз правових засад організації адміністративного судочинства в Україні дозволив виокремити деякі групи досліджень, що проводились у цій сфері, з-поміж яких: 1) містять концептуальні питання здійснення адміністративного судочинства; 2) розкривають предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів, підвідомчість справ в адміністративному судочинстві; 3) з'ясовують питання доказування юридичних фактів та процесуальні питання експертизи в адміністративному судочинстві; 4) аналізують сутність та види форм участі в адміністративному судочинстві; 5) присвячені законодавчому підґрунтю забезпечення діяльності адміністративних судів України; 6) містять аналіз стадій розгляду справ в адміністративних судах; 7) розкривають поняття суб'єктів владних повноважень, та їх участі в адміністративному судочинстві; 8) присвячені дослідженню зарубіжного досвіду у вказаній сфері.

7. Наголошено, що досвід багатьох європейських країн свідчить, що адміністративні суди можуть бути доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини є необхідною умовою розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні.

З огляду на це, підтримано позицію, що сьогодні Україні доцільно максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу, але реалізовувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні. Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка.

8. Констатовано, що Україна, яка, в надзвичайно складних умовах, крокує проєвропейським вектором, намагається втілити в життя усі завдання визначені судовою реформою. З цією метою, в системі адміністративних судів України необхідно продовжувати виконання таких заходів, як подолання корупції, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів з законодавством Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : Підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авилина И. Судебное обжалование неправомерных действий, ущемляющих права граждан. *Советская юстиция*. 1990. № 3.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / наук. ред. В. Шишкін; авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. К. : Факт, 2003. 536 с.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки [Текст] : навч. посіб. / [С. М. Алфьоров та ін.] ; за заг. ред. д–ра юрид. наук, проф., засл. юриста України С. М. Алфьорова ; Дніпропетр. держ. ун–т внутр. справ. Х. : Право, 2014. 280 с.
5. Алексеев В. Б. Конституционные принципы организации и функционирования прокурорского надзора. *Вопросы теории управления в органах прокуратуры:* Сб. науч. тр. М.: НИИ Ген. прокуратуры Российской Федерации, 1997. С. 13 – 21.
6. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.07 Національний університет внутрішніх справ. Х., 2001. 19 с.
7. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. ю. наук: 12.00.07. Х., 2001. 158 с.
8. Аншютц Г. Юстиция и администрация. *Журнал Министерства юстиции*. 1907. № 7. С. 18–25.
9. Бандурка А. М. Административный процесс : Учебник. К.: Литера ЛТД, 2002. 288 с.

10. Барри Д. Возмещение убытков, причиненных гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США. *Государство и право*. 1993. № 1. С. 110–119.
11. Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования. *Советское государство и право*. 1975. № 8. С. 13–21.
12. Беляневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.04. К. : Інформаційно-видавничій центр Товариства «Знання» України, 2001. 20 с.
13. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Академії правових наук України.* 2003. № 1 (32). С. 51–60.
14. Битяк Ю. П., К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства. *Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина*. 1993. С. 75–79.
15. Боботов С. В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика. *Советское государство и право*. 1981. № 6. С. 127–133.
16. Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? *Советская юстиция*. 1993. № 7. С. 12–13.
17. Большая Советская энциклопедия. – 2-е изд. М., 1957. 648 с.
18. Большой юридический словарь / [под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских]. [изд. 2 е, перераб.и доп.]. М.: Инфра-М. 704 с.
19. Бондарчук С. А. Деякі проблеми забезпечення ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні. *Форум права*. 2010. № 4. – С. 96–101.
20. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... д–ра ю. наук : 12.00.07. Х., 2004. 405 с.

21. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан; [пер. с фр. Д. И. Васильева]; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. С. 439-440.
22. Буроменский М. В. Обращение в Европейский суд по правам человека. Практика Суда и особенности украинского законодательства. Х.: Фолио, 2000. 32 с.
23. Буряк О. В. Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів. *Вісник Академії адвокатури України.* 2009. № 3(16). С. 84 – 90.
24. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. М., 1914. 571 с.
25. Ведерникова О. Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран). *Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конф.* М.: МОНФ, 1997. № 47. С. 52–60.
26. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укладач і гол. ред. Бусел В. Т.]. К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
27. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів: дис. ... канд. ю. наук : 12.00.07. К., 2011. 215 с.
28. Войнолович С.Ю. Зарубіжний досвід організації систем адміністративної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 3-2. С. 197- 202.
29. Головко В. В. Становление и развитие административного судопроизводства в России. *Научный вестник Омской академии МВД России*. 2007. № 2 (26). С. 39–44.
30. Гусаров К. В. Проблеми цивільної процесуальної правосуб'єктності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.03 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2000. 19 с.
31. Гуссаковский П. Н. Административная юстиция. *Министерства юстиции.* 1996. № 10. С. 82–83.
32. Даль В. Толковый словарь русского языка. М., 1980. Т. 3. 555 с.

33. Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах: [учеб. пособие]. М. : Изд-во УДН, 1987. 84 с.
34. Дурнев В. Нужен административный суд. *Советская юстиция.* 1988. № 6. С. 25–26.
35. Елистратов А. И. Административное право. М. ; Л. : Государственное издательство. 1929. 368 с.
36. Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве. *Советское право*. 1922. № 1. С. 128–134.
37. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы : в теории и законодательстве [2-е изд., доп.]. М. : Право и жизнь, 1925. 244 с.
38. Зайцев И. М Хозяйственный спор как охранительное правоотношение. *Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство*. Ярославль, 1981. С. 50–67.
39. Ивановский В. В. Учебник административного права [4-е узд.]. Казань, 1911. 511 с. – (Полицейское право. Право внутреннего управления).
40. Кампо В. М. Становлення нового адміністративного права України : науково-популярний нарис / Кампо В. М., Нижник Н. Р., Шльоер Б. П. ; за заг. ред. В. М. Кампо. К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. 60 с.
41. Карнарук А. Організація діяльності та юрисдикція Адміністративного суду. *Підприємство, господарство, право.* 2006. № 4. С. 103–107.
42. Кобалевский В. Л. Советское административное право. Х., 1929. 413 с.
43. Кобилянський К. М. Роль Конституційного Суду України і Верховного Суду України у становленні права на судовий захист в адміністративних судах України. *Адвокат.* № 4. № (115). 2010. С. 39–43.
44. Кобилянський К. М. Становлення адміністративних судів на землях сучасної України в період з 1917 по 1920 рік. *Наше право.* 2009. № 4. Ч. 1. С. 27–31.
45. Коваль В. М. Актуальні проблеми організації та діяльності апеляційних судів в Україні : монографія. – Севастополь : Вид–ць Кручинін Л. Ю., 2005. 188 с.

46. Ковлер А. И. Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В. А. Тумановымв. *Государство и право*. 1998. № 12. С. 15–19.
47. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747–IV URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 12.10.2020).
48. Козлов А. Ф. Суд первой инстанции как субъект советского 173 гражданского процессуального права. Томск : Изд-во Томского Ун-та, 1983. 165 с.
49. Коментар до Закону України «Про судоустрій України» / за заг. ред. В. Т. Маляренка К. : Юрінком Інтер, 2003. 462 с.
50. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. Т. 3. М. : Инфра–М, 1997.
51. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік : Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року URL: http://nau.kiev.ua (дата звернення: 12.11.2020).
52. Конституція (Основний Закон) Української РСР : Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. URL: http://nau.kiev.ua (дата звернення: 12.11.2020).
53. Конституція України : прийнята на п'яті сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
54. Конфліктологія : підручник для студентів вищ. навч. закл. юрид. спец. / [Герасіна Л. М., Панов М. І., Осіпова Н. П. та ін.]; За ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. Харків : Право, 2002. 256 с.
55. Концептуальні підходи щодо подальшого здійснення судово-правової реформи: Матеріали зустрічі Голови Верховного Суду України В. В. Онопенка, його заступника А. Г. Яреми, голів судових палат цього суду та їхніх заступників із головами вищих спеціалізованих і апеляційних

судів, 12 жовтня 2006 року. URL: http:// www.scourt.gov.ua (дата звернення: 12.11.2020).

