

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

На правах рукопису

ПИПЯК МИКОЛА ІВАНОВИЧ

УДК 342.565.4:353(477)(043.5)

АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Гумін Олексій Михайлович
доктор юридичних наук, професор

Львів – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	13
1.1 Стан наукового вивчення проблеми	13
1.2 Генеза становлення та розвитку адміністративних судів в Україні	18
1.3 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів	33
Висновки до розділу 1	51
РОЗДІЛ 2 ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРА- ТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРА- ОВОЇ ДЕРЖАВИ	54
2.1 Поняття та сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів	54
2.2 Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів	67
2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами	81
2.4 Законодавче регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України	98
Висновки до розділу 2	113

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	116
Висновки до розділу 3	157
ВИСНОВКИ	160
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	164

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВАС	Вищий адміністративний суд
ВГС	Вищий господарський суд
ВР	Верховна Рада
ВРЮ	Вища Рада Юстиції
ВС	Верховний Суд
ВККС	Вища кваліфікаційна комісія суддів
ГПК	Господарський процесуальний кодекс
ДСА	Державна судова адміністрація
КАС	Кодекс адміністративного судочинства
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
КС	Конституційний Суд
ЦВК	Центральна виборча комісія
ЦК	Цивільний кодекс
ЦПК	Цивільно-процесуальний кодекс

ВСТУП

Актуальність теми. Передусім слід зазначити, що сьогодні вся система адміністративних судів в Україні знаходиться, по суті, на етапі свого становлення, а тому, як наймолодша з інших судових ланок в Україні, потребує особливої уваги з боку науковців, з метою напрацювання концепцій та підходів для підвищення ефективності її функціонування. В контексті триваючої судової реформи, особливо з прийняттям та набранням чинності Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року, існує велика необхідність в чіткому розмежуванні питань діяльності адміністративних судів з іншими ланками судової влади. Водночас, актуальність цієї теми обумовлюється необхідністю пошуку наукових методів вирішення низки нагальних проблем, з-поміж яких забезпечення неупередженості судового розгляду, підвищення реалізації таких принципів як верховенство права та законність.

Україна, як держава, яка 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. Саме необхідність якісно нових змін у функціонуванні державних органів та проведення судової реформи, яка є однією з вимог Європейського Союзу до України у питанні зближення національного законодавства із законодавством Європейського Союзу надає особливої актуальності обраній темі дисертації. Нагальними для вирішення є проблеми з оптимізації системи адміністративних судів та боротьбі з корупцією в адміністративних судах, що включає в себе підвищення жорсткості критеріїв відбору кандидатів на посади суддів та помічників суддів, покращення системи моніторингу та контролю за функціонуванням судової гілки влади, підвищення відповідальності посадових осіб за корупцію.

Питання функціонування адміністративних судів, перспектив їх розвитку, або окремих аспектів їх діяльності були досліджені значною кількістю науковців, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. Е. Беяневич,

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. Константиї, 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.

Однак, існуючі сьогодні наукові праці містять в собі дослідження лише окремих аспектів функціонування адміністративних судів. Відсутність комплексного науково-теоретичного доробку, який би охоплював не лише усі сфери діяльності системи адміністративних судів, а й процес відбору та призначення на посади суддів та помічників суду, а також взаємодію адміністративних судів з іншими органами державної влади вплинуло на обрання теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (розділ II), законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «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», а також в межах науково-дослідної роботи Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні» (державний реєстраційний № 0112U001217) та наукового напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держава» (державний реєстраційний

№ 046U004099).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертації є напрацювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення функціонування адміністративних судів в Україні та оптимізації їх діяльності у взаємодії з іншими органами державної влади України. Для досягнення поставленої мети сформульовано низку завдань:

- змістовно з'ясувати місце адміністративного суду в системі інших державних органів України;
- окреслити повноваження, якими наділені адміністративні суди та розмежування їх компетенції з компетенцією інших судових органів;
- визначити оптимальні шляхи підвищення ефективності діяльності органів адміністративного судочинства;
- виробити конкретні пропозиції щодо внесення змін в чинне законодавство, які б дозволили удосконалити роботу адміністративних судів в Україні та привести їхню діяльність у повну відповідність до закріплених конституційних принципів та принципів адміністративного судочинства;
- запропонувати створення нового державного органу з питань відбору кандидатів на посади суддів та помічників суддів;
- виробити низку пропозицій щодо внесення змін в кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси з метою підвищення покарання за корупційні діяння працівниками адміністративних судів;
- створити загальнонаціональну концепцію реформування системи адміністративних судів, яка включала б поетапну їх адаптацію до стандартів Європейського Союзу.

Об'єкт дослідження – сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю адміністративних судів.

Предмет дослідження є адміністративний суд в системі державних органів України.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети при написанні дисертації був використаний ряд спеціальних та загальних прийомів і методів

дослідження.

Діалектичний метод дозволив чітко визначити поняття юрисдикційної діяльності адміністративного суду та широко дослідити весь спектр функцій покладених на адміністративний суд чинними нормативно-правовими актами (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Порівняльно-правовий метод був застосований для порівняння вітчизняної системи адміністративних судів з аналогами у розвинених демократичних країнах, що дозволило виділити низку недоліків системи адміністративних судів України, які можна подолати запозичивши зарубіжний досвід (підрозділ 1.3).

Статистичний і соціологічний методи були використані для аналізу якості реалізації принципів адміністративного судочинства, ефективності законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів та аналізу зарубіжного досвіду діяльності адміністративних судів (підрозділи 1.3, 2.3, 2.4).

За допомогою історико-правового методу була досліджена історія формування та вдосконалення системи адміністративного судочинства на теренах сучасної України (підрозділ 1.2).

Методи класифікації та групування використовувались при дослідженні наукових підходів до визначення понять юрисдикційної діяльності адміністративного суду, предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів, принципів адміністративного судочинства (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Використання логіко-семантичного методу дозволило визначити напрями удосконалення діяльності адміністративних судів та розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства України яким регулюється функціонування адміністративного суду (Розділ 3).

Окрім того, під час дослідження були використанні й інші наукові методи, що дозволили зробити дослідження змістовним, всебічним та об'єктивним.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України зі

змінами в частині правосуддя, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», інші важливі державні рішення щодо реформи, План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки.

Емпіричною базою дисертаційного дослідження є матеріали судової практики Вищого адміністративного Суду України та Верховного Суду України, та інші офіційні дані, матеріали, що знаходяться у відкритому доступі на сайті Асоціації правників України, огляди та публікації в юридичних виданнях тощо, а також результати соціологічного опитування громадян з питань практичної реалізації задекларованих у законодавстві України принципів адміністративного судочинства.

Наукова новизна одержаних результатів проявляється у сформованих концептуальних висновках та пропозиціях щодо вдосконалення чинного адміністративно-процесуального законодавства, підвищення кваліфікаційного рівня суддівського корпусу та напрацювання конкретного плану дій для втілення визначених пропозицій у життя, що полягають у такому:

у перше:

– запропоновано створення Державної служби з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Для створення цієї служби запропоновано прийняти Закон України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів»;

– вироблена загальнонаціональна концепція поетапного реформування системи адміністративних судів, яка поєднує в собі декілька напрямів. Зокрема, низку заходів з подолання корупції в суді, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування судових органів, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів з

законодавством Європейського Союзу;

– запропоновано внести зміни в Закон України «Про судоустрій та статус суддів» та Закон України «Про державний бюджет України на 2017 рік» в частині надання додаткової пріоритетності судовій системі загалом з приводу фінансування її діяльності;

удосконалено:

– історичну періодизацію становлення та розвитку адміністративних судів в Україні, проведено аналіз розвитку починаючи з XI століття до наших часів;

– предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні, зокрема запропоновано не тільки введення додаткових критеріїв визначення адміністративної компетенції, а також запропоновано одночасно конкретизувати приналежність переліку справ до адміністративної компетенції;

набули подальшого розвитку:

– пропозиції щодо вдосконалення системи принципів юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні, шляхом доповнення ст. 7 кодексу адміністративного судочинства України такими принципами: 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;

– висновки щодо таких напрямів удосконалення адміністративного судочинства, як: розмежування адміністративної юрисдикції з господарською, удосконалення категоріального апарату адміністративно-процесуального законодавства, усунення існуючих прогалин в адміністративно-процесуальному законодавстві.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для удосконалення історичної періодизації становлення та розвитку адміністративних судів починаючи з XI століття до наших часів, що дозволяє більш чітко розуміти етапність розвитку системи адміністративних судів. Також, запропоновані у роботі загальні підходи до визначення поняття та сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів та предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів можуть бути використані вченими для поглибленого дослідження низки питань, пов'язаних із функціонуванням адміністративного суду.

– *правотворчості* – знаходить своє відображення у низці пропозицій щодо змін в КАС України, Закон України «Про судоустрій та статус суддів», розробці та прийнятті Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

– *навчальному процесі* – одержані у дисертації результати дають змогу викладати студентам більш досконалий матеріал, щодо періодизації становлення та розвитку системи адміністративних судів, а також користуватися узагальненими поняттями юрисдикційної діяльності адміністративних судів та принципів адміністративного судочинства (*акт впровадження Вінницького національного аграрного університету від 14.06.2016 р № 12-48-1254.*).

– *правозастосовній діяльності* – напрацьовано концепцію для ефективного реформування ланки адміністративних судів України та приведенні їх діяльності у відповідність до аналогів розвинутих демократичних країн світу (*Довідка Вінницького окружного адміністративного суду від 08.07.2016 р. № 023-48/1662/16.*).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права та адміністративного процесу, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Результати, отримані в ході написання наукової роботи були апробовані шляхом оприлюднення матеріалів на науково-практичних заходах, серед яких: Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 2–3 серпня 2013 р.); II Міжнародна науково-практична конференція «Трансформаційна динаміка розвитку агропромислового виробництва» (м. Вінниця, 25–26 квітня 2013 р.); Регіональна науково-практична конференція «Право України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Вінниця, 30 травня 2014 р.); Друга регіональна науково-практична конференція «Право України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Вінниця, 2015 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правова держава: сучасні тенденції та передумови її розбудови в Україні» (м. Тернопіль, 30 вересня 2015 р.).

Публікації. Результати дисертації отримали своє відображення у п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковані у фахових виданнях, і одна стаття опублікована у закордонному виданні, а також окремі положення дисертації опубліковані у тезах шести науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

1.1 Стан наукового вивчення проблеми

Сьогодні питання дослідження адміністративного суду, як органу державної влади досить широко розкрито у науковій літературі. Дослідженням різних аспектів історії, діяльності та функціонування адміністративних судів займалась велика кількість і українських, і зарубіжних вчених, серед яких: В. Б. Авер`янов, О. М. Бандурка, В. Е. Беляневич, Д. Н. Бахрар, 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.

Однак, не зважаючи на значну увагу серед науковців до дослідження адміністративного суду, як органу державної влади, сьогодні немає комплексної наукової роботи, яка узагальнювала б усі напрацьовані теоретичні дані та пропонувала б єдиний підхід до вирішення існуючих практичних проблем у діяльності адміністративних судів.

Особливо детально питання функціонування та діяльності сучасних адміністративних судів України були розглянуті у ряді останніх дисертаційних досліджень, серед яких слід виділити: «Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку» 2008 року написану О. Г. Свидою [197]; «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції

адміністративних судів» 2009 року – автор М. І. Смокевич [204]; написана І. В. Шруб у 2009 році кандидатська дисертація «Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація» [255]; «Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України» 2011 року – автор Н. В. Шевцова [248]; «Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень» 2011 року написана О. Є. Міщенко [135]; «Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів» 2011 року автор І. М. Винокурова [48]; «Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні» написана у 2012 році Є. В. Чаку [244].

У своїй роботі «Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку» О. Г. Свида приділяв увагу не тільки дослідженню місця та завдання адміністративних судів у механізмі захисту прав, свобод та інтересів людини, а також у окремому розділі роботи виклав результати свого дослідження щодо місця адміністративних судів у всій судовій системі України. Також, варто зазначити, що О. Г. Свида у згаданій роботі, розглядав деякі проблеми забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні. Зокрема, були розглянуті такі проблемні питання, як: забезпечення адміністративних судів суддівськими кадрами, проблема матеріально-фінансового забезпечення адміністративних судів в Україні та проблема психологічного забезпечення діяльності адміністративних судів.

Окремої уваги, у рамках досліджуваного питання, заслуговує кандидатська дисертація М. І. Смокевича «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів». М. І. Смокевич у своїй роботі багато уваги приділив категорії юрисдикції адміністративних судів, дослідивши зміст та загальні критерії визначення юрисдикції суду, критерії встановлення компетенції адміністративних судів та спеціальні критерії визначення спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Окрім цього, М. І. Смокевич детально та змістовно розглянув

розмежування компетенції, як між адміністративними судами та іншими судами загальної юрисдикції, так і розмежування компетенції між адміністративними судами та судом конституційної юрисдикції.

Особливості організаційно-правових засад діяльності адміністративних судів та особливості реалізації адміністративного судочинства в Україні були фундаментально досліджені у дисертації 2009 року «Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади» написаної І. В. Шруб. Дослідниця значну увагу у своїй роботі приділила правовому та кадровому забезпеченню адміністративних судів. Окремим питанням було розглянуто відмежування компетенції адміністративних судів від інших судових органів. Особливо важливо те, що І. В. Шруб у своїй роботі досліджуючи функціонування адміністративних судів в Україні, аналізувала і давала оцінку не тільки системі адміністративного судочинства в Україні, а також провела порівняльно-правовий аналіз із зарубіжними моделями адміністративної юстиції.

Не можна не пригадати про важливий науковий внесок у дослідженні адміністративного судочинства, який був здійснений у 2011 році Н. В. Шевцовою, яка підготувала дисертацію «Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України». У згаданій роботі були ґрунтовно досліджені не тільки принципи диспозитивності та офіційності, окремими питаннями аналізувалась уся система принципів адміністративного судочинства. Особлива цінність роботи Н. В. Шевцової, на нашу думку, полягає у її обґрунтованих пропозиціях щодо шляхів вдосконалення практики застосування принципів диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі під час вирішення податкових спорів. Безперечно, реалізувавши пропозиції Н. В. Шевцової ефективність функціонування усієї ланки адміністративних судів та громадська довіра до неї були б на зовсім якісно іншому рівні.

Досить актуальною є наукова робота «Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень»

підготовлена О. Є. Міщенко. У цій дисертації автор аналізує еволюцію адміністративного судочинства від виникнення до сучасності. При цьому О. Є. Міщенко окремо зупиняється на сучасному етапі становлення системи адміністративних судів, їх значення та роль в умовах реформ та економічних перетворень. Важливим з наукової точки зору є те, що О. Є. Міщенко не тільки піднімає пробні питання нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, але й пропонує конкретні пропозиції щодо вирішення цих проблем. Також у роботі наводяться пропозиції щодо подальших напрямів удосконалення правового регулювання адміністративного судочинства загалом.

Ще однією дисертацією, яку не можна оминути, розглядаючи поставлене питання є робота під назвою «Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів» підготовлена І. М. Винокуровою. Названа робота є однією із фундаментальних та найбільш всеохоплюючих у питанні дослідження місця адміністративних судів у системі державних органів України. У дисертації детально розглянуто такі питання, як проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів, компетенція адміністративних судів як органів судової влади, принципи адміністративного судочинства. Окремий розділ роботи присвячений проблемам організації адміністративних судів в Україні, в рамках цього розділу були досліджені такі питання, як: організаційно-правові проблеми побудови системи адміністративних судів на сучасному етапі, організаційне забезпечення діяльності адміністративних судів та проблеми кадрового забезпечення адміністративних судів. Важливо, що автор окремо приділив багато уваги і питанню теоретичних та правових передумов формування системи адміністративних судів в Україні.

Одна з останніх дисертацій, присвячена дослідженню певних аспектів діяльності адміністративного суду це дисертація 2012 року «Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні» – автор Є. В. Чаку. У цій роботі Є. В. Чаку досліджує становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні, правове забезпечення діяльності

адміністративних судів, порівнює європейські та вітчизняні моделі організації та функціонування адміністративних судів. Також, в дисертації ґрунтовно досліджені недоліки побудови адміністративних судів в Україні, підняті проблеми кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративного судочинства, компетенційні проблеми у функціонуванні адміністративних судів в Україні, та існуючі сьогодні процесуальні колізії. Варто відзначити важливий внесок Є. В. Чаку у формуванні теорії з вирішення комплексної проблеми удосконалення функціонування адміністративних судів в Україні. Зокрема, це виражено у запропонованих Є. В. Чаку напрямках удосконалення управлінських відносин в адміністративних судах, пропозиціях, щодо удосконалення нормативно-правового регулювання організації діяльності адміністративних судів та порядку призначення на посаду судді адміністративного суду, а також пропозиції щодо оптимізації організації і забезпечення діловодства в адміністративних судах.

Підводячи підсумок вищевикладеного повинні визнати, що сьогодні питання організації, функціонування та діяльності системи адміністративних судів в Україні є досить широко та різнобічно досліджено. Проте, досі сьогодні відсутня комплексна наукова робота, яка охоплювала б не тільки окремий аспект функціонування адміністративного суду, а також, містила б в собі ґрунтовний аналіз діяльності системи адміністративних судів, який би включав процес відбору кандидатів на посади суддів та помічників суду, повноваження адміністративного суду та його взаємодію з іншими державними органами. Не дивлячись на велику кількість наукових робіт, у яких були проведені дослідження певних сторін функціонування адміністративного суду, досі ніхто не проводив дисертаційного дослідження з питань можливості введення критерію психологічно-моральної відповідності кандидатів на посади суддів та помічників суду. Також немає наукової роботи, у якій пропонувалась би загальнонаціональна концепція поетапного реформування системи адміністративних суддів з метою приведення їх діяльності та взаємодії з іншими державними органами у відповідності до

стандартів Європейського Союзу.

1.2 Генеза становлення та розвитку адміністративних судів в Україні

Сучасна система адміністративних судів в Україні є результатом багатолітнього процесу їх еволюції, розвитку суспільства, що населяло території української держави та політичних режимів, під впливом яких знаходився український народ. Безперечним є той факт, що для того щоб краще зрозуміти на фундаментальному рівні суть та значення сучасної системи адміністративних судів їх функціональне призначення та напрям, у якому необхідно їх реформувати та удосконалювати замало вивчити усю нормативно-правову базу, на основі якої система адміністративних судів побудована. Необхідним, у цьому контексті, є вивчення та аналіз усієї історії адміністративної юстиції на теренах України від самого її зародження до сьогодення.

Відомо, що зародження судової системи на території, які займає сучасна Україна бере свій початок ще з XI ст. за часів Київської Русі. У кожному історичний період судова система України, і зокрема система адміністративної юстиції характеризувалася своїми особливостями.

У часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства влада визначала для себе основним завданням підтримання та забезпечення зовнішнього та внутрішнього миру. Водночас, у найвідомішому правовому документі тих часів Руській Правді, майже нічого не було про відносини управлінського характеру. Були деякі норми у договорах Русі з Візантією, уроках та князівських уставах, якими була врегульована торгівля, військова організація тощо.

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 [3, с. 28]. У козацьку добу, як відзначає О.Є. Міщенко, адміністративне право набуло характеру козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [136, с. 19].

Адміністративне право у козацьку добу можна охарактеризувати як козацько-бюрократичне право. Цим правом фактично закріплювалось свавілля влади, проте все ж гарантувалася і обмежена свобода народу. Можна сказати, що маюче таке право Україна пішла вперед порівняно із сусідніми державами, де все ще домінувало право адміністративного насильства. Відносини між адміністративною елітою були урегульованні шляхом видання універсалів, якими закріплювались засади особистої відданості до гетьманської адміністрації.

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»») [85, с. 22] та на базі якого, як зазначав на поч. ХХ ст. В. В. Івановський, було сформоване сучасне адміністративне право [82, с. 34].

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 [243, с. 162].

Протягом XVIII – першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції розвивалися з «влади нагляду» (слова С.А. Корфа), 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-х – 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 [197, с. 44].

Як відмічав 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» [243, с. 162].

Однак, на думку В. В. Головки 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. Куплеваского «Адміністративна юстиція в Західній Європі» [116], 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 [52, 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 відмічає І. Т. Тарасов, була так звана «адміністративна неправда», що мала місце в діяннях чиновників і виражалась у грубому порушенні суб'єктивного права особи [223, 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 [222, 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 [196, 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». У кожній губернії було створено від 10 до 14 «присутствій», при цьому кожне з «присутствій» розглядало скарги та виносило рішення тільки по своєму колу справ. Серед них існували по міських та земських справах, по промисловому податку, по фабричних справах, по селянських справах, по військовій повинності тощо.