56. Концепція судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. *Голос України*. 1992. 12 серпня.
57. Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. *Журнал гражданского и уголовного права*. 1885. Кн. 1. С. 1–48.
58. Коркунов С. Русское государственное право. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 2. 748 с.
59. Корф С. А. Административная юстиция в России : [в 2 т.]. СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2. 507 с.
60. Корчинський О. І. Зарубіжний досвід організації роботи адміністративних судів. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку : матеріали заочної науково-практичної конференції* (м. Львів, 15 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 57–59.
61. Корчинський О. І. Розвиток адміністративної юстиції в контексті судової реформи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 1. С. 142–147.
62. Краткий словарь иностранных слов / ред. И. В. Лехин, Ф. Н. Петров ; [издание 5-е, перераб. и доп.]. М. : Госиздат иностранных и национальных словарей, 1950. 454 с.
63. Курко М. Н. Розвиток судової системи на території України – 175 історичний аспект (XVIII – XIX століття). *Часопис Київського університету права.* 2010. С. 35–38.
64. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство. К., СПб., 1905. 206 с.
65. Лист ВАС України від 19 травня 2010 р. № 708/11/13-10 URL: http://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 12.11.2020).

66. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената. *Журнал Министерства юстиции*. 1907. № 1. С. 5–42.
67. Лория В. А. Некоторые воросы теории кодификации административно-процессуального законодательсва. Тбилиси, 1974. 104 с.
68. Лория В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? *Правоведение.* 1970. № 1. С. 110–114.
69. Малая Советская энциклопедия. Т. 10. М., 1932. 480 с.
70. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. М. : Юрид. лит., 1996. 432 с.
71. Матиевский М. Д. Заявление в суде административно-правового спора как реализация конституционного права на судебную защиту. Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту : межвед. темат. сб. Калининград : Калининградский гос. ун-т, 1982. С. 115–121.
72. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дисс. … канд. ю. наук: 12.00.02. Саратов, 1998. 223 с.
73. Мельникова Э. Б. Буржуазная юстиция и права человека. М.: Наука, 1987. 176 с.
74. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: дис. ... канд. ю. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 214 с.
75. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.07 К. : Відкритий міжнар. ун–т розвитку людини «Україна», 2011. – 19 с.
76. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні : адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. ю. наук : 12.00.07. Одеса., 2006. 166 с.

77. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні : адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук : 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса., 2006 20 с.
78. Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США. *Государство и право*. 1997. № 12. С. 100–106.
79. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. 64 с.
80. Новий тлумачний словник української мови. К.: Аконіт, 2003. Т. 1. 926 с.
81. Новий тлумачний словник української мови : [у 4 т.]. – 42 000 слів. Т. 3. О–Р. К. : Аконіт, 1999. 928 с.
82. Ноздрачев А. Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью. *Законодательство и экономика.* 2005. № 5. С. 12–21.
83. Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции. *Советское право*. 1925. № 4 (16). С. 70–85.
84. О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан : Закон СССР от 30 июня 1987 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 388.
85. О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан : Закон СССР от 2 ноября 1989 года № 719-1 URL: http://nau.kiev.ua (дата звернення: 12.11.2020).
86. Основы теории государства и права : учебное пособие / [Алексеев С. С., Васьков П. Т., Дюрягин И. Я., Кожевников С. Н. и др.]; Отв. ред. С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрид. лит., 1971. 408 с.
87. Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации. *Государство и право* / Российская академия наук ; Институт государства и права. М. : Наука, 2001. № 10. С. 13–20.

88. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2005. № 1 (1). С. 50–53.
89. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [моногр.]. К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.
90. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. … канд. ю. наук : 12.00.07. К. : НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. – 230 с.
91. Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления : автореф. канд. дисс. Л., 1981. 21 с.
92. Пилипенко Л. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах. *Законодательство и экономика*. 1996. № 3–4. С. 77–81.
93. Пилипенко Л. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах. *Адвокат.* 1996. № 10–11.
94. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года // *Вестник Временного правительства*. Петроград, 1917. № 75 (121). 9 (22) июня.
95. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17 (дата звернення: 01.11.2020).
96. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002 (дата звернення: 01.11.2020).
97. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17 (дата звернення: 01.11.2020).

98. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15 (дата звернення: 01.11.2020).

99. Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 квітня 1988 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1988. № 19. Ст. 480.

100. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.

101. Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України: Указ Президента України від 07.11.2002 № 995/2002 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995/2002 (дата звернення: 01.11.2020).

102. Про концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 30. Ст. 426.

103. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах : Указ Президента України від 29.12.2017 № 455/2017.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/455/2017 (дата звернення: 01.11.2020).

104. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25.01.2012 р. № 33/2012. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012#n19 (дата звернення: 01.11.2020).

105. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №

2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97- ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

106. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015 (дата звернення: 01.11.2020).

107. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 01.11.2020).

108. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17 (дата звернення: 01.11.2020).

109. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.02.2016 р. № 1402-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19(дата звернення: 01.11.2020).

110. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41 – 42, 43, 44–45. Ст. 529 (втратив чинність).

111. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14 (дата звернення: 01.11.2020).

112. Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента Українивід 16.11.2004 № 1417/2004 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004 (дата звернення: 01.11.2020).

113. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права. К., 1994. 120 с.

114. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Рішення Конституційного Суду України від 1.04.2010 р. № 10–

рп/2010// URL: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.2704.0. (дата звернення: 01.11.2020).

115. Руденко А. В. Адміністративне судочинство : становлення та здійснення : дис. ... канд. ю. наук : 12.00.07. Х., 2006. 210 с.

116. Рустамов С. М. Формирование органов административной юстиции в России в пореформенное время (1861–1917 годы) : дис. канд. ю. наук : 12.00.01. М., 2000. 175 с.

117. Сажина В. В. Административная юстиция в Великобритании. *Советское государство и право*. 1983. № 12. С. 116–120.

118. Сажина В. В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса. *Советское государство и право*. 1989. № 9. С. 36–44.

119. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Изд. «Юридическая литература», 1964. 158 с.

120. Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов в сфере деятельности исполнительной власти в РФ. *Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека.* М., 1994. С. 78–93.

121. Саяпин В. А. Проблема формирования административной юстиции в царской России. *Ученые записки Казанского государственного университета* : серия Гуманитарные науки. 2009. № 2. Т. 151. С. 28–33.

122. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні : становлення та перспективи розвитку : дис. ... канд. ю. наук : 12.00.10. Одеса, 2008. 232 с.

123. Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб : Наука, 2000. 224 с.

124. Старилов Ю. Н. Административная юстиція : проблемы теории. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. 197 с.

125. Старилов, Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции. *Правоведение*. 2000. № 2. С. 101–114.

126. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції. *Право України.* 1999. № 7. С. 5–12.

127. Стефанюк В. С. Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2. С. 36–38.

128. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.07. К., 2000. 20 с.

129. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: [моногр.]. Х. : Консум, 2003. 473 с.

130. Студеникина М. Административная юстиция : какой путь избрать в России. *Российская юстиция*. 1996. С. 35–50.

131. Сухарева Н. В. Сущность административно-правовых споров. *Юрист*. 1999. № 10. С. 52–57.

132. Тарасов И. Т. Административная юстиция. *Земство*. 1882. № 18. С. 2–8.

133. Тарасов И. Т. Организация административной юстиции. *Юридический вестник*. 1897. № 9. С. 73.

134. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1988. 798 с.

135. Ткач Г. Й. Історія і розвиток адміністративної юстиції в Україні. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали ІІІ регіональної наукової конференції. – Львів, 1997. – 92 с.

136. Уолкер Р. Английская судебная система [пер. с англ. Т. В. Апарова ; отв. ред. и предисл. Ф. М. Решетников]. М. : Юридическая литература, 1980. 631 с.

137. Фіолевський Д. П. Судова влада і правоохоронна система в Україні : навч. посіб. К. : Кондор, 2006. 322 с.

138. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция США. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 143–145.

139. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. : Изд–во ИГиП РАН, 1997. 216 с.

140. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. *Государство и право*. 1998. № 12. С. 29–36.

141. Хомяков Г. А. Административный суд в Российской Федерации. Казань, 2001. – С. 162.

142. Чаку Є. В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. ю. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.

143. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во Ленинград. ун-та им. А. А. Жданова, 1973. 135 с.

144. Шадура Д. Н. Цивільна юрисдикція : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ю. наук: 12.00.03. Х., 2008. 20 с.

145. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юрид лит., 1979. 144 с.

146. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція України в складі Російської імперії. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. Одеса, 2002. С. 109–115.

147. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні у контексті світової адміністративної теорії та практики : дис. … канд. ю. наук : 12.00.07. К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. 191 с.

148. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 346 с.

149. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. доктора наук : 12.00.02. М., 1996. 55 с.