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» [253, с. 111].

Можна сказати, що дореволюційні «присутствія», або «присутнісні місця», були свого роду місцевими органами державного управління, певним аналогом сучасних органів виконавчої влади, разом з цим вони також були наділені і судовими повноваженнями по розгляду скарг підданих на місцеві органи влади.

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 [243, 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 «присутстві», то він міг звернутися до Сенату, а саме в Перший департамент. Сенат розглядав скарги на постанови офіційних органів, не правильне залучення окремих осіб до відбування повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсії тощо [118, с. 36].

На думку К. М. Кобилянського, для інституту адміністративної юстиції в дореволюційній Росії були характерними: 1) недосконалість 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 [17, 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» [120, 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 [113, с. 452–454]. Водночас, С. А. Корф зазначав, що правова природа адміністративної юстиції не може залежати від того факту, на загальний чи спеціальний суд покладено здійснення її функцій [113, 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. А. Столипіна в 1911 р., Перша світова війна 1914 р., лютий-жовтень 1917 р. перешкодили втіленню цієї програми в життя [254, с. 43].

Поява системи адміністративних судів в Україні безпосередньо тісно пов'язана з Російською та Австро-Угорською імперіями, адже велика частина українських земель була у їх складі. Тільки в 1917 році Тимчасовий уряд створив Особливу комісію, яка займалась складанням проектів основних законів. Серед проектів складених цією комісією був проект закону про адміністративні суди, ухвалений він був цього ж року. Також, варто відзначити, що 30 травня 1917 року було ухвалено Положення про адміністративну юстицію.

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. До їх підвідомчості входили справи по протестам комісарів Тимчасового Уряду на розпорядження, постанови, дії установ та посадових осіб волосного, губернського, повітового та міського управління, також скарги по справам урядових закладів та посадових осіб на

розпорядження, постанови та дії інших державних установ у межах міста, волості, повіту, губернії, а ще розглядалися справи по скаргам приватних осіб на такого ж виду розпорядження, постанови та дії.

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 [92, с. 28]. С. М. Рустамов відзначає, що по ступеню 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 [191, с. 145].

У результаті розпаду Російської імперії стало утворення української державності, що за невеликий період змінила декілька назв (УНР, ЗУНР, Українська Держава).

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 [92, 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» [238, 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.

Не дивлячись на це, в науковому плані дослідження і розробка питань щодо адміністративних судів та адміністративної юстиції були досить активні. Особлива активність науковців відносно дослідження цих питань спостерігалась в 20-х роках ХХ століття. Очевидно, це пов'язано з тим що роботу по дослідженню питань адміністративної юстиції продовжили вчені, які працювали над цією проблематикою ще в часи дореволюційної Росії, або ж їхні учні.

Перший проект створення адміністративного суду відноситься ще до 1918 р. [246, с. 60]. У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ було розроблено проект Декрету про адміністративну юстицію РРФСР [91, с. 413], 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:

- протиріччя змісту адміністративного акта законіві ;
- спотворення актом істотної суті та цілей закону;
- недотримання законної форми та порядку вчинення акта управління тощо [156, 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 [206; 207; 208] 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 [135, 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. Натомість, подання скарги на неправомірні дії органу чи посадової особи не могло бути підставою для того, щоб піддати скаржника репресіям [72, с. 275].

Значну роботу як орган юридичної консультації для населення з приводу надання скарг провело Центральне Бюро скарг. Пізніше Бюро скарг приймали до свого провадження скарги, заяви та повідомлення, які містили вказівки на зневажливе ставлення до трудящих, бюрократизм та інші недоліки державного апарату [76, с. 45–104].

Бюро скарг мало у своєму розпорядженні розвідувальний апарат та було зобов'язане приймати всі заходи, необхідні для з'ясування обставин справи по скарзі. Органами розгляду та розслідування по скарзі слугували в інстанційному порядку центральне та місцеві Бюро скарг та заяв [135, с. 27].

Існування інституції оскарження дій органів влади та посадових осіб громадянином гостро критикувалось рядом вчених в юридичній літературі з адміністративного права. Зокрема, Є. К. Носов стверджував, що зміст правової природи адміністративної юстиції є органічно чужим правовій системі СРСР. Така позиція вченого ґрунтується на тому, що адміністративна юстиція фактично узаконює право фізичних осіб оспорювати дії адміністрації. Є. К. Носов вказував на те, що бажання скаржитися – це «привілей нетрудових елементів, і тому для трудящих проблема захисту їхніх прав у взаємовідносинах з адміністрацією взагалі не потрібна, тому що адміністрація і так бачить сенс свого існування в тому, щоб надавати трудящим всі права і блага» [148, с. 83]. На цій підставі Є. К. Носов вважає, що Бюро скарг може стати хіба що на захист скаржника, що суперечить концепції радянської

держави, в рамках якої існує гармонійне поєднання інтересів особи і держави, та в природі ідеології якої немає необхідності в особливих органах для захисту прав особи від незаконних дій адміністрації [148, с. 81].

Водночас, починаючи з кінця 60-х років ХХ 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 широкою участі народних мас та виражають інтереси трудящих, відповідно, ці органи й без спеціальних органів адміністративної юстиції забезпечують законні права та інтереси громадян [126, с. 20–21]. У той же час, ідея використання в умовах соціалізму адміністративної юстиції найбільш послідовно і доказово розроблялася М. Г. Саліщевою [195, с. 137–157] та Д. М. Чечотом [245, с. 55–57].

Дещо згодом на підтримку Н. Саліщевої висловилися Д. Бахрах та А. Боннер, стверджуючи, що «в СРСР та інших соціалістичних країнах склалася самостійна система, новий тип адміністративної юстиції. За класовою природою він принципово відрізняється від однойменного буржуазного інституту. У соціалістичному суспільстві адміністративна юстиція – це засіб забезпечення прав громадянина, що не знає пут експлуатації, засіб забезпечення соціалістичної законності» [20, с. 15 – 16]. Вагомий внесок у дослідження інституту адміністративної юстиції було зроблено Д. Чечотом у праці «Адміністративна юстиція», який підкреслив, що «немає ніяких серйозних підстав для того, щоб заперечувати змогу і необхідність застосування адміністративної юстиції в країнах соціалізму» [246, с. 133].

В свою чергу, С. Боботов, досліджуючи інститут адміністративної юстиції у Франції, зазначив, що у цій країні «як зміст громадянських свобод, так і засоби їхньої охорони перейняті духом та інтересами капіталістичної

системи” [28, с. 129], а “адміністративна юстиція Франції продовжує залишатися оплотом буржуазного правопорядку і законності” [28, с. 132]. Ще зовсім недавно, у 1987 році, негативне ставлення до захисту прав людини в західних країнах взагалі, так до інституту адміністративної юстиції, зокрема, можна було зустріти в праці Е. Мельникової [132, с. 10].

Подібні погляди у юридичній літературі радянського періоду були логічним наслідком нав'язування політичної ідеології представникам юридичної науки, які або під тиском КПРС, або ж свідомо заперечували усі досягнення демократії та політико-правової думки у країнах Західної Європи та Північної Америки. Також заперечувалось і те, що на ділі соціалістична демократія була потужним інструментом захисту прав та свобод громадян.

З початком демократичних перетворень, що почали відбуватися в СРСР з другої половини 80-х років минулого століття, поступово почало змінюватись і саме ставлення до інституту адміністративної юстиції, отримали свого розвитку й ідеї щодо необхідності запровадження й адміністративних судів [70, с. 25-26].

Необхідно відзначити, що хоча у радянський період так і не було створено системи адміністративних судів, поступово розширювалось коло спорів між громадянами та органами управління, які можна було оскаржити у суді.

М. Д. Загряцков у праці «Адміністративна юстиція і право скарги» вказував на те, що адміністративна юстиція стала необхідною тому, що дії посадових осіб управлінського апарату поєднують у собі специфічні елементи, що не охоплюються ні кримінальною, ні цивільною юстицією. Під адміністративною юстицією він розумів «особливий порядок розгляду скарг на незаконні адміністративні акти за участю особи, яка скаржиться як сторона, що має своїм наслідком відміну або виправлення актів» [76, с. 10]. На думку Ю. Н. Старілова, створення адміністративної юстиції було викликано необхідністю захисту прав людини і громадянина та для покращення діяльності органів влади [212, с. 109].

О. І. Єлістратов вважав, що існування адміністративної юстиції є неможливим поза правом оскарження актів управління, конкретизувавши лише те, що це стосується саме судового оскарження. Він зазначав, що адміністративну юстицію не можна змішувати з випадками, коли сама адміністрація є «суддею» в управлінських справах, розглядаючи скарги на підлеглих посадових осіб, які видали акти управління, що порушують суб'єктивні права громадян [71, с. 174]. Проте, як зазначає А. В. Лорія, судовий контроль в сфері державного управління обмежується розглядом конкретної скарги і відповідної справи [125, с. 113].

Закріплене Конституцією СРСР 1977 року [105] та Конституцією УРСР 1978 року [106] 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” [149], пізніше 25 квітня 1988 року Президія Верховної Ради УРСР видала Указ, згідно з яким Цивільний процесуальний кодекс УРСР було доповнено главою 31-А [169]. 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 [7, с. 17-19].

Як бачимо, адміністративна юстиція запроваджувалась поетапно як складова юрисдикційної діяльності системи загальних судів.

Прийнята глава 31-А у ЦПК України ознаменувала зародок судово-адміністративного законодавства.

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» [150] дії колегіальних органів також стали предметом судового розгляду. Водночас акти органів державного управління та посадових осіб, які носили нормативний характер не підлягали оскарженню у суді. Обов'язковою умовою, яка мала бути виконана до звернення у суд було оскарження дій органу державного управління чи посадової особи до вищестоящого органу у порядку підлеглості.

Незважаючи на позитивні зрушення в галузі судового захисту прав людини, судовий порядок оскарження суттєво обмежувався різними законодавчими актами, оскільки діяло загальне правило – не могли бути оскаржені до суду дії органів державного управління й посадових осіб, щодо яких встановлений інший порядок оскарження. Це стало основною причиною того, що судовий механізм захисту використовувався рідко, оскільки найчастіше законодавство передбачало адміністративний порядок оскарження. Виключався судовий захист від незаконних дій державних органів у сфері найзначущих соціально-економічних і громадянських прав, наприклад у сфері соціального забезпечення, індивідуальної трудової діяльності тощо. Такі обмеження практично паралізували право громадян на судовий захист від незаконних дій органів управління [4, с. 21].

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 [229, 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 № 2296-XII [41], якою було визначено основні напрями реформування судової влади, один з яких передбачав поступове створення в Україні підсистеми адміністративних судів [93, с. 39].

У відповідності з цієї концепцією, створення адміністративної юстиції повинно відбуватись поетапно, та передбачає її формування з трьох стадій:

1) введення посад суддів, в компетенцію яких буде входити вирішення справ з приводу адміністративних правовідносин у місцевих судах; 2) створення судових колегій з адміністративних справ на всіх ланках судової системи; 3) створення спеціалізованих адміністративних судів.

Прийняття Конституції України [107] 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 [135, с. 31].

Реальне ж запровадження системи адміністративних судів стало можливим з прийняттям 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» № 301В-III (закон втратив чинність) [81]. 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» № 889/2002 [233] та 7 листопада 2002 року Указ «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» № 995/2002 [235; 135, с. 31].

Вже 1 вересня 2005 року вступив в силу Кодекс адміністративного судочинства України (КАС України), який в ч. 1 ст. 18 встановив, що місцевим загальним судам, як адміністративним судам, підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін виступає орган, посадова чи службова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, та

усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України, окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їхня посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки [96; 244, с. 25].

Стаття 17 Кодексу адміністративного судочинства України визначає коло спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів, серед них: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з державної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [96].

Одним з найвагоміших чинних нормативно-правових актів, яким визначено правовий статус суддів, порядок здійснення суддівського самоврядування, визначено засади побудови адміністративних судів, встановлена система та загальний порядок забезпечення діяльності судів є Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 року.

Підводячи підсумок необхідно зазначити, що формування адміністративної юстиції в Україні хоча і пройшло вже багато етапів, проте до сьогодні цей процес ще не завершено. У часи Австро-Угорської та Російської імперій існували певні системи адміністративних судів, однак на практиці їх діяльність була під пильним контролем влади, що не сприяло повній реалізації

права громадян на оскарження дій органів державного управління та посадових осіб. Особливо важливим етапом у розвитку системи адміністративних судів України, вважаємо період існування Української Народної Республіки, адже саме у ті часи була закладена основа організаційної побудови нинішньої судової системи. Основним Законом Української Народної Республіки закріплювалась змога оскарження рішення, дії чи бездіяльності владного суб'єкта.

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.

1.3 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів

У світі, зокрема у високорозвинених демократичних країнах, таких, як Франція, Німеччина, Іспанія та багатьох інших, ефективна система адміністративного судочинства діє уже декілька століть. Для України ж формування цього інституту є відносно новим етапом у державотворенні та розвитку судової системи. Вважаємо за необхідне 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 [85, 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. 22].

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 [144, с. 58]. Зрозуміло, що не йдеться про суто механічне перенесення окремих елементів зарубіжних моделей, що склалися століттями під впливом соціально-політичних умов і пануючої правової доктрини. Будь-яке запозичення має враховувати національно правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію [62, с. 49]. Отже, ми проаналізуємо зарубіжний досвід у формуванні системи адміністративної юстиції та розглянемо змогу застосування найкращих її аналогів в Україні.

Система організації адміністративної 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 [211, с. 205]. 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. Незважаючи на це, усі моделі мають між собою багато спільного, що дає змогу їх класифікувати з метою більш ґрунтовного наукового дослідження (при цьому слід наголосити, що будь-яка класифікація носить умовний характер і є спробою упорядкування різних форм організації адміністративної юстиції [37, с. 19]).

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 [54, с. 102]. На нашу думку, наведена класифікація є недостатньою для аналізу переваг та недоліків організації та функціонування системи адміністративного судочинства. Тому є необхідним здійснення більш детальної класифікації організаційних моделей адміністративних судів.

Адміністративна юстиція в багатьох європейських країнах становить вже сформований інститут (наприклад, Франція, ФРН, Іспанія) [246, с. 24]; активно використовуються можливості адміністративної юстиції в країнах, що розвиваються [66, с. 84; 99, с. 155]; 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 [260, с. 275–318].

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 [162, с. 77–81; 240, с. 115–

130; 46, с. 52–60]. 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 [46, 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) [241, с. 115–116; 46, 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» [246, с. 31]) входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів [48, с. 14].

Ю. В. Сергеев, залежно від діючих на їхній території систем адміністративної юстиції в цілому виділяє наступні групи зарубіжних країн. По-перше, країни, що мають загальні суди, які розглядають адміністративні справи в особливих адміністративних секціях (або палатах) (Угорщина, Ісландія, Македонія). По-друге, країни, в яких «переплетені», тобто певним чином сполучаються загальні та адміністративні суди. При цьому зустрічаються два основні варіанти: єдиний судовий орган, що розглядає

загальні та адміністративні справи, створюється по першій інстанції (Польща, Естонія), або по найвищій (Нідерланди). По-третє, країни, що мають відособлені судові органи адміністративної юстиції. Однак дана група не є однорідною, що зумовило поділ на підгрупи. Підгрупа «А» включає системи з незалежними від активної адміністрації адміністративними судами (Фінляндія, Німеччина). У підгрупі «Б» адміністративні суди діють відокремлено від активної адміністрації, але не утворюють упорядкованої системи. Як правило, створені судові установи, що розглядають особливу групу справ (Бельгія). У підгрупі «В» перебувають у тісному взаємозв'язку судові органи адміністративної юстиції з активною адміністрацією (Франція). По-четверте, країни, на території яких діють квазісудові органи, що розглядають адміністративні справи, при цьому судові органи адміністративної юстиції не розвинені (Великобританія, США, Туреччина) [199, с. 160–161; 48, с. 15].

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 [244, с. 51].

Особливістю французької моделі адміністративних судів можна вважати можливість звернення до адміністративного суду із заявою про тлумачення відповідного акту для правильного застосування норм [49, с. 103]. Проте така модель організації адміністративних судів не є досконалою. Тривалість розгляду справи у французьких судових інстанціях складає 2–2,5 роки. Причина такого тривалого терміну полягає у великій кількості публічно-правових спорів. Також, іноді виникають труднощі і при визначенні підсудності справи.

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.

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 [48, 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. Насамперед 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 склалися з колегії суддів і глави повіту, тобто вищої посадової особи; 2) окружні управи – адміністративні суди, які здійснювали свою діяльність у всіх округах і склалися з колегії суддів і голови окружної адміністрації; 3) вищий адміністративний суд, що складався з радників і голови [193, 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) [193, 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 така система адміністративних судів була скасована в 1933 році з приходом до влади націонал-соціалістів і знову відновлена після 1945 року, але з істотними змінами [104, с. 402–403].

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 [244, 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».

Так, О. Муза виділяє наступні переваги континентальної моделі інституту адміністративних судів: спеціалізація судових установ із розгляду адміністративно-правових спорів сприяє ефективному та професійному вирішенню справ; запровадження інституту адміністративних судів було здійснено в контексті розподілу влад; законодавством встановлено чіткі межі предметної юрисдикції адміністративних судів; професійне кадрове забезпечення установ адміністративної юстиції [137, с. 24].

Подібні системи існують і в інших європейських країнах. Так, в Австрії адміністративні суди діють на підставі Закону про Адміністративний суд (1965 рік), у Швейцарії і її кантонах адміністративні суди керуються законом про адміністративні процедури. За континентальною моделлю розвивається й адміністративна юстиція країн Східної Європи. Адміністративні суди відповідно до Кодексу адміністративної процедури (1960 рік) і Закону про Головний Адміністративний суд (1995 рік) існують у Польщі. В Естонії 1999 року прийнято адміністративно-процесуальний кодекс [5, с. 42–58]. У 2000 році прийнято Закон про адміністративний суд Республіки Молдова [151].

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 [236, 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 [192, 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 [192, 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» [244, 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 [185, с. 211]. Членом трибуналу може бути не тільки юрист, але й особи із спеціальними знаннями [244, 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.

Так само, 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 [163, 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 [61, 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 ХХ століття поряд із загальними судами почали діяти спеціалізовані адміністративні органи, наділені квазісудовими повноваженнями, що розглядали адміністративні спори – адміністративні трибунали [142, 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 [239, 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 [163, с. 31].

Адміністративні органи (агентства) у США різняться між собою за багатьма критеріями [119, с. 185–201]. Федеральним адміністративним агентствам відповідають подібні органи управління на рівні штатів [48, 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 [119, с. 195–196].

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)» (декларативне рішення суду про визнання дії незаконною) [18, 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 [239, с. 143–145].

О. Дудка визначає такі переваги застосування англосаксонської судової

системи: 1) якість та швидкість (оперативність) судового розгляду; 2) дешевизна; 3) спеціалізація при розгляді адміністративних суперечок; 4) гнучкість застосування правових норм у процесі розгляду справи; 5) відсутність суворої процесуальної форми розгляду справи; 6) вільний доступ для осіб, які бажають одержати правовий захист від дій і рішень адміністрації [69, с. 69]. Хоча, з одного боку, існування адміністративних трибуналів і сприяє скороченню тривалості судового розгляду справи, з іншої сторони їх існування вимагає утримання великого апарату, який розглядає скарги на дії органів влади. Також, варто зазначити, що вони на відміну від континентальної моделі організації системи адміністративного судочинства, підконтрольні загальним судам.

Порівнюючи англосаксонську систему адміністративної юстиції з континентальною, Н. Ю. Хаманєва зазначає, що в країнах, де відсутні адміністративні суди, тобто в Англії і США, досить значна кількість адміністративних трибуналів. До переваг адміністративних трибуналів вона відносить: гнучкість, неформальність, швидкість вирішення справ внаслідок високої кваліфікації та досвіду їх членів, відносно невисоку вартість процесу. Істотним недоліком адміністративних трибуналів є те, що кожен з них приймає не всі справи, а лише йому підвідомчі. Це приводить, з одного боку, до необхідності утримання великого апарату, що займається розглядом скарг на дії органів влади, з другого боку – до відсутності єдиного стандарту розгляду таких справ. І ще одна особливість, яка відрізняє адміністративні трибунали від адміністративних судів, – підконтрольність загальним судам. Адміністративні суди континентальної моделі від загальних судів не залежать [241, с. 128–129].

Сьогодні адміністративна юстиція швидко розвивається у країнах, що належали до соціалістичного табору. У більшості країн Східної Європи (Естонія, Латвія, Польща) адміністративна юстиція розвивається у напрямі континентальної моделі. Реформування судової системи у кожній з цих країн відбувається з різною швидкістю, однак у кожній зі згаданих держав передбачено запровадження системи адміністративних судів.

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.

Необхідно зазначити, що Україна пішла шляхом запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді окремих спеціалізованих судів. Аналіз наявної системи адміністративних судів в Україні дозволяє прийти до висновку, що в державі діє континентальна модель адміністративної юстиції. Вітчизняна модель системи адміністративних судів наближена за структурою до системи адміністративних судів ФРН. Але це не передбачає повну рецепцію німецької моделі. В межах однієї землі ФРН діє і місцевий адміністративний суд, і вищий адміністративний суд. В Україні ж діє єдиний Вищий адміністративний суд. Тобто, крім дії загальних судів у сфері вирішення публічно-правових спорів, діють і спеціальні суди. Покладення на загальні суди функції з розгляду справ адміністративної юрисдикції за спеціальною процедурою супроводжується величезним навантаженням на суди [186, с. 135]. Запозичення німецького досвіду у побудові системи адміністративного судочинства було б позитивним для України, адже для демократичної держави довіра громадян до судової системи є критично важливою. Тобто Україні необхідно запроваджувати повністю незалежні від виконавчої влади адміністративні суди.

Сьогодні вже типовими порушеннями в діяльності адміністративних судів стають порушення строків передачі та порядку черговості передачі позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг суддям-доповідачам, строків відкриття провадження у справі, строків розгляду адміністративних справ (ч. 3 ст. 107, ч. 1 та 2 ст. 189, ч. 1 та 2 ст. 214 Кодексу адміністративного судочинства України) [96]. Масовими є випадки порушення строків відкриття провадження у справі. Строки розгляду багатьох справ перевищують два місяці, а у Вищому адміністративному суді України він у ряді випадків становить понад два роки [200].

Найбільша кількість скарг громадян належить до сфер охорони здоров'я,

соціального захисту, управління державним майном, податкової служби тощо, то доцільним було б ввести такі ж квазісудові органи, спираючись на досвід тієї ж самої Великобританії. Створення такої квазіюстиції передбачено Концепцією адміністративно реформи України 1996 року [100, с. 139]. Завданням цих органів є допомога судам у вирішенні спорів у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

В Індії, що теж відноситься до країн з традиційною моделлю організації адміністративної юстиції, існує декілька способів вирішення публічно-правових спорів: 1) омбудсмени – посередники між громадянами та владою при вирішенні адміністративних спорів між ними, що діють у більшості індійських штатів і мають там різний об'єм повноважень (однак доступ громадян до цієї форми захисту ускладнений значними фінансовими витратами); 2) судові панчаяти – органи сільського місцевого управління, що складаються з обраних населенням непрофесійних суддів та застосовують не лише статутне право, але й звичаї, традиції, вірування; 3) адміністративні трибунали – органи адміністративної юстиції, що почали активно створюватися останнім часом [254, с. 33].

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 [198, с. 3]. Дійсно, більшість науковців не ототожнюють зазначені поняття [98, с. 40]. 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 [154, с. 13]. На жаль, такі погляди обґрунтовуються ще багатьма сучасними вченими [255].

На нашу думку, підхід тих науковців, які вважають адміністративний суд базовою організаційною ланкою такого узагальнюючого поняття, як адміністративна юстиція є вірним [158, с. 97; 86, с. 103]. 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 «квасисудові» 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 [160, 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 інституту 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 [255].

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.

Здійснивши аналіз європейських моделей організації та функціонування адміністративних судів, Є. В. Чаку підсумовуючи позитивний досвід, що може бути використаний у процесі побудови національної системи адміністративних судів, приходять до таких висновків:

1) запровадження адміністративних судів, незалежних від органів виконавчої влади. Даний підхід сприятиме неупередженому та справедливому вирішенню справ. Оскільки діяльність адміністративних судів пов'язана з оскарженням рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, то не виключений і вплив таких суб'єктів на суддів адміністративних судів. Можуть мати місце спроби втручання в організацію діяльності судів, перешкоджання здійсненню судами правосуддя на визначених законом засадах, тиск на суддів шляхом погроз, шантажу та іншого протиправного впливу, в тому числі у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів та правових актів індивідуальної дії, тощо;

2) доцільно ввести квазісудові органи. При реалізації даного пункту важливо врахувати досвід Великобританії, де існують трибунали, які вирішують вузькопрофільні справи: трибунали з земельним спорів, зі справ про

страхування, з питань будівництва, комунальних податків і зборів, ліцензування, трудових спорів, міграції; тощо. Існування таких органів забезпечить оперативніше розв'язання справ. Крім того, судді у своїй діяльності будуть більш професійними, адже сфера їх діяльності буде поширюватись на більш вузьке коло суспільних відносин;

3) сприяти підвищенню обізнаності суддів у питаннях державного управління та місцевого самоврядування. Судді адміністративних судів окрім знань, що пов'язані з професійною діяльністю, мають бути ознайомлені з особливостями функціонування суб'єктів владних повноважень. Перевага такого підходу полягає у можливості судді дослідити проблему, визначити мотиви в діях посадових осіб.

4) розгляд публічно-правових спорів здійснювати колегіально, а у випадках незначних спорів – одноособово. Доцільно було б справи особливої складності розглядати колегіально, а інші-одноособово. Таке положення сприятиме якнайшвидшому вирішенню справ.

5) розробка Адміністративно-процесуального Кодексу. Сьогодні у Верховній Раді України знаходяться два альтернативні проекти Адміністративно-процесуального Кодексу. Прийняття цього Кодексу сприятиме вирішенню існуючих прогалин та колізій в адміністративному законодавстві [244, с. 63-64].

Загалом погоджуємось зі всіма пропозиціями Є. В. Чаку. До запропонованого, на нашу думку, необхідно додати запровадження європейських критеріїв відбору кандидатів на посади суддів, що означає більш жорсткі вимоги до претендентів, а саме: вищий професійний рівень (іспити підвищеної складності), особлива увага до відповідності кандидатів на посаду суддів належній психограмі. Для реалізації зазначеного та відповідності суддів займаним посадам, вважаємо за необхідне запровадження спеціального інституту психологічно-морального контролю претендентів на посаду судді. Суть діяльності запропонованого інституту полягає у спеціальному анкетуванні та співбесідах кандидатів на посаду судді із фахівцями у галузі психології, які

оцінюють рівень відповідності претендента відповідній професіограмі та психограмі.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи, проведений у першому розділі аналіз теоретико-методологічних засад дослідження адміністративного суду в системі державних органів України, можемо зробити декілька висновків:

1. Сьогодні такі питання, як історія, структура, функціональні особливості та призначення адміністративних судів є досить широко дослідженими у науковій літературі. Опублікована велика кількість наукових праць по переліченим питанням. Натомість, немає жодної наукової праці, яка б узагальнювала усі накопичені наукові роботи стосовно адміністративного суду та всіх аспектів його діяльності. До сьогодні не сформована єдина концепція яка б давала відповіді на питання подальшого реформування, усунення існуючих недоліків та удосконалення діяльності адміністративного суду в Україні.

2. Теорія правової держави була одним з основних каталізаторів виникнення адміністративної юстиції. Ця теорія була поширеною в Європі та Америці у XIX столітті, однією з основних характеристик правової держави є неухильне дотримання закону адміністративною владою та здійснення нею своїх функцій виключно законними засобами. Регламентування діяльності адміністративної влади законом впливає із суті самого закону, який є вираженням волі народу, що заснована на принципах пріоритету прав людини та принципах демократії. Будь-яка дія адміністративних органів влади, що йдуть в супереч закону, неминуче повинні тягнути за собою негативні юридичні наслідки для цих органів.

3. З плином часу, спочатку у радянському, а згодом в українському законодавстві очевидною є тенденція до розширення судової компетенції відносно контролю за діяльністю органів державної влади, муніципальних

органів та їхніх посадових осіб. Велика увага даній тематиці була приділена у науковій літературі ще радянського періоду. Ще з самого початку становлення України як незалежної держави запровадження системи адміністративних судів, як необхідних елементів захисту прав та свобод людини і громадянина було одним з основних питань початку проведення судово-правової реформи.

4. Законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти стосовно адміністративних правопорушень республік колишнього СРСР базувались на його законодавстві, проте регулювали питання які не входили до відання Союзу РСР. Досвід правозастосовної діяльності та правового регулювання у республіках Радянського Союзу, а також наявність загальносоюзних актів з питань адміністративних правопорушень формували ідентичні, або подібні рішення у республіках зі значної кількості питань адміністративної відповідальності.

5. Сьогодні адміністративна юстиція в Україні по багатьом критеріям не відповідає європейським стандартам. Можна сказати, що адміністративне судочинство, все ще перебуває на етапі свого формування та становлення. Становлення адміністративного судочинства стикається з рядом проблем, насамперед у контексті загальної та спеціальної реформ національної судової системи. Частими є випадки, коли у функціонуванні адміністративних судів відбуваються порушення прав людини гарантованих чинним законодавством України, що суперечить самій природі та принципу правового захисту адміністративної юстиції.

6. Провівши порівняльний аналіз досвіду європейських моделей організації адміністративного судочинства, виокремлено головні позитивні характеристики, імплементація яких сприяла б удосконаленню адміністративних судів в Україні, а саме: запровадження повної незалежності адміністративного суду від будь-якого впливу органів виконавчої влади; прийняття змін в кодекс адміністративного судочинства України, з метою усунення існуючих колізій та прогалин; підвищення кваліфікаційного рівня суддів, насамперед у питаннях місцевого самоврядування та державного

управління, що дозволило б суддям всебічно досліджувати проблему, враховуючи всі аспекти та особливості публічно-правових спорів.

Слід наголосити на тому, що 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.

РОЗДІЛ 2

ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ В МОВАХ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

2.1 Поняття та сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів

Для подальшого реформування та удосконалення адміністративного судочинства в Україні необхідно чітко визначити сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів, усі її особливості та аспекти. Для цього насамперед необхідно з'ясувати поняття «юрисдикції», 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 [10, 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 [47, 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 [32, с. 696].

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

Багато науковців, серед яких, зокрема М.В. Буроменський, визначає юрисдикцію, як юридично закріплені повноваження певних органів щодо розгляду та вирішення справ відповідно до їх компетенції [40, с. 5]. При цьому О. Г. Свида зазначає, 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 [197, 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 [140, 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» [247, с. 10].

Термін «компетенція» означає коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [47, 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) [48, 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 [121, с. 187]. 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 лобювали 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» [121, 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 [76, с. 62].

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» [10, 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 [10, 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 вчених, 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 «іммунітет 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 [10, с. 13].

У літературі, все ж юрисдикція найчастіше ототожнюється із судочинством, правосуддям [114, с. 472]; з підвідомчістю, підсудністю вирішуваних справ [127, с. 360]; з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції [31, с. 414].

Як зауважив професор Є. Васьковський на початку ХХ 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” [45, 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 оспорюваним 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 [251, с. 4].

На нашу думку, найбільш прийнятним є загальне визначення М. Буроменського, який зазначає, що під юрисдикцією розуміють юридично закріплені повноваження певних органів щодо розгляду та вирішення справ відповідно до їх компетенції [40, с. 5].

Узагальнюючи погляди вчених-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 [10, с. 14].

Отже, адміністративну юрисдикцію можна поділити на три види:

а) 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);

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

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

Слід зазначити, що поняття адміністративно-деліктної юрисдикції слід відрізнити 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) [10, с. 15].

В літературі адміністративного права дореволюційної Росії поняття «адміністративно-правового спору» розглядалось виключно у складі адміністративної юстиції. Зокрема, С. Коркунов відзначав, що для розв'язання спорів про законність створювалися спеціалізовані адміністративні суди. Поряд з цим, вчений 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 вченими–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 [108, с. 160]. Суттєві зміни з приводу вивчення теми адміністративних спорів та можливості запровадження спеціалізованих адміністративних судів мали місце в колишньому СРСР, починаючи з 70-х років ХХ 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 [143, с. 11; 129, с. 115–121].

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 [110]. 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 [135, 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 [210, с. 125–127]. Однак, слід відмітити, що, виходячи із такого праворозуміння терміну «адміністративно-правовий спір», можна визначити лише часткові властивості правової природи адміністративно-правового спору. Так, наприклад, Н. В. Сухарева визначає адміністративно-правовий спір як «негативне ставлення» сторони адміністративно-правових відносин до юридичного факту, що зумовив виникнення, а також зміну чи припинення таких правовідносин [221, 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 [135, с. 84-85].

Питання адміністративної юстиції є важливим аспектом при аналізі адміністративно-правових спорів [36, с. 165-175]. 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 [213, 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 [226, 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 [153, 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 [15, 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 [121, с. 1-3]. Безпосереднім об'єктом адміністративної юстиції, на думку Н. Ю. Хаманєвої, є розв'язання публічно-правових спорів в галузі державного управління [242, с. 29-36].

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 [135, 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 функції судовим та відомчим способом. Зокрема, Л.С. Анохіна підкреслює, що 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» [14, с. 64].

А. П. Битяк та А. Т. Комзюк зазначають, що 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 [26,

с. 78]. В. Д. Бринцев вважає, що 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 [38]. 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 [13, 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» [95, 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 [216, с. 13]. І з прийняттям КАС України, п. 3 ч. 3 ст. 17 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 [130, с. 23].

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, проаналізувавши велику кількість літератури з поставленого питання ми дійшли до висновку, що сьогодні питання поняття та сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів різнобічно досліджені багатьма науковцями з різними

точками зору. На відміну від наукової літератури у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративна юрисдикція», що, на нашу думку, має негативний вплив на функціонування судової системи загалом, та не сприяє вирішенню спірних питань щодо підвідомчості між різним судовим органам.

2.2 Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів

Питання предмету юрисдикційної діяльності адміністративного суду потребує особливо пильного аналізу та деталізації. Адже саме це питання, на практиці, часто стає наріжним каменем при визначенні суду до якого підвідомча та чи інша справа.

Повноваження суду є частиною загальної влади держави. Багато учених називають повноваження складовою поняття судової влади [56, с. 129; 63, с. 43]. 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 [140, с. 115].

Повноваження суду за змістом поділяють на функціональні та предметні. Як зазначає К. В. Гусаров, 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» [60, с. 4]. Таку ж позицію висловлює і А. О. Неугодніков [141, с. 11].

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:

- 1) із забезпечення участі в процесі заінтересованих осіб;
- 2) із збирання, дослідження та оцінки доказів і встановлення об'єктивної істини у справі;
- 3) щодо винесення рішень;
- 4) з виправленню допущених помилок при винесенні рішень;
- 5) з виконання судових рішень [97, с. 127]. А. О. Неугодніков розділяє повноваження суду на дві групи: 1) провадження в суді першої інстанції; 2) перегляд судових рішень [140, с.116].

Необхідно відзначити, що різні і вітчизняні, і зарубіжні вчені по-різному підходять до питання визначення предмету адміністративного судочинства.. Так, на приклад, О. П. Шерегін та О. Ю. Якімов під предметом адміністративної юрис-дикції розуміють адміністративні правопорушення [252, с. 35; 258, с. 8, 39-40].

М. С. Студенікіна, В. В. Бойцова, Н. Г. Саліщева та Н. Ю. Хаманева пов'язують ідею необхідності створення адміністративних судів з адміністративною юстицією, визначаючи її предметом адміністративно-правовий спір [219, с. 35–37; 30, с. 12–13; 240, с. 115–135; 194, с. 85–86].

Цікавою є думка О. П. Петухова, який розуміє адміністративний спір як один з видів адміністративного правопорушення, обґрунтовує вчений таку позицію тим, що адміністративне правопорушення проявляється у двох видах: 1) в діяннях, що є елементом юридичного складу конкретного делікту; 2) у правовому спорі [161, с. 6–9]. Але з подібною позицією важко погодитись, адже спір про право може опосередковувати правопорушення, він може бути викликаний правопорушенням, проте опосередковує він не тільки їх, а також і інші «перепони», які заважають реалізації права. Отже, спір про право – це такий правомірний вид поведінки особи, який направлений на захист особистого суб'єктивного права чи законного інтересу [77, с. 51].

Також є ряд вчених з відмінною думкою, які стверджують, що поняття «адміністративна справа» та «адміністративно-правовий спір» є тісно взаємопов'язані між собою та знаходяться в одній площині. Серед таких вчених

варто відзначити Н. В. Сухарєва, О. Ф. Ноздрачов та В. І. Мельникова, які притримуються думки, що терміни «адміністративна справа» та «справи про адміністративні правопорушення», співвідносяться як одне ціле. На думку згаданих вчених, термін «адміністративна справа» відповідає адміністративно-процесуальній діяльності державних органів у сфері виконавчої влади (наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, про звернення громадян та інші види адміністративних проваджень) [147, с. 12–21].

Варто відзначити, що навіть сьогодні у юридичній літературі питання визначення предмету захисту прав осіб у адміністративному процесі залишається спірним. З цього приводу існує декілька наукових підходів, серед яких:

1. В справах про визнання недійсними нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування відсутні фактичні властивості спору про право, а, в свою чергу, сам нормативно-правовий акт як юридичний факт порушує практично не особисте суб'єктивне право особи, а виключно його законний інтерес [24, с. 4].

2. Основою адміністративно-правового спору є факт порушення суб'єктом владних повноважень виключно конкретного права особи [195, с. 137–139; 143, с. 11; 123, с. 127; 111, с. 01–48]. На приклад, М. М. Коркунов вважає, що різниця між правом та інтересом є ніщо інше як «ключ до розуміння адміністративної юстиції» [111, с. 158].

3. Адміністративний спір в рамках управління завжди зумовлений фактом порушення прав та законних інтересів осіб. Вперше теоретичне обґрунтування цього підходу дав німецький вчений і теоретик реформи адміністративної юстиції в Пруссії 1872 року Генріх Рудольф Гнейст, який стверджував, що захист інтересів гарантує неупередженість і об'єктивність управління в галузі дискреційних повноважень, забезпечує їхнє застосування не понад міри можливості і доцільності [124, с. 30-31]. В адміністративному праві періоду існування Російської імперії зазначену позицію поділяв С. А. Корф [113, с. 473-474]. Цю позицію так само поділяв і М. І. Лазаревський, який, очолюючи

Комісію з розроблення Закону про суди з адміністративних справ, що в подальшому був прийнятий Тимчасовим Урядом, посприяв, щоб в ст. 11 Закону однією з підстав для скарг і протестів на дії органів адміністрації було, окрім порушень закону, здійснення повноваження з порушенням тієї мети, для якої його надано, була додана така підстава як порушення інтересів осіб, товариств і установ розпорядженням, постановою, дією або недоглядом [165; 135, с. 86-87]. Необхідно також зазначити, що дослідженням питання порушення прав та законних інтересів осіб як правомірних підстав для подання позову до адміністративного суду займався радянський вчений М. Д. Загряцков [76, с. 15-16].

Ю. П. Битяк в процесі аналізу цього питання визнавав, що правова природа права особи та її законного інтересу є різною, проте, наголошував на тому, що вони на практиці тісно взаємопов'язані, головним чином тому, що і праву, й інтересу властиві загальні риси, наприклад, диспозитивність їхнього характеру, самостійність в системі юридичного статусу особи, гарантованість положеннями Основного Закону, тощо. У зв'язку з цим, варто приєднатися до позиції Ю. П. Битяка, який звертає увагу на те, що в процесі оскарження в суді діянь суб'єктів владних повноважень предметом захисту виступає порушене право особи та її законний інтерес [25, с. 56–57].

Як зазначає І. М. Винокурова, провадження у справі в адміністративному суді побудоване за загальними правилами судочинства з особливостями, які впливають з принципів адміністративного судочинства, предмета розгляду і складу учасників адміністративного судочинства [48, с. 143].

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 [48, с. 143].

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 [48, с. 143].

Процесуальним наслідком реалізації права на звернення до суду є відкриття провадження у справі та ухвалення судового рішення [48, с. 143].

Провадження в адміністративній справі може бути відкрито судом, якщо для цього забезпечено всі необхідні умови [48, с. 143].

Суддя при вирішенні питання про відкриття провадження у справі перевіряє наявність передумов:

1) суб'єктивних (чи позовна заява подана особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність);

2) об'єктивних, що поділяються на позитивні (чи підлягає позовна заява розгляду в порядку адміністративного судочинства і чи підсудна позовна заява даному адміністративному суду) та негативні (у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін) [189, с. 84–85].

На думку Ю. С. Педька, до компетенції адміністративного суду відноситься перевірка самого факту з'ясування органами, що накладають адміністративні стягнення, всіх обставин справи, законність процедури притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення [145, с. 96]. Тобто, суду досить встановити, що юрисдикційний орган, який наклав адміністративне стягнення, з'ясував матеріали справи, не цікавлячись при цьому повнотою і об'єктивністю з'ясування. З таким підходом важко погодитись. Проте адміністративний суд не повинен досліджувати питання щодо доцільності накладення того чи іншого адміністративного стягнення [197, с. 143].

Взагалі ж при вирішенні справи, адміністративний суд повинен самостійно дослідити: чи мали місце обставини, якими обґрунтовуються вимоги та заперечення та якими доказами вони підтверджуються; чи є фактичні

дані, які мають значення для вирішення справи та докази на їх підтвердження; яку правову норму слід застосувати до цих правовідносин тощо (п. 1–3 ч. 1 ст. 161 КАС України). Тобто законодавець напряду зобов'язав адміністративний суд дослідити кожну справу всебічно, незалежно від того, чи досліджувалася ця справа раніше іншим органом [197, с. 143-144].

Важливим також стало положення, що знайшло своє відображення у КАС України, відповідно до якого адміністративний суд вправі не лише визнати протиправним рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, чи окреме положення рішення (п. 1 ч. 2 ст. 162 КАС України), а й може зобов'язати відповідача вчинити певних дій (п. 2 ч. 2 ст. 162 КАС України) (наприклад, вжити заходів до повернення суми сплаченого штрафу) чи утриматися від вчинення певних дій (п. 3 ч. 2 ст. 162 КАС України) [197, с. 144].

Патовою стає ситуація, коли особа притягається загальним судом до адміністративної відповідальності відповідно до положень КУпАП, оскільки в такому разі адміністративний суд перевірити законність рішення загального суду не має права [197, с. 144].

В майбутньому зазначену проблему необхідно усунути, оскільки це може призвести до суттєвого порушення прав і свобод громадян [197, с. 144].

Один з можливих варіантів запропонований колишнім (1998–2012 рр.) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачовою, яка зазначає, що “... в перспективі суди не повинні взагалі вирішувати справи про адміністративні проступки та накладати адміністративні стягнення. Ці справи слід вивести з компетенції судів, оскільки вони у такому разі діють не як органи правосуддя, а як адміністративні органи. Адміністративні суди повинні розглядати лише скарги осіб на порушення їхніх прав у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності. Притягувати ж до адміністративної відповідальності мали б органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративний контроль у відповідній сфері діяльності” [232]. Аналогічну думку висловлює й

В. Онопенко, зазначаючи, що «... треба визнати, що свого часу законодавець помилився, і якнайшвидше в законодавчому порядку зняти із суддів цей тягар, залишивши за громадянами право оскаржувати до суду рішення адміністративного органу в разі, якщо вони з ним не погоджуються» [109].

Погоджуємось з О. Г. Свиною, який пропонує такий варіант, а саме: обмежити юрисдикцію загальних судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення лише такими правопорушеннями, за які може бути призначене адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт; оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення та конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. Зазначені адміністративні стягнення мають бути віднесені до судової юрисдикції, оскільки їх накладення обмежує конституційні права громадян (право вільного пересування – ч. 1 ст. 33 Конституції України, право власності – ст. 41 Конституції України тощо), тим більше, що конфіскація, як напряду зазначено в тексті Основного Закону, “може бути застосована виключно за рішенням суду” (ч. 6 ст. 41 Конституції України) [197, с. 145].

У наукових дослідженнях повноваження суду апеляційної інстанції піддають класифікації. Так, А. В. Руденко виділяє чотири групи повноважень [189, с. 129–131].

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 не чинною і закрити провадження у справі; скасувати постанову (ухвалу) суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції [48, с. 174-175].

Право апеляційного суду залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення без змін здійснюється, коли суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права [48, с. 175].

Повноваження суду апеляційної інстанції скасувати рішення суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції реалізується у разі незаконності та необґрунтованості судового рішення [48, с. 175].

Підставами для цього є: 1) справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду; 2) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою; 3) судові рішення ухвалено чи підписано не тим суддею, який розглядав справу [48, с. 175].

Повноваження суду щодо зміни судового рішення та ухвалення у справі нового рішення без направлення адміністративної справи на новий розгляд обумовлено вимогою процесуальної економії. Підставами для зміни рішення суду першої інстанції, закріпленими в ст. 201 КАС України, є: 1) правильне по суті вирішення справи чи питання, але із помилковим застосуванням норм матеріального чи процесуального права; 2) вирішення не всіх позовних вимог або питань [48, с. 175].

Отже, суд змінює рішення, якщо виявлені такі порушення норм матеріального та процесуального права, котрі не впливають на головний висновок суду першої інстанції про права та обов'язки сторін у справі [48, с. 175-176].

Суд скасовує рішення суду першої інстанції та ухвалює нове рішення, якщо:

1) рішення є необґрунтованим. Тобто судом неповно з'ясовані обставини,

що мають значення для справи (не всі обставини, які є предметом доказування, встановлені та досліджені); не доведені обставини, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими (кожна обставина має бути підтверджена відповідними доказами, реалізований принцип оцінки доказів); висновки суду не відповідають обставинам справи;

2) рішення є незаконним, тобто ухвалене з порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання. Порушення норм матеріального права полягає у застосуванні судом першої інстанції закону, що не підлягає застосуванню; у незастосуванні закону, що підлягає застосуванню; у неправильній юридичній кваліфікації правовідносин та, нарешті, у неправильному тлумаченні матеріального закону. А так само розгляд і вирішення справи неповноважним судом; участь в ухваленні постанови судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою; ухвалення чи підписання постанови не тим суддею, який розглянув справу [48, с. 176].

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. Якщо в апеляційній скарзі наводяться нові докази, що не були надані суду першої інстанції, то у ній зазначається причина, з якої ці докази не були надані. Суд може досліджувати нові докази, лише у разі визнання обґрунтованим ненадання їх суду першої інстанції або необґрунтованості відхилення їх судом першої інстанції [48, с. 176].

У третю групу повноважень включені такі, що впливають на рух справи (можливість відкласти розгляд справи) [48, с. 176-177].

Остання, четверта, група повноважень апеляційного суду – щодо усунення недоліків рішення (виправлення допущених опісок чи явних арифметичних помилок) [48, с. 177].

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув, для виконання та подальшого зберігання [48, с. 177].

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 [48, с. 177].

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*) [158, с. 147; 48, с. 177].

Як відомо, Конституцією України закріплено положення, згідно з яким, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124). У КАС України встановлено, що “юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення” (ч. 2 ст. 4 КАС України) і деталізовано, які саме публічно-правові спори мають розглядатися за його правилами, а які ні. Відповідно до ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів

індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

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

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

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

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

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 [197, с. 136], або, як пише І. В. Шруб,

«...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...» [255, с. 141, 146].

Погоджуємось із зробленим у літературі висновком, що з урахуванням наявності в Україні найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції – Верховного Суду України, саме на нього слід покласти вирішення і таких спорів [197, с. 155]. А відтак, п. 2 ст. 38 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 [48, с.109-110].

Необхідно звернути увагу на те, що хоча ч. 2 ст. 4 КАС і встановлюється загальне правило щодо віднесення адміністративних справ до компетенції адміністративних судів, із нього можуть бути винятки. Йдеться про випадки, коли на законодавчому рівні передбачена можливість розгляду та вирішення певних категорій публічно-правових спорів в порядку іншого судочинства. Прикладом тут може служити ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [171], яка встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення. Крім того, відповідно до ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України до господарських судів оскаржуються дії чи бездіяльність Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів, хоча за своєю природою такий спір виникає з публічно-правових відносин [197, с. 137].

З метою забезпечення єдності судової практики Верховний Суд України у

своєму Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року [256] 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 [197, 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 [33, 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 незгодженість 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» [33, 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 [135, 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 [70, с. 25; 201, с. 18; 228, с. 239].

Із прийняттям КАС України, п. 3 ч. 3 ст. 17 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 [130, с. 23].

Слід погодитися також із думкою Г. Рижкова, що адміністративний суд в жодному разі не слід ототожнювати з органами, які мають право накладати адміністративні стягнення [188, с. 201]. 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 [48, с. 113].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 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. У зв'язку із цим О. Г. Свиною висловлені

зауваження, з якими слід погодитися: 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. Тому слово «рішення» слід замінити на слово «постанова» [197, с. 143].

Узагальнюючи зазначимо, що сьогодні у науковій літературі існує декілька різних підходів до визначення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів. В українському законодавстві, зокрема в ст. 17 КАС України чітко регламентована юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Також, погоджуємося із висновками О. Г. Свида, який пропонує обмежити юрисдикцію загальних судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення лише такими правопорушеннями: за які може бути призначене адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт; оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення та конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. Притягувати до адміністративної відповідальності у всіх інших випадках, на нашу думку, повинні органи місцевого самоврядування, та органи державної виконавчої влади. Рішення яких фізичні особи можуть оскаржити у адміністративному суді.

2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами

Діяльність судової влади, як і інших державних структур, заснована на певних принципах, під якими в літературі розуміють обґрунтоване, вихідне

положення якої-небудь наукової теорії, ідеологічного напрямку 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 [146, с. 714; 47, 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 [145, с. 722].

Поняття «принцип» (principium) має латинське походження й означає «основа», «початок», «головне вихідне положення» [47, с. 409], «правило, покладене в основу діяльності» [47, с. 941]. Зазвичай принципами тієї або іншої процесуальної галузі права називають основні правові ідеї, що пронизують всі процесуальні норми й інститути, визначають таку будову процесу, яка б забезпечувала винесення законних та обґрунтованих судових рішень [133, с. 19]. Таким чином, принципи – це підґрунтя системи норм тієї або іншої галузі права, вихідні положення процесуальних законів [48, с. 122].

З філософського погляду принципи – це «1) першооснова, те, що є основою певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [237, с. 525]. Ось саме в цьому визначенні і підкреслюється, що, з об'єктивної сторони, «принципи» – це своєрідний базис, основа, фундамент певної теорії, науки чи діяльності, а з суб'єктивної сторони – це переконання особи в необхідності втілювати ці «керівні основи» в життя [197, с. 76-77].

Отже, під правовими принципами розуміються основи, найбільш загальні керівні положення права, що мають через законодавче закріплення загальнообов'язковий характер. Такі основи є властивими як праву в цілому (правовій системі), так і окремим правовим галузям, підгалузям і навіть інститутам [197, с. 77].

Принципами судочинства називають основні, базові правила розгляду і вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів. Принципами (засадами) судочинства (незалежно від галузевої належності), пише В. Городовенко, є передбачені законодавством основні, пов'язані з метою і завданням останнього ідеї, які відображають специфіку його стадій, інститутів, особливості процесуальної діяльності суду та всіх інших учасників процесу [53, с. 125]. Стосовно процесу це найбільш загальні правила поведінки визначеного характеру, закріплені в законі, звернені до всіх учасників процесу, які мають загальнообов'язковий характер та забезпечуються засобами державного примусу і мають правовий механізм реалізації [48, с. 122].

Для адміністративного судочинства як для судочинства, основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, цілком зрозуміла спрямованість принципів адміністративного судочинства, їх сутність. Вони виступають як гарантії реалізації завдань судочинства, так і гарантії дотримання процесуальної форми цього захисту. При цьому основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян та виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [215, с. 49].

Як зазначається у літературі, «... принципами кожної галузі права є лише такі його керівні ідеї, які самі одержали закріплення у нормах права» [11, с. 13]. Це твердження цілком відноситься і до принципів організації та функціонування судової влади взагалі та адміністративних судів, зокрема [197, с. 77-78].

В теорії права здійснюється поділ правових принципів на три групи: загальні, міжгалузеві, галузеві [184, с. 82; 253, с. 63].

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 [197, с. 78].

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 [94, 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 [197, с. 78].

В літературі запропоновано поділ принципів, які стосуються судової влади, на організаційні та функціональні [209, с. 21].

Отже, можемо прийти до висновку, що організаційними є принципи судоустрою, а функціональними – принципи судочинства. Варто відзначити, що принципи судоустрою значною мірою впливають на зміст принципів судочинства.

Для того, щоб зрозуміти сутність та значення адміністративних судів, необхідно також з'ясувати принципи їх функціонування. Кожен принцип правосуддя виконує свою визначену роль в організації і діяльності адміністративних судів [244, с. 36]. Ю. О. Тихомиров до основних принципів адміністративного судочинства відносить:

- повноту оцінки нормативно-правового акта з точки зору закону;
- рівність громадянина та органу адміністративної влади перед законом;

- відповідність дій органу управління (посадової особи) законно встановленій меті;
- пропорційність, тобто баланс у дискреційній владі між ефектом рішення, свободами й інтересами громадян та метою, якій воно присвячено;
- об'єктивність і безсторонність;
- захист легітимної довіри наділеного правами органу, посадової особи [225, с.14].

Ю. М. Старілов зазначає, при розгляді адміністративної справи повинні дотримуватися всі принципи адміністративного процесу: гласність, усність, законність, змагальність, безпосередність тощо [211, с. 60].

Законодавець, закріпив сім принципів адміністративного судочинства у ст. 7 КАС України: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом.

У ч. 1 ст. 8 КАС України також дається визначення змісту принципу верховенства права: «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». В ч. 2 цієї ж статті зазначено, що суд повинен застосовувати принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини [96].

Дотримання законності при здійсненні правосуддя означає, що суд у своїй діяльності застосовує норми як процесуального, так і матеріального права [244, с. 36-37].

Принцип рівності перед законом і судом спрямований на вирівнювання становища приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже при чіткому визначенні прав і обов'язків приватної особи та адміністративного

органу в адміністративній процедурі обидва суб'єкти «зв'язані» законом. Принцип рівності перед законом означає також рівність різних приватних осіб перед законом, оскільки однакові адміністративні справи повинні вирішуватись однаково [34, с.17].

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (ст.11) [96].

Принцип диспозитивності передбачає, що кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених Кодексом адміністративного судочинства України [244, с. 37].

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі реалізується судом. Адже згідно ч. 4 ст. 11 КАС України на суд покладено обов'язок вжити передбачені законом заходи, необхідні для всебічного і повного з'ясування обставин у справі, зокрема щодо виявлення і витребування доказів з власної ініціативи [96].

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 [244, с. 37].

Чинним законодавством гарантується можливість апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених Кодексом адміністративного судочинства, особами, які беруть участь у справі, а також особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки [244, с. 37].

Дотримання вищезазначених принципів адміністративними судами сприяє захисту порушених прав громадян, забезпечення загального порядку, правопорядку та законності діяльності суб'єктів владних повноважень у встановленому законом порядку [244, с. 38].

В свою чергу, досліджуючи вітчизняне законодавство, І. В. Шруб пропонує доповнити ч. 1 ст. 7 пунктами 8-15 такого змісту: 8) організаційна

незалежність адміністративних судів; 9) судове керівництво процесом; 10) забезпечення права на захист і доступність такого захисту; 11) повний та всебічний розгляд справи; 12) економічність адміністративного процесу; 13) доступність адміністративного судочинства; 14) юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; 15) незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів [255, с. 36]. Погоджуємося із думкою І. В. Шруб, вважаємо, що необхідною передумовою ефективного судочинства є закріплення запропонованого переліку у законодавстві України.

В. Б. Авер'янов зазначає, що принцип верховенства права відповідно до Конституції України означає «підпорядкування усіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної соціальної правової держави» [2, с. 7]. Наголошується, що не можна плутати цей принцип з принципом верховенства закону, який означає пріоритетність законів перед іншими формами нормативно-правового регулювання суспільних відносин [48, с. 126].

Іноді складовою принципу верховенства права в літературі називають верховенство Конституції над іншими нормативно-правовими актами [51, с. 26–31; 189, с. 32].

Слід зазначити, що принцип верховенства права тісно пов'язаний з принципом законності. Виходячи з принципу верховенства права, пишуть І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда, адміністративний суд не повинен застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечитиме конституційним принципам права чи порушуватиме права та свободи людини і громадянина. Адміністративний суд не повинен також допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало ці права і свободи [7, с. 50].

Важливе значення має закріплення принципу рівності всіх перед законом і судом (ст. 10 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 [48, 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 [107] та у ст. 9 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [179].

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 ст.ст. 10, 50 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 [48, с. 129].

Конституція України в п. 4 ч. 3 ст. 129 серед основних принципів судочинства визначає змагальність сторін і свободу у наданні ними суду своїх доказів, доведенні перед ним їх переконливості. Вказаний принцип встановлено і в ст. 11 КАС України. Витоки принципу змагальності містяться у певній протилежності матеріально-правових інтересів сторін в процесі. І якщо принцип диспозитивності визначає можливості сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо розпорядження об'єктом спору та рухом процесу, то принцип змагальності визначає їх можливості та обов'язки по доказуванню підстав заявлених вимог і заперечень, відстоюванню своєї правової позиції,

поданню доказів та одержанню обґрунтованого й справедливого рішення залежно від результатів доказування. Цей принцип тісно пов'язаний із принципом законності, 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 цього 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. Отже, жодна зі сторін не має жодної переваги перед іншою [48, 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» [217, с. 211-212]. Принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного й об'єктивного

встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін [217, 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 відшукування істини, за справедливість судочинства, але справедливість не абстрактну, а точно виважену на вагах правосуддя, де права людини є мірою публічного інтересу» [203, с. 64]. Надання адміністративному суду активної ролі пояснюється публічним характером справ, які він розглядає [48, 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. 11 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 звернулася 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 [48, с. 132-133].

Натомість, 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 [39, с. 439–440].

Принцип диспозитивності означає можливість учасників процесу самостійно, на власний розсуд, розпоряджатися своїми вимогами (визнавати, відмовлятися, змінювати вимоги й укласти 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. 11 КАС України) [48, с. 133].

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 [48, с. 133-134].

Диспозитивність є функціональним принципом і полягає в можливості осіб, які беруть участь у справі, і передусім 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 [48, 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 [249].

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 [48, 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. (ч. ч. 4, 5 ст. 11 КАС України) [48, 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 (ч. 2 ст. 71 КАС України). Отже, 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 [48, 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 (ч. ч. 4, 5 ст. 11, ч. 5 ст. 71 КАС України) [48, 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 [48, 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 [48, с. 135].

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 [48, 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 п. 11 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 122 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 невинуватих 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» [7, с. 55].

Скорочення строків розгляду справи, хоча й обумовлене необхідністю запобігти заподіяння 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 [48, 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 [48, 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 [48, с. 137].

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 [48, с. 137].

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 [48, с. 137].

У ст. 12 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 [48, с. 137].

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. Отже, 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 [48, 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 [48, с. 137-138].

Розгляд справ у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства [48, с. 138].

Отже, 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 судові засідання. Він поширюється й реалізується також у процесі оголошення рішення у справі та його оприлюднення, особливо коли воно стосується правового акта [48, 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 [214, с. 36].

У 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 [48, с. 138-139].

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 вищестоящим судом помилок і порушень вимог закону, допущених при провадженні 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 [101, 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 [48, 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 [48, с. 139-140].

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» [217, с. 7].

2.4 Законодавче регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України

Сучасна система адміністративного судочинства України є результатом більш ніж сторічної роботи науковців та практиків у сфері адміністративного права та теорії судоустрою. Однак, зважаючи на досить тривалу відсутність цього інституту в нашій державі, більшість досліджень зводилась до аналізу зарубіжних моделей адміністративної юстиції, на основі якого пропонувався власний варіант. При всій різноманітності таких підходів вони були підкорені єдиній меті: створення такої системи адміністративних судів, при якій вони, з одного боку, будуть максимально доступні для всього населення, а з іншого – зазнаватимуть мінімального впливу органів влади. Разом із тим, В. І. Варивода та І. В. Шруб наголошують, що в незалежній Україні пошуки оптимальної організаційно-правової моделі адміністративної юстиції, що найбільш повно відповідала б українській правовій системі, відразу ж були обмежені низкою правових актів: 1) Концепцією судово-правової реформи 1992 року [167]; 2) Конституцією України 1996 року [107]; 3) Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 року [234]. У зв'язку з прийняттям зазначених документів в основу майже всіх наукових досліджень було покладено «германську» модель організації адміністративного судочинства (створення незалежних адміністративних судів) [43, с. 49].

Розвиток вітчизняного законодавства є невід'ємною складовою діяльності зі зміцнення позицій нашої держави на світовій арені, оскільки лише дотримання встановлених міжнародним правом стандартів прав людини та громадянина може гарантувати Україні повноправну участь у світовому співтоваристві. Ратифікація Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, визнання юрисдикції Європейського Суду з прав

людини [176], прийняття КАСУ [96], поставило перед наукою та законодавцем цілий ряд завдань, новизна та масштабність яких вимагає критичного переосмислення діючого законодавства, що регулює порядок вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів [255].

Дійсно, чинну сьогодні нормативно-правову базу у сфері адміністративного судочинства не можна визнати такою, що повною мірою відповідає положенням Конституції України та існуючій правозастосовній практиці. Вона є доволі громіздкою та неузгодженою. Досить часто можна зустріти правові норми різної юридичної сили, що встановлюють порядок вирішення одного і того ж питання. Водночас, залишається ціла низка важливих питань, що не врегульовані навіть на підзаконному рівні [220, с. 7]. Погоджуємось з думкою І. В. Шруб, що такий стан речей обумовлений декількома причинами: 1) відсутність єдиної концепції розвитку законодавства у сфері адміністративного судочинства; 2) необґрунтована імплементація зарубіжних нормативно-правових актів у вітчизняне законодавство без врахування суспільно-політичної обстановки та правових традицій; 3) занадто швидке впровадження системи самостійних адміністративних судів, що не дозволило накопичити та проаналізувати досвід розгляду справ адміністративно-правових спорів судами загальної юрисдикції тощо. З іншого боку, функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування також регулюється великою кількістю законодавчих актів, які не завжди узгоджені між собою. Частина матеріально-правових норм, спрямованих на регулювання управлінських процедур, застаріла, а інша частина неповною мірою враховує потреби сучасної управлінської діяльності. Усе це в своїй сукупності призводить до затягування судових розглядів і порушує право громадян на вирішення їх справ адміністративним судом у розумний строк [255].

Нормативно-правове регулювання завжди викликає особливу зацікавленість. Дослідженням цього питання займались О. М. Дубенко [68, с. 140-161], О. М. Соболий [205, с. 171-190], К. О. Клименко [90, с. 135-146],

П. В. Вовк [50, с. 151-170] та інші. Від того, наскільки правильно і точно закріплюватимуться положення щодо діяльності адміністративних судів, залежатиме їх практична організація. Відсутність вичерпних для розуміння законодавчих приписів спричиняє різне їх трактування, внаслідок чого порушується процес ефективного функціонування адміністративних судів. Оскільки інститут адміністративною юстиції є новим для нашої держави, тому не дивно, що його законодавча база потребує значного корегування та доопрацювання. Законодавча база була впроваджена у стислі строки, отже, можна зробити висновок, що вона прийнята без детального планування та прогнозування її запровадження [244, с. 115].

Погоджуємось з думкою Є. В. Чаку в тій частині, що більшість колізій в законодавстві адміністративного судочинства пов'язані з неоднозначним трактуванням або розкриттям спеціальних правових дефініцій. Незрозуміло, чому законодавець відступив від класичної позиції щодо розуміння «адміністративного процесу» і «судочинства». За аналогією «цивільне право, цивільний процес» або ж «кримінальне право, кримінальний процес» було б доречніше застосування такої назви в КАС України як «Адміністративно-процедурний Кодекс» або ж «Кодекс адміністративного процесу». У такому разі Закон України «Про судоустрій і статус суддів» охоплював би матеріально-правові норми, а Кодекс адміністративного процесу – процесуальні. Законодавцю слід дотримуватись постійної позиції щодо вживання «процесу» і «судочинства», в іншому ж випадку таке ототожнення стає предметом численних дискусій [244, с. 116].

Такої ж позиції дотримується і В. Б. Авер'янов, який вважає незрозумілим застосування терміну «адміністративне судочинство». Тим більше, що авторами КАС України зміст понятійної пари, що розглядається, розкривається, по суті, однаково: а) адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів; б) адміністративний процес – це правовідносини (тобто правова форма тієї ж самої діяльності, яка поза правовідносинами не існує), що складаються під час здійснення цієї діяльності.

Жодними тлумаченням, на думку науковця, подібну неузгодженість формул не усунути [1, с. 5]. О. Є. Міщенко вбачає недосконале формулювання поняття «справи адміністративної юрисдикції». Пункт 1 ч. 1. ст. 3 КАС України визначає «справу адміністративної юстиції», як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таке загальне положення входить в суперечку із низкою спеціальних положень Кодексу (ч. 1 ст. 2 і п. 7 ст. 3), які передбачають суб'єктом спору орган державної влади та його посадову особу [136]. Також акцентується увага на закріпленні терміну «адміністративний акт» у КАС. Адміністративний акт може бути причиною виникнення публічно-правового спору, тому його законодавче закріплення є умовою ефективного захисту порушених прав та інтересів суб'єктів владних повноважень [244, с. 116].

Сьогодні трактування «адміністративного акту» є дискусійним питанням з боку науковців. За словами Ю. А. Тихомирова, «адміністративний акт» охоплює не тільки індивідуальні дії, а й нормативні відомчі акти [227, с. 69]. В. О. Плющ визначає адміністративний акт як «рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою» [164, с. 47]. Крім того, спостерігаються і спроби законодавця вирішити дану проблему. Проект Адміністративно-процедурного Кодексу від 18.07.2008 року визначав адміністративний акт, як рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [9]. Проте проект так і залишився декларацією і його було знято з розгляду [244, с. 116-117].

Наступним кроком і вже більш успішним стало закріплення дефініції в

постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», відповідно до якого адміністративний акт – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [172]. Зазначимо, що Проект Закону про адміністративні послуги від 09.11.2011 року дає більш розширене і вичерпне тлумачення, за яким адміністративний акт – рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи [168]. Отже, в КАС України слід закріпити останнє наведене визначення (Проекту Закону про адміністративні послуги), оскільки воно якнайкраще розкриває сутність «адміністративного акту» [244, с. 117].

У юридичній літературі, зокрема О. Г. Свиною, зроблено висновок, що існуючу сукупність адміністративних судів цілком можна вважати підсистемою, оскільки вони: а) є частиною більш широкого поняття – судової системи України; б) об'єднані однорідними завданнями, юрисдикцією – розгляд та вирішення адміністративних справ; в) перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і утворюють певну цілісність, єдність; г) характеризуються певною ступінчастістю, тобто нижчі адміністративні суди в процесуальному розумінні підконтрольні вищестоящим; ґ) у підсистемі адміністративних судів послідовно, за незначними винятками, на відміну від загальних судів, додержується принцип: «Одна судова ланка – одна судова інстанція» тощо [197, с. 112–113]. Погоджуємося із висновками О. Г. Свида.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди України утворюють єдину систему судів. Вона будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності (ч. 1 ст. 17). Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 18) [179].

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд [179].

Частиною 3 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом. При цьому, згідно з п. 1 ст. 18 КАС України «Предметна підсудність адміністративних справ» як адміністративні суди виступають і місцеві загальні суди у випадках, визначених положеннями даної статті. Так, місцевим загальним судам як адміністративним підсудні: 1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 3) усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг [48, с. 50].

У літературі, на підставі аналізу практики діяльності адміністративних судів, зроблено висновок, що реальна кількість суддів таких судів не відповідає потребам сьогодення, не забезпечує оперативність та повноту вирішення адміністративних спорів. У зв'язку із цим пропонується змінити сам принцип визначення граничної чисельності суддів відповідних адміністративних судів та працівників апарату таких судів. Зокрема, вважається за доцільне закріпити гнучку систему формування штатів відповідних судів. Така система має передбачати: 1) можливість ротації суддів між різними судами однієї інстанції;

2) швидке поповнення штату відповідного суду у випадку непомірного збільшення навантаження на нього. З цією метою необхідно проводити періодичний аналіз кількості адміністративних справ, що надходять до кожного суду, і зіставляти його з нормами граничного навантаження на кожного суддю. Такі звірки доцільно проводити один раз на квартал або на півріччя. При цьому також має братися до уваги прогноз на майбутнє (наприклад, проведення виборів чи референдумів). Якщо буде встановлено, що навантаження перевищує гранично допустимі норми, штат відповідного суду має бути збільшений або за рахунок осіб, що перебувають у резерві, або за рахунок відкомандированих суддів. Такий підхід, як зазначається, дасть змогу не лише підвищити оперативність розгляду адміністративних справ, а й суттєво скоротить фінансові витрати на утримання непомірно високих штатів у судах, підвищить об'єктивність та неупередженість судочинства [255, с. 115–116].

Прийняття Закону України «Про судоустрій та статус суддів» усунуло деякі суперечності, що стосуються організації та регулювання добору кандидатів на посаду суддів. Вперше були закріплені дефініції понять «вища юридична освіта» та «стаж роботи у галузі права». Так, вищою юридичною освітою вважається вища юридична освіта, здобута в Україні за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку, а стажем роботи у галузі права – стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста (ч. 3 ст. 65) [178].

Законом вперше визначена тривалість (6 місяців) та складові спеціальної підготовки кандидата на посаду судді, якими є теоретична підготовка судді у спеціалізованому юридичному вищому закладі четвертого рівня акредитації та практична підготовка в Національній школі суддів України. Кваліфікаційний іспит полягатиме тепер у виявленні не тільки наявності належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, ступеня його

готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а й особистісних і моральних якостей кандидата. Кваліфікаційний іспит проводиться шляхом проходження кандидатом на посаду судді письмового анонімного тестування та виконання практичного завдання з метою виявлення рівня практичних навичок та умінь у застосуванні закону. Співбесіда з кандидатом уже не проводиться. Письмове анонімне тестування проводиться ВККС України у спеціально відведеному для цього приміщенні, хід тестування фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису, а не протоколюється [244, с. 120].

Нововведенням є визначення ВККС України рейтингу кандидатів на посаду судді відповідно до кількості набраних ними за результатами складання кваліфікаційного іспиту балів. Інформація про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду судді за рейтингом вперше стає загальнодоступною і розміщується на офіційному веб-порталі ВККС України. Також передбачена можливість оскарження результатів кваліфікаційного іспиту до Вищої ради юстиції, яка може скасувати рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та зобов'язати її провести повторний кваліфікаційний іспит для кандидата на посаду судді, який подав скаргу [244, с. 121].

Окремої уваги заслуговує питання щодо проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді. Для проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді Вища кваліфікаційна комісія суддів України розміщує відповідну інформацією на своєму офіційному веб-порталі й публікує таке оголошення в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше ніж за місяць до проведення конкурсу. Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить конкурс на заміщення вакантних посад судді та здійснює добір кандидатів з урахуванням результатів кваліфікаційного іспиту і кількості набраних ними балів. Кількість набраних балів є першочерговим критерієм при проведенні Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсного добору кандидатів на зайняття вакантних посад суддів. У разі набрання кандидатами

однакової кількості балів перевага віддається тому кандидату, який має більший стаж роботи у галузі права. За результатами конкурсного добору Вища кваліфікаційна комісія суддів України надсилає до Вищої ради юстиції відповідно до кількості вакантних посад судді рекомендації щодо призначення кандидатів судьями. Відповідно до внесеної Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рекомендації Вища рада юстиції на своєму засіданні розглядає питання про призначення кандидата на посаду судді та в разі прийняття позитивного рішення вносить Президентові України подання про призначення кандидата на посаду судді. Участь Президента України у процедурі призначення особи на посаду судді полягає лише у перевірці додержання процедури добору і призначення суддів [244, с. 121].

Крім вищезазначених нововведень, потребує уваги наступне положення, яке у свій час було дискусійним. Ст. 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України за результатами конкурсного добору надсилає до Вищої ради юстиції відповідно до кількості вакантних посад судді рекомендації про призначення кандидатів судьями. Раніше чинний Закон України «Про статус суддів» передбачав змогу кваліфікаційній комісії суддів надавати рекомендації щодо призначення кандидата на посаду суддів за результатами екзамену. Це положення також продубльоване у Законі України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» (ст. ст. 27, 28) [244, с. 122; 178].

Рада суддів заперечувала проти пропозиції про те, що рекомендувати до призначення (обрання) суддів усіх рівнів повинна виключно Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Адже немає впевненості в тому, що в разі реалізації цих пропозицій, які потребують значних фінансових витрат, кадрове забезпечення судової діяльності поліпшиться [244, с. 122].

Все ж законодавець не врахував даного невдоволення і відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» надав можливість ВККС України повноваження щодо рекомендації кандидата на посаду судді [244, с.

122.

Як зазначає Є. В. Чаку, введення в дію Закону України «Про судоустрій і статус суддів» стало основним кроком удосконалення нормативно-правового регулювання добору кандидатів на посаду суддів адміністративних судів. На сьогодні не в такій мірі, але все ж існує кадрова проблема у доборі суддів. Підтвердженням даної проблеми є положення Висновку Венеціанської Комісії, який закріплює сумніви щодо підконтрольності спеціалізованих юридичних вищих закладів четвертого рівня акредитації Міністерству освіти. Так, п. 5 ч. 1 ст. 66 передбачено, що «кандидати, які успішно склали іспит та пройшли необхідні перевірки, направляються для проходження спеціальної підготовки у спеціалізованому юридичному вищому закладі четвертого рівня акредитації» і тільки після цього йдеться про «направлення ВКК кандидатів на посаду судді для спеціальної підготовки до Національної школи суддів України». Навчання є розділеним на «теоретичну підготовку судді у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації та практичну підготовку в Національній школі суддів України» (ч. 1 ст. 69). Ст. 80 та 81 передбачають створення цієї Національної школи суддів як інституту судової системи, що є підконтрольним ВКК. Проблема в системі навчання пов'язана зі «спеціалізованим юридичним вищим закладом четвертого рівня акредитації». Здається, що ця «акредитація» є підконтрольною Міністерству освіти і що пізніше може виникнути обмежувальна та, можливо, незбалансована практика щодо такої акредитації. У своєму висновку, підготовленому у березні 2010 року, Комісія зазначила, що «Державна судова адміністрація та підготовка суддів мають належати судовій гілці влади» (пункт 123.15). Це стосується всього навчання суддів, а не тільки «практичної підготовки» [75]. Важко не погодитись з Венеціанською Комісією, так як дійсно недоречно, враховуючи специфіку такої професії як судді, надавати повноваження щодо навчання та передачі необхідних навичок Міністерству освіти, а не судовій гілці влади. Наділення судової гілки організаційними функціями значно б вплинуло на кваліфікацію майбутніх вершителів правосуддя [244, с. 123].

Працівники судів звертають увагу на те, що найбільш небезпечним у процедурі добору кандидатів на посаду судді є на сьогодні превалювання суб'єктивного чинника, який через законодавчу недосконалість регулювання цього процесу, зловживання певними правами, ігнорування існуючих правил, корупційні схеми дозволяє забезпечувати підбір так би мовити «свого» кандидата [152].

Слід звернути також увагу на положення Закону України «Про судоустрій та статус суддів» щодо спеціальної перевірки, проведення якої забезпечує Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС). Вона має право збирати інформацію про кандидата, звертатися із запитом для отримання інформації про кандидата на посаду судді до підприємств, установ, організацій усіх форм власності [178]. Але законодавець так і не визначив, яку інформацію слід збирати, яка процедура отримання інформації, чи має право особа щодо якої збирається інформація оскаржувати її [244, с. 123-124].

Крім того, положення Закону водночас передбачають анонімний добір судді (стосується іспиту). Відсутність офіційних відповідей на дані 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 [75].

Є. В. Чаку вважає, що розвиток суб'єктивного фактора при доборі та призначенні на посаду судді зумовлений як низькою правосвідомістю посадових осіб органів державної влади, так і недосконалістю законодавства.

Прикладом дії першого чинника є справа за позовом Ж. Запрети до ВККС про визнання дій протиправними, спонуканні вчинити дії, визнанні незаконними рішень. Ж. Запрута претендував на посаду судді Ленінського районного суду Севастополя. 14 листопада 2011 року ВККС відмовила йому у допуску до участі в конкурсі на вакансію. Причиною такої відмови послужила скарга на кандидата. ВККС вирішила, що кандидат на посаду судді не може

брати участі у конкурсі до отримання результатів перевірки обставин та фактів, викладених у скарзі. Прийняття цього рішення було зумовлене скаргою, поданою особою, яка знає Ж. Запругу. В ній містились відомості про те, що претендент неодноразово здійснював протиправні дії в 1994–1996 роках. Для розв'язання існуючої ситуації та для перевірки вищевказаних відомостей була створена спеціальна комісія. А до отримання фактичних даних, за рішенням ВККС, претендент не може брати участь у доборі суддів [244, с. 124].

Проте за результатами судового розгляду справи Вищий адміністративний суд прийняв рішення про задоволення позову. Суд виходив з того, що в момент прийняття свого рішення про відмову Комісія ще не знала результатів спеціальної перевірки, а тому діяла упереджено і нерозумно [78]. Погоджуємось з думкою Є. В. Чаку, що прийняття рішення на користь позивача стало для більшості несподіванкою [244, с. 124-125].

Позиція ВККС є зрозумілою і логічною, виходячи з положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким однією із стадій добору кандидатів на посади суддів є складання іспиту, який, у свою чергу, полягає у виявленні належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, ступеня його готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а також особистих і моральних якостей кандидата [244, с. 125].

І. Самсін, голова ВККС, в інтерв'ю з М. Закаблук зауважив, що «за загальним правилом суддівської етики, суддя повинен бути прикладом законослухняності, завжди поводитися так, щоб міцніла віра громадян у чесність, незалежність, неупередженість і справедливість суду. Служитель Феміди повинен докладати всіх зусиль, щоб, на думку розсудливої, законослухняної та інформованої людини, його поведінка була бездоганною. Кандидат на посаду судді зобов'язаний розуміти, що бажання отримати статус судді покладає на нього додатковий тягар відповідальності за свою поведінку, у тому числі й у минулому. Громадськість чекає, щоб кандидат на посаду судді не тільки був професіоналом, а й за своїми особистими і моральними якостями

відповідав високим стандартам поведінки в професійному, суспільно-політичному та приватному житті» [89]. Рішення Вищого адміністративного суду вже набрало законної сили і оскарженню не підлягає [244, с. 125].

Є. В. Чаку зазначає, що державна політика загалом направлена на створення жорсткішої процедури добору кандидатів на посаду суддів для уникнення можливості потрапляння до системи правосуддя випадкових осіб, але позиція Вищого адміністративного суду доводить протилежне [244, с. 125].

Н. Міненкова наполягає на припиненні постійного пошуку негативу у судовій системі. Слід почати з простих речей: змінити підхід і принципи добору кадрів на посади суддів, аби унеможливити обрання випадкових людей, в яких на меті лише одне – збагачення; визнати головними пріоритетами при доборі кандидатів відкритий конкурс, публічність і гласність [134].

Другим чинником, який має значний вплив на розвиток суб'єктивного фактора при доборі та призначенні на посаду судді є недосконалість, суперечність законодавства. Наприклад, критеріїв тих же самих моральних якостей, якими має володіти суддя, в законодавстві не визначено. Законодавець лише визначив, які відомості необхідно подати для проходження обов'язкової спеціальної підготовки. Спеціальній перевірці підлягають відомості щодо: притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; факту, чи є особа піддана або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; наявності в особи корпоративних прав; стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації; громадянства; інших відомостей, вимога щодо подання яких установлена законом [174].

Законодавчі приписи визначають лише юридичну сторону процедури призначення кандидатів на посади суддів, фактична ж сторона залежить від оцінки ВККС зібраних матеріалів. Конкретні приписи щодо того, як оцінювати відомості стосовно особи, відсутні. За загальним правилом ВККС при оцінці

моральних якостей керується внутрішніми переконаннями на підставі і в межах закону на основі наявних відомостей потенційного судді. В такому разі є два шляхи: або продовжувати довіряти державним посадовцям, або сприяти законодавчому закріпленню критеріїв моральних якостей особи [244, с. 126].

Як вказує Є. В. Чаку, правове регулювання організації адміністративних судів постійно змінюється. Закон України «Про судоустрій і статус суддів», порівняно з діючими до його прийняття законами, обумовив удосконалення організації та діяльності інституту адміністративної юстиції. Проте, зважаючи на вищевикладений аналіз окремих аспектів нормативно-правового регулювання організації діяльності адміністративних судів та порядку призначення на посаду судді адміністративного суду, однозначно можна говорити, що нині діюче законодавство потребує певних змін [244, с. 126-127].

Погоджуємось з висновками Є. В. Чаку з приводу необхідності вирішити такі питання:

1) законодавцю слід дотримуватись однієї позиції щодо вживання понять, які усталені у різних галузях права, зокрема застосування дефініції «адміністративного процесу». Зміна «судочинства» на «процес» сприятиме уникненню плутанини та незрозумілості позиції законодавця;

2) слід усунути суперечність п. 1 і п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, тобто зазначити, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними управлінських функцій. Формулювання і значення даних пунктів має відповідати один одному, а не навпаки, породжувати сумнів при їх застосуванні;

3) доцільно конкретизувати приписи КАС України, які стосуються функцій суб'єкта владних повноважень. КАС України однією із ознак суб'єкта владних повноважень визначає владно-управлінські функції. Проаналізувавши позиції науковців, ми дійшли висновку, що діяльність суб'єктів владних повноважень охоплює не тільки управлінські функції. Варто замінити «владно-управлінські» функції на «владно організаційно-розпорядчі» функції для того,

щоб законодавчо охопити весь спектр повноважень владних суб'єктів [244, с. 127];

5) недостатнє розмежування компетенції адміністративних і господарських судів є причиною збільшення кількості вчинення процесуальних дій суддею у разі встановлення непідсудності тому чи іншому суду під час безпосереднього розгляду справи. Розширення кількості вчинюваних процесуальних дій обумовлює навантаження на суддю та значну тривалість розгляду справи. Крім того, суб'єкт публічно-правового спору може скористатись обранням для себе «вигідної» юрисдикції для подання позову, що сприяє розвитку корупції в галузі судочинства;

б) доповнити КАС дефініцією «адміністративного акту» як рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи;

7) законодавчо закріпити критерії визначення моральних якостей, якими має володіти кандидат на посаду судді. Таке нововведення є запобіжним заходом у зловживанні повноважень щодо добору кандидатів;

8) закріпити за судовою гілкою можливість організації навчання потенційних суддів, що, у свою чергу, відобразилось би на поліпшенні практичних навичок;

9) роз'яснити, яку інформацію має право збирати ВККС при доборі суддів. Відсутність такої конкретизації порушує принцип прозорості при доборі суддів;

10) проблемою залишається чимала кількість оціночних понять у законодавстві адміністративного судочинства. Частина 3 ст. 2 КАС України визначає у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; пропорційно; своєчасно, тобто протягом розумного строку [244, с. 127-128].

Також, окрім запропонованого, на нашу думку, необхідно внести зміни у ч. 1 ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» в частині підвищення вимог до кандидата на посаду судді, а саме: введення кваліфікаційних іспитів підвищеної складності, а також запровадження додаткового, психологічно-морального критерію відбору кандидатів на посади судді. Реалізувати запропоновані пропозиції необхідно внесення відповідних змін у Закон України «Про судоустрій та статус суддів». Запровадження інституту психологічно-морального контролю, на нашу думку найдоцільніше зробити створивши спеціальний незалежний центральний орган державної влади назвавши його: «Державна служба з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів». Основною функцією цього органу має стати оцінка відповідності кандидатів на посади в органи суду, прокуратури та інших правоохоронних органів відповідним професіограмам та психограмам. Створення та регламентацію такої державної служби, на нашу думку, повинно реалізувати прийняття відповідного Закону.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи, проведений у другому розділі аналіз юрисдикційної діяльності адміністративних судів України в умовах формування правової держави, ми прийшли до таких висновків:

1. 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 неї рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Правосуддя як основний напрям діяльності судової влади, безумовно, є найбільш досконалим

засобом правової охорони інтересів держави і людини, але зовсім не єдиним.

2. Сьогодні, в рамках інтеграції України в Європейський Союз та зближення українського законодавства з Європейським, нарізною необхідністю є підвищення вимог до кандидатів на посаду судді, а саме: введення кваліфікаційних іспитів підвищеної складності, а також запровадження додаткового, психологічно-морального критерію відбору кандидатів на посади судді. Реалізувати запропоновані пропозиції необхідно внесення відповідних змін у Закон України «Про судоустрій та статус суддів».

3. Однією із сторін у адміністративно-правовому спорі обов'язково має бути суб'єкт владних повноважень, тобто орган чи посадова особа уповноважена на здійснення функцій державного управління або ж функцій управління у органі місцевого самоврядування.

4. Особливістю української моделі адміністративної юстиції є створення ланки спеціалізованих судів у системі судів загальної юрисдикції: 1) місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні суди); 2) апеляційні адміністративні суди; 3) Вищий адміністративний суд України; 4) Верховний суд України.

5. Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та кодексом адміністративного судочинства України принципами. Натомість, не зважаючи на те, що законодавець закріпив низку основних демократичних принципів, вважаємо за необхідне доповнити цей перелік наступними: 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.

6. Сьогодні діяльність адміністративних судів чітко регламентована низкою нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, Закон

України «Про судоустрій та статус суддів», кодекс адміністративного судочинства України. 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 колізій.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Сьогодні в Україні побудована система адміністративних судів, яка є ланкою судів загальної юрисдикції. Функції та діяльність адміністративного суду в Україні регламентовані низкою нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, Закон України «Про судоустрій та статус суддів», КАС України. Водночас система адміністративних судів потребує подальшого удосконалення та реформування. До сьогодні залишається ряд проблемних питань у діяльності адміністративного суду, основними з яких є: неналежне розкриття спеціально-правових понять, правові колізії, прогалини у адміністративно-процесуальному та адміністративному законодавстві, необхідність доповнення переліку принципів адміністративного судочинства, необхідність удосконалення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів.

Однією з основних проблем нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства в Україні є викладений в п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України правовий зміст поняття «справа адміністративної юрисдикції» (адміністративна справа), для вирішення чого були створені адміністративні суди. Під справою адміністративної юрисдикції законодавець розуміє переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі виконуючи делеговані повноваження. Такий широкий зміст, який вклав законодавець в це поняття, не дає підстав для формування загального праворозуміння цього положення. Водночас, це загальне положення входить в суперечку із рядом спеціальних положень Кодексу (ч. 1 ст. 2 і в п. 7 ст. 3), які

передбачають суб'єктом спору орган державної влади та його посадову особу [96; 135, с. 151].

Так, через недосконалість положень КАС України в адміністративному судочинстві існує проблема суміжної компетенції адміністративних та господарських судів. Аналіз судових рішень у судовій практиці ВАС України демонструє факт існування проблеми із визначенням компетенції адміністративних судів щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ, зокрема, справ про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії, справ про бездіяльність органів прокуратури щодо порушень кримінальної справи та справ у спорах про право [122; 135, с. 151-152].

Створення гармонійно функціонуючої міжвідомчої загальної для всієї судової системи електронної бази даних частково могло б вирішити дану проблему. Реєстрація усіх позовів до різних судів на території України в загальній електронній базі даних та створення в ній програмного параметру автоматичного визначення підвідомчості справи на основі законодавчих критеріїв та рішень Верховного Суду України стало б великим прогресом у питанні вирішення проблем суміжної компетенції. Як зазначає С. С. Єсімов, донедавна інформатизація органів державної влади була орієнтовна переважно на підвищення ефективності власної діяльності, що призвело до створення значної кількості відомчих інформаційних систем, призначених для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів і несумісних між собою. Сформована ситуація потребувала активізації розвитку процесів інтеграції державних інформаційних ресурсів. Разом з тим, і сьогодні залишаються актуальними такі проблеми, як невиправдане дублювання введення однотипних даних у різних інформаційних підсистемах, відсутність єдиних класифікаторів, довідників, механізмів оперативного оновлення

відомостей. Це істотно обмежує можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та обробки інформації, що негативно позначається на якості надання державних послуг та виконання державних функцій [74, с. 52].

Отже, однією з центральних проблем здійснення адміністративного судочинства є законодавчо неврегульоване питання розмежування компетенції адміністративних та господарських судів. Ознака суб'єкта владних повноважень в якості сторони спору не завжди є показником підсудності справи адміністративному суду, зокрема, норми КАСУ не завжди регулюють правовідносини, що виникають в силу виконання суб'єктами владних повноважень власне владних управлінських функцій. Це, наприклад, як зазначає І. Бородін, спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [35, с. 16].

Основною проблемою, що виходить з цього питання, є змога обрання суб'єктом юридичного спору «вигідної» юрисдикції для подання позову, що створює сприятливі умови, головним чином для корупції в галузі судочинства. Як вказує Н. С. Кузнецова, іноді однакові спори розглядають суди адміністративної та господарської юрисдикції. Такі прикрі ситуації виникають, зокрема, зі спорами щодо порушення умов економічної конкуренції та зловживання монопольним становищем [115, с. 3]. Так, зокрема, О. Г. Томашевська зазначає, що у випадках, коли суб'єкти господарювання пропускають двомісячний строк на оскарження рішення до господарського суду, вони звертаються до адміністративного суду, порушуючи правила підвідомчості розгляду справ за участю органів Антимонопольного Комітету. Адміністративні суди приймають ухвали про початок розгляду справи, не беручи до уваги положення ч. 2 ст. 4 КАС України – юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення, та ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [79], якою передбачено такий порядок [230]. Натомість, як зазначає І. Іванов, тлумачення поняття «публічно-правовий спір» не містить жодний нормативний акт,

головним чином тому, що існування публічно-правових відносин науковці визнали нещодавно [83, с. 3].

Поряд з цим, норморозуміння Закону України «Про захист економічної конкуренції» адміністративними судами характерне своєю специфічністю, воно полягає в логічній формулі: через те, що КАС України був прийнятий пізніше за цей закон, він є спеціальним нормативно-правовим актом і має застосовуватися до спірних відносин у цій сфері, адже вони за своєю природою є публічними [115, с. 3].

Варто також зазначити, що в Україні існує низка інших проблем в рамках розмежування компетенції між адміністративними та господарськими судами в низці суміжних за підсудністю галузей регулювання правовідносин. На думку Є. Л. Трегубова, однією з основних причин конфліктів з приводу розмежування різних видів судової юрисдикції є термінологічна розмитість КАС України. Вчений вважає, що застосування у ньому терміну «публічно-правовий спір» вочевидь вимагає від законодавця значно більшої його конкретизації. Відсутність у ст. 3 КАС України дефініції цього поняття призводить до неоднозначного розуміння поняття «публічно-правовий спір». Також вчений звертає увагу на те, що у ч. 2 ст. 48 КАС України замість словосполучення «публічно-правовий спір» використовується інше словосполучення – «спори з приводу публічно-правових відносин» [231, с. 3].

Також чинниками, що ускладнюють розуміння розмежування компетенції адміністративних та господарських судів, потрібно означити законодавчо невизначені поняття низки положень КАС України, насамперед «суб'єкт владних управлінських повноважень та «публічно-правові відносини» [135, с. 155-156].

Водночас, доцільно зазначити, що історії формування адміністративного судочинства відомі спроби законодавчого врегулювання проблеми розмежування компетенцій. Так, зокрема, до ВР України народними депутатами України Р. В. Богатирьовою, В. Л. Толстенко, Я. П. Мендусь у вересні 2006 року вносився на розгляд законопроект «Про внесення змін і

доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів» [182], проте, під час його розгляду він був парламентом відхилений. На думку І. Коліушко та Р. Куйбіди, цей законопроект змінював юрисдикцію для певної частини справ, а не здійснював розмежування компетенції адміністративних та господарських судів. Вчені зазначають, що «розмежування передбачає введення додаткових критеріїв або конкретизацію переліку справ, що давало б змогу однозначно визначити компетентний суд для розгляду справи. Тобто насправді метою проекту є повернення господарським судам тієї частини справ, яку вони не хочуть втрачати, і збереження за адміністративними судами лише спорів між громадянами та адміністративними органами» [99, с. 6].

Ще один проект закону «Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування адміністративної та господарської судової юрисдикції» [181], який також був створений для врегулювання цієї проблеми, був внесений до ВР України на розгляд у січні 2008 року народними депутатами Д. М. Притикою, О. Ю. Шустік, А. В. Портновим, проте, вже в червні 2010 року був знятий з розгляду. Натомість, вважаємо, що основною ознакою розмежування компетенції адміністративних та господарських судів є властивості самого «предмету спору». Так, зокрема, якщо спір пов'язаний з правовідносинами реалізації права власності, у тому числі носієм публічно-владних повноважень, то такий спір потрібно вирішувати в порядку господарського судочинства [135, с. 157].

Ще одне важливе питання, яке на нашу думку потребує законодавчого урегулювання – це граничний вік кандидата на посаду судді. Цікавими є роздуми І. М. Винокурової з цього приводу, яка робить висновок, що у законодавстві не зазначено максимально можливий вік кандидата на посаду судді. В ст. 126 Конституції України встановлено, що однією з підстав звільнення судді з посади є досягнення суддею шістдесяти п'яти років.

Виникає запитання: «Чи доцільно рекомендувати на посаду судді людину, яка вперше претендує на це місце, наприклад, у віці 60 років? Чи зможе такий суддя енергійно виконувати обов'язки, адже робота судді супроводжується серйозним фізичним і психічним навантаженням, вимагає високої працездатності?» Вважаємо, в даному випадку необхідно виходити з того, що в інтересах суспільства, аби у судовій системі працювали люди, які могли б належним чином виконувати свої обов'язки тривалий проміжок часу. Тому при призначенні на посаду вік кандидата повинен бути, відповідно, таким, щоб не довелося, тільки набувши професійного досвіду, виходити на пенсію [48, с. 88-89]. Погоджуємось з висновками І. М. Винокурової та додамо, що на нашу думку, таким граничним віком повинен стати вік 55 років, при якому майбутній суддя потенційно зможе ще пропрацювати до 10 років.

Окрім вищезазначених проблем нормативного забезпечення регулювання адміністративного судочинства, не можна не зауважити значну кількість інших недоліків КАС України. Так, наприклад, різними вченими неодноразово вказувалося на суперечність ч. 1 ст. 2, п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, де під суб'єктом владних повноважень розуміється орган державної влади, та п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, в якому справою адміністративної юрисдикції визначається публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади. Окрім зазначеного, у ч. 2 ст. 18 КАС України поряд з поняттям «орган державної влади» використовується словосполучення «інший державний орган». Зрозуміло, що поняття «орган державної влади» розуміється значно ширше, ніж «орган виконавчої влади» [231, с. 4].

На нашу думку запровадження інституту медіації як стадії досудового врегулювання спору у адміністративних судах повинно стати однією з ключових реформ на шляху удосконалення діяльності адміністративних судів. Медіація як спосіб врегулювання спору має низку переваг над судовим процесом, зокрема:

1. Медіація здійснюється значно оперативніше ніж судовий процес. У той час коли судовий розгляд справи разом зі збором необхідних документів може

тривати місяці, врегулювання спору посередником може зайняти декілька днів;

2. Медіатор повинен розбиратись не тільки в юридичній суті конфлікту, а також в психологічних мотивах спору. Медіатор – це у першу чергу хороший психолог робота якого направлена на пошук компромісу між сторонами та примирення. Такий підхід до вирішення суперечки дає шанс на збереження між сторонами партнерських або дружніх стосунків.

3. Розгляд спору та його врегулювання максимально спрощено. Сторони конфлікту самі можуть визначати умови роботи та дотримання формальностей.

Варто зазначити, що далеко не всі конфлікти можуть бути врегульовані у порядку медіації. Більшою мірою все залежить від бажання сторін конфлікту. Запровадження інституту медіації у адміністративних судах значно зменшило б навантаження на суддів, що у свою чергу привело б до економії бюджетних коштів які виділяються на функціонування адміністративних судів. Вважаємо що частини зекономлених коштів вистачило б на повне фінансове забезпечення діяльності медіації. Отже, запропонована реформа несе позитивний економічний ефект.

Ще одним напрямом удосконалення діяльності адміністративних судів є необхідність усунення проблеми нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства в Україні у тій частині, що містить оціночні категорії. Так, у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено коло обставин, які перевіряються адміністративними судами, зокрема, суди перевіряють, чи прийняті рішення або вчинені дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно, розсудливо, пропорційно. Є. Л. Тригуб з цього приводу зазначає, що ні в самому КАС України, ні в інших нормативно-правових актах не міститься роз'яснення сутності зазначених понять. На думку вченого, на допомогу адміністративним судам мала б бути підготовлена постанова Пленуму ВАС України або роз'яснення в іншій формі, що б безперечно сприяло однотипності судової практики. Однак, до сьогодні це питання залишається невирішеним [231, с. 4].

Також проблемою у адміністративному судочинстві, яка потребує нагального вирішення є неналежне фінансування діяльності адміністративних судів. Необхідно зазначити, що своєчасне і достатнє фінансування діяльності адміністративних судів є не тільки організаційно-технічним заходом, що забезпечуватиме нормальну життєдіяльність цих судових органів, але і є важливою гарантією справжньої їх незалежності, гідності й авторитету. Звичайно говорять, що «бідне правосуддя дорого обходиться державі, тому що убогість штовхає до продажності» [23, с. 126]. Слід погодитись із Ю. П. Битяком, який зазначає, що належне фінансування адміністративних судів з метою забезпечення їх незалежності від виконавчих структур, інших інституцій публічної влади є одним із тих чинників, що можуть реально впливати і на доступність адміністративного правосуддя за нинішніх умов становлення судової системи в Україні [25, с. 55].

Згідно зі ст. 130 Конституції України фінансування судів провадиться з Державного бюджету і повинно забезпечувати належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Це положення цілком поширюється і на адміністративні суди. Отже, у Конституції одержали закріплення істотні правила, що визначають організацію фінансування вказаних судів: джерела фінансування і його обсяг [197, с. 175].

На необхідність належного фінансування неодноразово зверталася увага у Постанові Президії Верховного Суду України, Президії Ради суддів України, колегії Державної судової адміністрації України від 12.03.2003 р. № 17, у Постанові Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України від 20.02.2004 р. № 5 [177] тощо, а також і в науковій літературі [25, с. 56].

Незважаючи на закріплення у Конституції України положення, у якому йдеться про забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів та діяльності суддів, сьогодні таке забезпечення залишається на вкрай не задовільному рівні. Не виправляє ситуації і закріплення у Державному бюджеті України, окремим положенням, видатки на утримання судів.

У літературі було висловлено пропозицію про забезпечення можливості

фінансування судів не лише з державного бюджету, але й з децентралізованих джерел [259, с. 155 – 157]. На практиці це означатиме участь у цьому процесі центральних та місцевих органів влади. Така пропозиція є абсолютно неприйнятною, причому це особливо стосується адміністративних судів. Завдяки цьому вони одразу потраплять у фінансову залежність від владних структур, що неминуче справить негативний вплив на об'єктивність їхніх рішень [197, с. 185].

Належне фінансування системи адміністративних судів сприяло б вирішенню декількох проблем цієї судової ланки, зокрема:

1. Реальне втілення в життя принципу незалежності суддів, що сприяло б підняттю авторитету адміністративних судів серед населення. Відновлення авторитету до судової влади носить надзвичайно велике значення в умовах демократичних перетворень держави та побудови громадянського суспільства.

2. Прискорило б процес удосконалення організаційної системи адміністративних судів та сприяло б виконанню усіх покладених на ланку адміністративних судів завдань у повній мірі та своєчасно.

Питання чіткого визначення компетенції адміністративних судів та розмежування їх компетенції з компетенцією інших судових органів є надзвичайно важливим напрямом, який потребує ще багато роботи. Загалом, компетенція адміністративних судів поширюється не тільки на визначене коло спорів, а й на перегляд судових рішень. Тобто функціональні повноваження адміністративного суду можна умовно поділити на дві групи: а) провадження в суді першої інстанції; б) перегляд судових рішень [244, с. 93].

Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, встановлених КАС, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Провадження в суді першої інстанції відкривається за позовом особи, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин [244, с. 93].

Суд не вправі самотійно ініціювати процес, але здатен за позовом

відкрити провадження. Суддя після одержання позовної заяви з'ясовує, чи: подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); відповідає позовна заява вимогам, встановленим КАС; належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; чи подано заяву у встановлені законом строки; чи немає підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі [244, с. 93].

У разі дотримання всіх вимог, встановлених законом, суддя приймає позовну заяву і відкриває на її підставі провадження в адміністративній справі.

До повноважень суду на стадії відкриття провадження у справі належать:

- здійснення підготовки справи до судового розгляду. Суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку;

- проведення попереднього судового засідання з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку;

- суд, який розглядає справу, у разі потреби збирання доказів за межами своєї територіальної підсудності доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії;

- вжиття заходів для забезпечення адміністративного позову за клопотанням особи;

- приймає одне з таких рішень за наслідками підготовчого провадження: залишає позовну заяву без розгляду; зупиняє провадження у справі; закриває провадження у справі; закінчує підготовче провадження і призначає справи до судового розгляду [244, с. 93-94].

На стадії судового розгляду суддя: відкладає розгляд справи за наявності встановлених законом підстав; відкриває судові засідання; роз'яснює права і обов'язки особам, які беруть участь у справі; головує в вирішенні їх

клопотання; заслуховує пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; вивчає подані докази; оголошує про судові дебати; ухвалює рішення [244, с. 94].

Відповідно до статті 156 КАС України в адміністративному судочинстві зберігається інститут зупинення провадження у справі. Зупинення провадження являє собою перерву в судовому засіданні на невизначений строк у випадках, прямо зазначених у процесуальному законодавстві. Обставини, що його викликають, не залежать від волі суду та волі сторін. Зупинення провадження може бути обов'язковим і факультативним (на розсуд суду). Так, суд зобов'язаний зупинити провадження у справі у разі: 1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, які були стороною у справі, – до встановлення правонаступника; 2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника; 3) неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; 4) звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили у клопотанні; 5) звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави - до надходження відповіді на доручення [96; 48, с. 167].

Підставами для факультативного зупинення провадження у справі, тобто коли суд вирішує це питання залежно від обставин кожної конкретної справи, є: 1) хвороба особи, яка бере участь у справі, підтверджена медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до її одужання; 2) перебування особи, яка бере

участь у справі, у відрядженні, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрядження; 3) призначення судом експертизи – до одержання її результатів; 4) наявність інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом [96; 48, с. 167-168].

Провадження у справі зупиняється ухвалою суду, що може бути оскаржена в загальному порядку [96].

Провадження у справі поновлюється за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду, якщо відпадуть обставини, які були підставою для зупинення провадження. Про поновлення провадження у справі суд постановляє ухвалу. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій воно було зупинено [96].

Різні повноваження щодо перегляду справ мають адміністративні суди залежно від судової інстанції.

Перегляд справи здійснюється для того, щоб уникнути помилок у встановленні фактів у справі на підставі досліджених доказів. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Перегляд судового рішення апеляційним судом має здійснюватись у визначених законом межах, тобто в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції може вийти за межі доводів апеляційної скарги в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи [244, с. 94-95].

За наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін; 2) змінити постанову суду; 3) скасувати її та прийняти нову постанову суду; 4) скасувати постанову суду і

залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;
5) визнати постанову суду не чинною і закрити провадження у справі [96].

Деякі науковці не погоджуються з можливістю надання права адміністративному суду направляти справу на новий розгляд. Проте І. В. Шруб дотримується іншої думки і вважає, що випадки, передбачені ст. 204 КАС, за яких рішення суду скасовується і справа направляється на новий судовий розгляд, є такими, що ставлять під сумнів увесь процес провадження по справі, у зв'язку з чим в суді апеляційної інстанції необхідно буде розпочинати судовий процес із самого початку. У такому випадку суд апеляційної інстанції діятиме як суд першої інстанції, і особи будуть позбавлені можливості оскаржувати факт у касаційній інстанції [255].

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду [244, с. 95].

Перегляд справ в касаційному порядку також здійснюється у визначених межах. Так, суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та 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. Вищий адміністративний суд після розгляду касаційної скарги направляє справу на новий розгляд до першої або апеляційної інстанції залежно від того, яка з них перша допустила порушення. Слід зазначити, що у такому випадку судові рішення обох інстанцій скасовуються [244, с. 95-96].

Суд має право повністю або частково скасувати рішення і прийняти нове, яке має містити висновок про правильне застосування норми матеріального права щодо спірних правовідносин та обґрунтування помилковості висновків

суду касаційної інстанції з цього питання [244, с. 96].

Верховний Суд України у випадках, установлених КАС, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. До таких випадків відносять: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом [96].

Твердження про те, що усі справи для уникнення неякісного правосуддя мають переглядатись Верховним Судом України, на думку О. В. Буряк, є хибним [41, с. 87]. Поділяємо дану позицію, оскільки такий масовий перегляд справ спричинив значне нагромадження справ у Верховному Суді України. Науковець зазначає, що важливим завданням процесуальної судової реформи має бути забезпечення зміни процедури розгляду справ у касаційних судах, запровадження процедури допуску до судового розгляду з тим, щоб касаційному перегляду підлягала та справа, рішення в якій має принципове значення для закону і має забезпечувати його однакове тлумачення і застосування [41, с. 87].

Як зазначає Є. В. Чаку: з проведенням судової реформи повноваження Верховного Суду стали значно обмеженими. Досить проблемною є відсутність можливості переглядати судові рішення за власною ініціативою, що призводить до неоднакового застосування закону. Як бачимо, ВС України позбавлений будь-яких самостійних повноважень із перегляду спорів, що не відповідає положенню Конституції України про те, що ВСУ є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції [244, с. 97].

Л. Пархоменко пропонує використати досвід Польщі, тобто використати механізм подолання труднощів, що виникають у процесі розгляду судових справ. Цей механізм полягає в тому, що суддя нижчої інстанції, зіткнувшись із проблемою правозастосування, звертається до ВСУ з письмовим запитом про

надання роз'яснення. Тільки за наявності такого звернення ВСУ надає обов'язкове до застосування тлумачення закону, яке поширюється лише на випадок вирішення справи, щодо якої надійшло звернення, підписане суддею нижчої інстанції [155].

Розширення компетенції Верховного Суду України проголошує законопроект № 9151 від 15.09.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України». Цей законопроект передбачає внесення суттєвих змін до Господарського процесуального, Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України, а також деяких законів України. Законопроект передбачає надання ВСУ повноважень щодо винесення рішення за результатами розгляду справ, які, відповідно до положень вищезазначених кодексів, підлягають розгляду ВСУ [244, с. 97].

Якщо суд установить, що судові рішення у справі, яка переглядається з підстави, передбаченої п. 1 ч. й ст. 237 КАС України, є незаконним, він скасовує його повністю або частково і приймає нове судові рішення, яке має містити висновок про правильне застосування норми матеріального права щодо спірних правовідносин та обґрунтування помилковості висновків суду касаційної інстанції з цього питання. У законопроекті встановлюється обов'язок судів при розгляді справ та виборі правової норми, яка підлягає застосуванню до спірних правовідносин, обов'язково враховувати висновки Верховного Суду України, які викладені у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення [170]. Цей законопроект набув статусу закону від 20 жовтня 2011 року.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України» Верховний Суд України набуває більш важливого значення [244, с. 98].

Повноваження адміністративного суду при вирішенні справи передбачені у ст. 162 КАС України: 1. При вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні

повністю або частково. 2. У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Суд за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень може прийняти іншу постанову у випадках, встановлених законом. 3. Якщо в ході судового розгляду справи суд встановить, що провадження у справі відкрито за позовною заявою, поданою з пропуском установленого законом строку звернення до адміністративного суду, або викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, позовна заява залишається без розгляду [96].

Сьогодні спостерігається досить значна проблема розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції. Ця проблема обумовлена тим, що:

- 1) суб'єктами і цивільних, і адміністративних відносин є публічно-правові утворення (держава, територіальна громада);
- 2) деякі приватні права для того, щоб їх забезпечили охороною

потребують спочатку визнання таких прав державою. Визнання прав полягає у їх реєстрації, що, у свою чергу, складає предмет діяльності адміністративного суду [244, с. 98].

Адміністративна юрисдикція конфліктує не тільки з цивільною, а й господарською, при чому з тих же самих причин. Найбільш гостро дана проблема проявляється саме у земельних спорах. Слід зазначити, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства виникла складна ситуація, коли суди адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції розглядали справи пов'язані із захистом осіб від рішень, дій та бездіяльності органів влади у сфері розпорядження землями державної та комунальної власності. У Рекомендаціях Президії ВГСУ від 2 лютого 2010 р. № 04-06/15 «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» одним з головних питань є саме визначення юрисдикції господарських та адміністративних судів щодо вирішення земельних спорів за участі державних органів та органів місцевого самоврядування. Рекомендації визнають погляд, що це питання далеко не завжди правильно вирішується на практиці. Саме у земельних відносинах постає необхідність розрізняти органи влади як суб'єктів публічно-правових владних повноважень та як органи, котрі реалізують земельні права держави, територіальних громад та Українського народу загалом, тобто як власників землі. Спори, що виникають з правовідносин, у яких державні органи та органи місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, підвідомчі господарським судам [175; 244, с. 98-99].

Також, Є. В. Чаку зазначає, що відповідно до рішення Конституційного Суду України від 1.04.2010 р. № 10-рп/2010 положення п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адмінсудів, належать і земельні спори фізичних чи

юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності [188; 244, с. 99].

Отже, наріжною проблемою є розмежування органів державної влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень, і як суб'єктів господарювання. Як зазначає Є. О. Руженцева, від того, в якому статусі виступатиме такий орган у кожному конкретному спорі, залежатиме, якій юрисдикції він буде підпорядкований – адміністративній чи господарській [190, с. 51].

В свою чергу, Є. Першиков зауважив, що стосовно розмежування юрисдикцій «треба просто читати КАС, де сказано, що якщо відносини пов'язані з управлінською функцією – це адміністративна юрисдикція. Але варто розуміти, що управлінська функція пов'язана з управлінням діяльності, але в жодному разі не з управлінням власності. Якщо вирішується питання власності – це цивільні та земельні відносини, і їх варто розглядати лише в цивільних та господарських судах, залежно від суб'єктного складу спору [249, с. 34].

Асоціація правників пропонує розширити компетенцію Верховного Суду України в частині перегляду справ з підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї ж норми не лише матеріального права у подібних правовідносинах, а й норм процесуального права та прийняти Верховним Судом України рекомендаційних роз'яснень щодо розмежування юрисдикції в господарському та адміністративному судочинстві, зокрема у спорах за участю владних органів, які пов'язані з вирішенням спорів про право [16, с. 9]. Крім того, пропонується внести зміни до ст. 12 ГПК України, які передбачають віднесення до юрисдикції господарських судів спорів публічно-правового характеру, що витікають з управлінських функцій державних органів. З одного боку, це не тільки сприятиме розвантаженню адміністративних судів, а й усуненню плутанини щодо юрисдикції адміністративних та господарських судів. Проте з іншого боку, це підірватиме

авторитет адміністративних судів, специфіка яких полягає у вирішенні публічно-правового спору за участю владного суб'єкта. Тому краще не змінювати компетенцію адміністративних судів, а більш чітко окреслити їх юрисдикцію [244, с. 100].

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас, вивчення судової практики розгляду адміністративних справ свідчить, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень КАС України, що пояснюється недосконалістю законодавства у цій сфері. З метою забезпечення правильного застосування окремих положень Кодексу та унеможливлення зловживань та корупції необхідно вдосконалювати законодавчу базу та вносити зміни та доповнення до існуючих нормативно-правових актів [135, с. 163].

Низка положень КАС України не повною мірою є юридично змістовною та конкретною. Саме на цій підставі потрібно внести зміни до низки положень Кодексу, зокрема, потрібно вирішити таке питання: необхідно змінити редакцію поняття «справа адміністративної юрисдикції» (адміністративна справа) та додати два підпункти до п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС України. Зміст цього положення Кодексу повинен бути закріплений так: «справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) – спір, що виникає з публічно-правових відносин в сфері державного управління та місцевого самоврядування, обов'язковою стороною якого виступає суб'єкт владних повноважень, а його розв'язання здійснюється в судовому порядку за правилами адміністративного судочинства з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній галузі» [135, с. 163].

На думку О. Є. Міщенко, доцільним є внесення до КАС України низки термінів, що покращать праворозуміння окремих положень Кодексу. В цьому

нормативно-правовому акті потрібно визначити такі поняття як:

1. Адміністративний акт. Потрібно зауважити, що в теорії деякі вчені для означення адміністративного акту застосовують низку різних синонімічних термінів, зокрема, «акт управління» [44, с. 139–140], «правовий акт управління» [6, с. 269], «акт державної адміністрації» [19, с. 272–273]. Проте, як правило, за змістом, який вкладають ці вчені в поняття, що ними розглядаються, вони мають на увазі здебільшого адміністративний договір [135, с. 163].

В. О. Плющ визначає адміністративний акт як «рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою» [164, с. 47].

В. Б. Пчелін поняття «адміністративний акт» розуміє як «підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє волевиявлення уповноважених органів адміністративної влади, яке здійснюється на користь держави та для виконання законних вимог, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин, настанням юридичних фактів та інших юридичних наслідків, і яке за необхідності забезпечується державним примусом» [182].

Варто зазначити, що вже були спроби визначення цього поняття в нормативно-правовому акті. Так в ст. 1 Проекту Закону України «Про адміністративні послуги» № 6199 від 16 березня 2010 року поняття «адміністративний акт» визначалося розробниками як «рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду звернення фізичної або юридичної особи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи» [180].

До такого ж визначення поняття «адміністративний акт» схиляється і О. Є. Міщенко, вважаючи його найбільш коректним. Ми також погоджуємось з наведеною думкою, та вважаємо, що саме таке визначення цього терміну необхідно внести до положень КАС України.

2. Адміністративно-юрисдикційний акт. Такий акт становить наділене

процесуальною формою одностороннє владне волевиявлення уповноваженого органу влади, яке опосередковує застосування норм адміністративного права в процесі розгляду і вирішення адміністративного конфлікту. Як елемент процесуальної форми, адміністративно-юрисдикційні акти вимагають всебічної детальної правової регламентації; зокрема, законодавство повинно визначати набір цих актів, вимоги до форми та змісту актів (включаючи склад обов'язкових реквізитів, послідовність їхнього викладу і порядок розташування в документі, зміст тексту), а також умови видання акта та наслідки недотримання зазначених умов [65, с. 22–23].

В текст Кодексу О. Є. Міщенко пропонує внести таке визначення адміністративно-юрисдикційного акту: «адміністративно-юрисдикційний акт – правовий акт, виданий судовим органом з метою розв'язання певного конфлікту відповідно до встановленої законом процедури» [135, с. 165].

Зважаючи на той факт, що чинне українське законодавство містить чимало положень, якими дублюються, перетинаються повноваження, а деякі повноваження не прописані, компетенційні спори є досить розповсюдженим явищем в сучасному адміністративному судочинстві. Найбільш яскравим прикладом є постійні суперечки між місцевими адміністраціями та місцевими органами самоврядування. Задля попередження виникнення таких спорів доцільно було б налагодити процедуру превентивного узгодження компетенцій органів виконавчої влади шляхом укладання договорів про співпрацю між органами виконавчої влади. Договір про співпрацю є одним із різновидів адміністративно-правового договору, але обов'язковою умовою його укладення має бути те, що його сторонами можуть виступати лише органи виконавчої влади та (або) органи місцевого самоврядування. Укладатися такий договір повинен лише за погодженням із вищим органом виконавчої влади. Він не може бути оскаржений в суді, а у разі виникнення спорів з приводу його виконання їх має вирішувати Кабінет Міністрів України як найвища інстанція в системі органів виконавчої влади. Таким договором не може змінюватися компетенція органів виконавчої влади, а лише розподілятися вже існуюча.

Окрім того, доцільно було б, щоб в межах такого договору неможливо було делегувати повноваження задля усунення фактору виникнення компетенційних спорів, адже такий договір має бути спрямований в першу чергу на їхнє попередження. Оскільки в науковій літературі виділяють серед адміністративно-правових договорів за предметом договори про компетенцію, договори про співробітництво та договори про виконання державних замовлень, то доцільно визначити, до якої з цих груп має відноситися договір про співпрацю [135, с. 165-166].

Частина 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено право таких адміністрацій укладати договори, створювати спільні органи та організації із органами місцевого самоврядування для здійснення спільних програм [80]. Законом, по-перше, не розкрито поняття «спільних програм», що залишає місце для розпливчастого уявлення, яким чином мають укладатися такі договори та з приводу чого, а, по-друге, такі договори можна укладати тільки між місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що значно звужує потенційний перелік суб'єктів, які можуть використати право на укладення договорів про співробітництво. Звідси, договір про співробітництво в даному випадку має всі ознаки договору про співпрацю, але із тією правкою, що, по-перше, його сторонами визначено занадто вузьке коло суб'єктів, при цьому, обмеживши інших суб'єктів (органи виконавчої влади) в праві укладати такі договори, і, по-друге, «здійснення спільних програм» не може бути характеризуючою ознакою договору, що нами пропонується. Зокрема, договір про співпрацю має укладатися для виконання функцій та завдань, поставлених перед відповідним органом, шляхом узгодження та розмежування компетенції стосовно об'єкту управління. Прикладом договору про співробітництво є також Генеральна угода на 1999–2000 рр. від 6 вересня 1999 р. між урядом і Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України, яка за своєю природою відноситься вченими до адміністративного договору, оскільки однією з її сторін є уряд, а також вона укладена для «задоволення публічних інтересів». Такий

договір не може вважатися договором про співпрацю в тому розумінні, який ми в нього вкладаємо, оскільки, по-перше, його метою не є розмежування компетенцій, по-друге, його суб'єктами не виступають тільки органи виконавчої влади. Отже, договір про співробітництво певним чином відрізняється від договору про співпрацю, що нами пропонується, за предметом, суб'єктами та обсягом встановлюваних в ньому прав і обов'язків [135, с. 166-167].

Очевидно, що договір про співпрацю не може бути різновидом договору про виконання державних замовлень [135, с. 167]. Що ж до віднесення договору про співпрацю до такої групи адміністративно-правових договорів як договори про компетенцію, то це є найбільш близькою позицією. Такими договорами розмежовуються сфери діяльності, здійснюється делегування повноважень, розмежовуються предмети відання. Відмінністю є те, що ми пропонуємо не вносити до змісту договорів про співпрацю можливість делегування повноважень, тобто звузити предмет договору. При цьому, укладення такого договору має здійснюватися лише на вільному волевиявленні. Звідси, договір про співпрацю доцільно називати «договором про співпрацю у сфері реалізації спірної компетенції» задля більш точного відображення його сутності [135, с. 167-168].

Отже, договір про співпрацю у сфері реалізації спірної компетенції – це різновид адміністративно-правового договору між органами виконавчої влади, які не знаходяться у відносинах ієрархічного підпорядкування, а також органами виконавчої влади та (або) органами місцевого самоврядування, які виступають рівними сторонами договору, що укладається задля виконання функцій та завдань, поставлених перед відповідними органами, шляхом узгодження та розмежування спірної компетенції, яка за ними закріплена, стосовно спільного об'єкта управління [135, с. 168].

Такий договір має ознаки як договору про компетенцію, так і договору про співробітництво, але із деякими особливостями:

- 1) він може бути укладений лише між органами виконавчої влади та (або)

органами місцевого самоврядування;

2) його укладення має обов'язково погоджуватися із вищим органом виконавчої влади;

3) його сторони є рівними між собою і не знаходяться у відносинах ієрархічного підпорядкування (в останньому випадку здійснюється делегування повноважень, а не розподіл та узгодження компетенції);

4) предметом його укладення виступає тільки розмежування компетенції, яка вже закріплена за сторонами, але яка є спірною, дублюється чи перетинається;

5) він укладається тільки задля розмежування компетенції щодо певного об'єкта управління, що усуває невиправдане розширення меж реалізації органами виконавчої влади наданих їм повноважень;

6) у разі виникнення спору про його виконання його має вирішувати тільки Кабінет Міністрів як найвища інстанція в системі органів виконавчої влади, що, таким чином, забезпечить повноцінне керівництво Кабінету Міністрів над всією системою виконавчих органів влади [135, с. 168].

Доцільність укладення таких договорів є очевидною з огляду на такі чинники: по-перше, в Україні поки-що існує проблема чіткого закріплення компетенції за органами виконавчої влади; по-друге, наразі йде реформування системи органів виконавчої влади, що супроводжується зміною їхніх функцій, повноважень, в результаті чого не виключається наявність прогалів та неточностей в цій сфері аж до того моменту, коли вся система не буде сформована належним чином та на практиці не проявить себе як ефективна, яка здатна забезпечити дійсний захист прав та свобод людини і громадянина; по-третє, укладення означених договорів дозволить органам налагодити тісний взаємний зв'язок та об'єднає їх на виконання функцій держави, чого сьогодні спостерігати не доводиться [135, с. 168-169].

Приклад та особливості укладення таких договорів в Латвії розглянув В. В. Дерещ, який наголошує на тому, що для України «корисним міг би бути латвійський досвід правового регулювання співпраці установ, між якими немає

ієрархічних відносин» [67]. Однак, дослідник лише розглядає умови та порядок такого правового регулювання, не надаючи конкретних пропозицій щодо застосування цього досвіду в Україні. Ми ж пропонуємо, врахувавши особливості здійснення адміністративних функцій в нашій державі, запровадити укладання означених договорів, що дозволить підвищити ефективність здійснення управлінських функцій органами виконавчої влади та попередити виникнення компетенційних спорів шляхом мирного превентивного узгодження спірних питань про застосування компетенції [135, с. 169].

Укладання таких договорів повинно бути введене в правове поле та обов'язково детально регламентоване правовими нормами. За органами виконавчої влади, зокрема, в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р., а також за органами місцевого самоврядування доцільно закріпити право на укладення договорів про співпрацю у сфері реалізації компетенції. Слід також зазначити особливості таких договорів. Контроль за їхнім виконанням потрібно покласти на вищий орган виконавчої влади, з яким попередньо був погоджений договір [135, с. 165-169].

На тому, що правове регулювання укладення адміністративно-правових договорів потребує подальшого вдосконалення та поглибленого вивчення, вже неодноразово наголошувалося в науці. Тому запропонований крок до виділення серед адміністративно-правових договорів договору про співпрацю у сфері реалізації компетенції сприятиме такому вдосконаленню та заповнить існуючу прогалину в частині правового регулювання наділення компетенцією органи виконавчої влади [135, с. 169-170].

Підводячи підсумок розглянутому питанню, О. Є. Міщенко вважає за доцільне підкреслити таке:

1. З метою забезпечення правильного застосування окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України та унеможливлення зловживань та корупції необхідно вдосконалювати законодавчу базу та вносити

зміни та доповнення до існуючих нормативно-правових актів.

2. Ряд положень КАС України не є в повній мірі юридично змістовним та конкретним. Саме на цій підставі потрібно внести, окрім тих, що вже розглядалися вище в дослідженні, зміни до ряду положень Кодексу, зокрема, потрібно змінити редакцію поняття «справа адміністративної юрисдикції» (адміністративна справа).

3. Також доцільним є внесення до КАС України ряду термінів, що покращать праворозуміння окремих положень Кодексу. В цьому нормативно-правовому акті потрібно визначити такі поняття як: 1) «адміністративний акт» (рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду звернення фізичної або юридичної особи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи); 2) «адміністративно-юрисдикційний акт» (правовий акт, виданий судовим органом з метою розв'язання певного конфлікту відповідно до встановленої законом процедури) [135, с. 170].

4. Доцільно законодавчо закріпити можливість укладення договору про співпрацю у сфері реалізації спірної компетенції та визначити порядок і умови його укладення, що проявляються в його особливостях [135, с. 171]. Загалом погоджуємось із пропозиціями О. Є. Міщенко. Додамо, що на нашу думку, напрямом удосконалення законодавчої бази з метою унеможливлення проявів зловживань та корупції у першу чергу повинно стати запровадження більш жорстких критерії відбору кандидатів на посаду судді. Такими критеріями повинні стати психологічно-моральна перевірка кандидата на посаду судді, а також кваліфікаційні іспити підвищеної складності.

Наявність сильної і незалежної судової влади, висока якість і ефективність правосуддя залежать від особистості судді, його світогляду, правосвідомості, юридичної підготовки, професійності, морально-етичних якостей тощо. Безперечно, на сучасному етапі, за умов великого, а іноді і надмірного навантаження на суддів, на порядку денному постає проблема психологічного забезпечення діяльності судів [197, с. 185-186].

Від ділових, особистих, моральних якостей судді залежить, чи здатний він протистояти спробам незаконного втручання у розгляд справ або «телефонному», «мітинговому» праву та іншим незаконним засобам впливу на суд. Високі моральні якості і правосвідомість, глибоке знання і правильне розуміння та застосування законів мислення в процесі пізнання істини і прийнятті рішення по суті, воля, витримка, вміння спокійно розібратися у складних питаннях, мужність, чесність, непідкупність, справедливість – це далеко не вичерпний перелік якостей, якими має володіти суддя [197, с. 186].

Як зазначається у Кодексі професійної етики судді, затвердженому V з'їздом суддів України 24 жовтня 2002 р., суддя повинен бути прикладом законослухняності, неухильно додержувати присяги, завжди поводитись так, щоб зміцнювати віру громадян у чесність, незалежність, неупередженість і справедливість суду [197, с. 186].

Як зазначає В. Васильєв, професія судді є однією з найскладніших юридичних професій. У його діяльності реалізується складна кількість спеціальних якостей та навичок, які, будучи приведені в систему, органічно входять в структуру особистості судді і визначають його творчий потенціал та індивідуальний стиль діяльності [257, с. 230].

В психологічній літературі звертається увага на те, що «... високий ступінь інтелектуальних і емоційних навантажень, перевищення нормативів кількості розгляду справ призводять до виникнення негативних емоцій, до психологічних перенавантажень, а зрештою, і до професійної деформації (використання схематичності і шаблону в діяльності, негативного ставлення до людей, спрощення розгляду ... справ тощо)» [103, с. 310].

Зазначені негативні явища є неприпустимими, адже адміністративне судочинство передбачає як одну з головних його ознак активну участь суду у дослідженні справи (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАСУ). А в умовах психологічного перевантаження суддя зацікавлений у тому, щоб якнайшвидше закінчити судові засідання, що може суттєво знизити якість здійснення правосуддя [197, с. 187].

З психологічним перевантаженням можуть бути пов'язані і такі прояви професійної деформації суддів, як безвідповідальність, самовпевненість, грубість, недовіра до людей, низькі моральні основи [11, с. 241].

Зазначене дуже негативно може позначитися на авторитеті судової влади. Безперечно, суддів, які сумлінно виконують покладені на них обов'язки з дотриманням не лише норм законодавства, а й норм моралі, набагато більше, але так чомусь склалося, що часто можна почути, зокрема і через засоби масової інформації, в основному негативні відгуки щодо суддів, взагалі. При цьому майже відсутні публікації позитивного характеру з цієї тематики. Для сучасних журналістів ця тема є нецікавою, на відміну від різного роду «смажених» фактів. Тому для популяризації кращих зразків суддівської діяльності мають долучатись органи суддівського самоврядування. Вказане дозволяє, на жаль, констатувати, що, наприклад, якщо у суді працює лише один суддя з негативним ставленням людей до нього, то підірваним є авторитет всього суду [197, с. 187].

Як вказує О. Г. Свида, проблеми психологічної стійкості суддів адміністративних судів загострюються через наявність таких двох факторів. По-перше, це підвищена складність опанування професійних знань і навичок у новій сфері. По-друге, підвищений психологічний вплив на суддів з боку органів і представників влади, включаючи вищих державних діячів, а останнім часом – і певних суспільних верств. Варто згадати, в яких умовах Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України розглядала справи щодо оспорювання рішення Центральної виборчої комісії щодо підведення підсумків виборів Президента України 2004 р. (зараз ці справи відносяться до компетенції Вищого адміністративного суду України). Будівлю Суду було щільно оточено розлюченим натовпом, який вимагав від суддів прийняти певне рішення. Можна припустити, що судді в такій обстановці відчували певну психологічну надломленість і значною мірою приймали рішення під стороннім впливом, але ж вони самі це заперечували, відхиляючи клопотання про припинення цього впливу (що у тій обстановці було неможливим), або ж про перенесення

розгляду справи на іншу дату. Підвищену психологічну напругу судді відчувають також при розгляді адміністративних позовів про перегляд рішень органів влади з приводу землекористування, розподілу часу використання культових приміщень між релігійними громадами тощо [197, с. 187-188].

Погоджуємось з висновками до яких прийшов в результаті дослідження даної проблематики О. Г. Свида, що сьогодні існує потреба в спеціальному психологічному забезпеченні діяльності суддів. Як відзначають російські вчені М. Алієскеров та В. Єнгаличев, досвід функціонування судових органів у розвинутих країнах Заходу показує, що їхній успішній діяльності багато в чому сприяє високорозвинена система психологічного супроводу. Відповідно до спеціальних університетських програм освіти у сфері юридичної психології (legal/law psychology) і судової психології (forensic psychology) щорічно випускаються сотні психологів, що спеціалізуються на кваліфікованій допомозі суддівському корпусу. Таке психологічне забезпечення, підкреслюють зазначені автори, містить у собі виконання ряду функцій, до найбільш важливих з яких відносяться інформаційно-аналітична робота, судово-психологічна експертиза, консультування по психологічних проблемах суддів і співробітників судів, психологічна корекція поведінки, психологічна атестація кадрів, участь у здійсненні зв'язків із громадськістю (public relations) [12, с. 11].

В Україні власні психологічні служби є в системі Міністерства внутрішніх справ, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи й у ряді інших відомств. Так, Міністерством внутрішніх справ України затверджено наказ “Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України” [173] від 28 липня 2004 р. № 842, яким також схвалено Положення про службу психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України. Положення визначає психологічне забезпечення “як систему організаційних та психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом та підвищення ефективності оперативно-

службової діяльності органів внутрішніх справ України” (п. 1.1.). Серед основних завдань служби психологічного забезпечення виділені такі: надання допомоги керівникам усіх рівнів з питань зміцнення дисципліни й законності в органах внутрішніх справ України, створення ефективної системи забезпечення психологічної та психофізіологічної надійності персоналу; здійснення професійної орієнтації і професійно-психологічного відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ України та навчання в навчальних закладах МВС України з метою визначення їх психологічної готовності до правоохоронної діяльності в органах внутрішніх справ України; психологічна підготовка працівників органів внутрішніх справ України до виконання своїх функціональних обов'язків як у повсякденних, так і в екстремальних умовах; проведення психопрофілактичної роботи в органах внутрішніх справ України з персоналом органів та підрозділів внутрішніх справ, здійснення заходів щодо оптимізації соціально-психологічного клімату в колективах, психологічне консультування керівників органів внутрішніх справ України, а також працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей; психологічне супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України [197, с. 189-190].

Сьогодні постає питання щодо необхідності створення власної психологічної служби у складі судової системи України. Одним з важливих напрямків діяльності психологічної служби має стати участь у заходах, пов'язаних з добором кадрів для судової системи. Резолюцією № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 13 грудня 1985 р. були схвалені Основні принципи незалежності судових органів. Пункт 10 зазначеного документа передбачає, що особи, відібрані на судові посади, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в області права. На жаль, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не висуває до кандидатів на суддівські посади якихось вимог щодо наявності у них певних психологічних якостей. Законодавці обмежились лише вказівкою на те, що на посаду професійного судді не можуть бути рекомендовані особи, «які мають

хронічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді» (п. 2 ч. 4 ст. 59 Закону) [197, с. 190].

Аналогічних позицій притримується і колишній Голова Верховного Суду України В. Бойко, який зазначає, що «великим недоліком при підборі кандидатів на посаду судді є відсутність перевірки психологічного, емоційного характеру судді... Бувають випадки, коли суддя емоційно нестриманий, тоді судовий розгляд перетворюється на «базар», де голосніше за всіх кричить суддя» [29, с. 21].

На нашу думку, зважаючи на високу відповідальність посади судді та виконання необхідних професійних обов'язків вважаємо за необхідно зробити більш жорстким добір кандидатів на цю посаду. Пропонуємо для цього створити спеціальну Державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Необхідність такої служби на нашу думку є дуже високою у сучасному українському суспільстві, особливо в умовах формування правової держави. Частими є випадки коли не тільки у судах, а і у багатьох інших правоохоронних органах, таких як прокуратура, органи Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки України та інших, посади займають люди з невідповідними своїм званням морально-психологічними якостями. Як уже було згадано, при Міністерстві внутрішніх справ України та деяких інших відомствах існує внутрішня спеціальна психологічна служба, одним з завдань якої є аналіз психологічних якостей працівників органів внутрішніх справ та деяких інших органів державної влади. Водночас, вважаємо за необхідне запровадження окремого державного органу, який би оцінював психологічно-моральні якості кандидатів на посади та працівників, не тільки у Міністерстві внутрішніх справ України, а також і у всіх інших правоохоронних органах України. Створення такої служби пропонується шляхом прийняти Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

Перешкодою для суддівської діяльності слід визнати наявність невротичних, тим більше, психопатичних рис, схильність до тих чи інших форм неадекватної поведінки, причому не тільки при виконанні прямих службових обов'язків. Особи з послабленим типом нервової системи нездатні бути повноцінними суддями, хоча вона можуть проявити себе в інших видах юридичної практики [197, с. 191].

В психологічній літературі пропонувалася розробка професіограми судді (необхідний набір якостей залежно від виконуваної діяльності). Стосовно діяльності судді виділяють такі сторони: соціальну (висока відповідальність за свою діяльність, неупередженість тощо); реконструктивну (загальний і спеціальний інтелект, пам'ять, уява, аналітичне мислення, інтуїція судді тощо); комунікативну (чуйність, емоційність стійкість, уміння слухати і розмовляти й ін.); організаційну (воля, зібраність, цілеспрямованість, наполегливість та ін.); посвічувальну (загальна і спеціальна культура письмової мови, навички в складанні письмових документів та ін.) [103, с. 312].

Як стверджує О. Г. Свида, на превеликий жаль, зазначені якості багато в чому мають абстрактний характер, є оціночними категоріями, що суттєво ускладнює впровадження зазначеної професіограми в практичний процес відбору кандидатів на посади суддів. Але врешті решт вирішення цих питань необхідно віднести до розсуду спеціалістів. Необхідно запровадити комплексну психологічну діагностику осіб, що виявили бажання стати суддями. Актуальність розробок у цьому напрямку особливо зростає у зв'язку з прийняттям Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, де зазначено, що «рішення про рекомендацію особи на посаду судді має приймати Вища кваліфікаційна комісія суддів з урахуванням результатів... психологічного тестування ... кандидата» (п. 3 розділу IV. Добір і кваліфікація суддів). Ще одним важливим аспектом діяльності психологічної служби має стати психологічне розвантаження і навіть психологічна реабілітація суддів. Не потребує доведення, що здійснення суддівських обов'язків – один з

найскладніших видів людської діяльності, що вимагає напруження всіх духовних та фізичних сил, вміння аналізувати та зважувати [197, с. 191-192].

Влучною є думка В. Васильєва, який стверджує що «дуже важливий добрий емоційний настрій, який створюється в залі судового засідання зусиллями головуючого і це сприяє справедливому розгляду ... справи... Підвищена нервозність, що виникає при розгляді ... справ, та невміння деяких суддів знімати нервові напруження знижує якість судового процесу та можуть призвести до серйозних помилок» [257, с. 238].

Шляхи вирішення цих проблем активно розробляються в Російській Федерації. Так, ще 31 жовтня 1997 р. постановою Ради суддів Російської Федерації була схвалена цільова міжвідомча науково-практична програма «Медико-психологічний супровід, профілактика психотравмуючого впливу факторів професійного стресу і відновлення здоров'я суддів». При цьому було визнано за необхідне продовжити виконання цієї програми на базі Архангельського обласного суду, з наступним поширенням досвіду її впровадження на території всіх суб'єктів Російської Федерації [12, с. 12].

Для створення нормального психологічного клімату в колективах судів і нормального психологічного стану суддів, в тому числі і у сфері адміністративного судочинства на думку О. Г. Свиди, необхідно:

- 1) запровадити у судовій системі психологічну службу, відповідні посади психологів у судах з урахуванням кількості суддів;
- 2) розробити програми і методикку психологічного розвантаження і психологічної реабілітації з урахуванням специфіки суддівської діяльності;
- 3) виділити, за наявності умов, у приміщеннях судів спеціальні кабінети психологічного розвантаження суддів, у тому числі за спеціальною методикою тренінгу;
- 4) створити суддям нормальні умови для роботи, зокрема, надання їм окремих кабінетів і залів судових засідань [197, с. 192-193]. Погоджуємось із усіма пропозиціями О. Г. Свиди, окрім необхідності створення посад психологів у судах. На нашу думку подібна ініціатива потребує невиправдано

великої кількості бюджетних витрат. Натомість, вважаємо більш доцільно запровадити психологічно-моральний критерій відбору кандидатів на посаду судді. Запровадження такого критерію приведе до того, що на посадах суддів будуть працювати психологічно стійкі люди, психіка яких буде відповідати потребам займаної посади, а значить додаткова допомога психологів їм не знадобиться.

Отже, очевидним є той факт, що професійно організована психологічна служба буде відігравати важливу роль у організації судової влади України. По-перше позитивно впливатиме на психологічне здоров'я судді, по-друге така служба сприятиме якіснішому відбору кандидатів на посаду судді.

Ще одним важливим напрямом удосконалення системи адміністративних судів є належна організація управлінських відносин для функціонування судової гілки загалом. Це питання потребує детального вивчення, оскільки до недавнього часу вчені-адміністративісти взагалі не виокремлювали у предметі адміністративного права організаційно-управлінські відносини судової влади. Крім того, дослідження організаційно-управлінських відносин в адміністративних судах прискорить процес вирішення основних завдань, зокрема визначення місця судової влади в загальній системі державного управління; визначення та обґрунтування необхідності раціоналізації відносин у системі судової влади [244, с. 129].

Для того, щоб оцінити відносини управлінського характеру в судах, необхідно визначити сутність даних управлінських відносин. Так, у соціологічному словнику управлінські відносини визначені як система взаємозв'язків між суб'єктами управління, в основі якої лежить зацікавленість одного суб'єкта в певному функціонуванні іншого суб'єкта, на основі команд, що виробляються, і зацікавленість другого суб'єкта вести себе відповідно управлінським командам першого для досягнення своїх цілей, підтримки ефективного функціонування, розвитку та ін. [55, с. 956]. В. П. Горбатенко наводить схоже, але більш розширене трактування поняття управлінських відносин, а саме: «це відносини, пов'язані із здійсненням управлінських

функцій – упорядкування, регулювання, узгодження, координації та субординації» [42, с. 141].

Аналізуючи трактування управлінських відносин Є. В. Чаку, виділяє найбільш характерні їх ознаки:

- суб'єктивний склад управлінських відносин характеризується наявністю одного суб'єкта владних повноважень, тобто відсутня юридична рівність сторін таких відносин;

- застосування переважно імперативного методу;

- визначається законодавчо закріпленими повноваженнями суб'єктів;

- управління може полягати як в координації, так і субординації;

- змістом відносин є діяльність взаємодії сторін, спрямована на задоволення публічного інтересу;

- характеризується масштабністю, тобто результат управлінських відносин, як правило, впливає на невизначене коло осіб;

- вони захищені правовими засобами, у тому числі й примусовими [244, с. 129-130].

Крім вищезазначених ознак, слід враховувати новітні тенденції розвитку доктрини адміністративного права щодо наявності змісту управлінської діяльності поряд із упорядковуючим, організаційним і розпорядчим [131, с. 144].

Отже, управлінські відносини в адміністративних судах – це відносини адміністративно-правового характеру, які виникають, змінюються та припиняються на підставі та в межах, визначених законодавством, полягають у підпорядкованій діяльності, пов'язаній зі здійсненням організаційного керівництва та забезпеченням функціонування адміністративних судів [244, с. 130].

У науковій літературі існує два основні підходи, щодо визначення управлінських відносин у якості елемента предмета адміністративного права.

Російські адміністративісти до предмета адміністративного права відносять зовнішньоуправлінські відносини, які виникають у процесі й

унаслідок реалізації суб'єктом виконавчої влади, здійснення ним у межах наданих повноважень регулювальних управлінських функцій щодо підвідомчих сфер, підпорядкованих об'єктів, а також внутрішньоорганізаційні відносини, які стосуються внутрішньоапаратної та внутрішньоорганізаційної діяльності [102, с. 20-21]. На нашу думку наведена позиція є помилковою, адже поширюється на обмежене коло відносин. Діяльність судових установ щодо реалізації владних повноважень має всі ознаки відносин управлінського характеру, тому доцільно їх виокремити та врегулювати на доктринальному та законодавчому рівнях [244, с. 130].

Інші науковці дотримуються другого підходу, за яким управлінські відносини, які склались в процесі реалізації судами свої владних повноважень, становлять окрему групу у предметі адміністративного права. С. В. Ківалов встановлює, що до предмета адміністративного права, окрім зовнішніх, належать і внутрішньоорганізаційні управлінські стосунки, що складаються в процесі внутрішньої організації і діяльності апарату державних органів, у тому числі апарат суду [87, с. 8]. Аналогічної думки дотримується Т. О. Коломоєць, тобто до предмета адміністративного права відносить суспільні відносини, що формуються у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [8, с. 18].

Доцільно розрізнити внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, які виникають та реалізуються безпосередньо всередині державних органів, зовнішні (публічні) та зовнішньоуправлінські, які виникають внаслідок реалізації суб'єктом судової влади, здійснення ним у межах наданих повноважень регулювальних управлінських функцій щодо підпорядкованих об'єктів. Отже, до відносин адміністративно-правового характеру, суб'єктами яких є органи судової гілки влади, належать відносини, що формуються:

- у зв'язку з внутрішньоорганізаційним управлінням, тобто управлінські відносини виникають безпосередньо всередині органів;
- між органами судової гілки, юридичними особами, громадянами

(зовнішньоуправлінські) [244, с. 131];

Р. Кирилюк доречно виділяє третій вид досліджуваних відносин, а саме відносини, що виникають між судами та іншими державними органами, передусім тими, що належать до судової гілки влади, при здійсненні ними цілеспрямованого впливу на діяльність судів з метою реалізації публічно-правового інтересу щодо організації належного відправлення правосуддя [88].

А. А. Стрижак зазначає, що відповідні компетентні посадові і службові особи можуть виконувати свої управлінські завдання в таких формах: 1) організаційні заходи (організаційна робота); 2) матеріально-технічні дії; 3) прийняття загальнообов'язкових правил поведінки; 4) видання індивідуальних актів управління; 5) вчинення юридично-значимих дій. Крім того, автор надає перевагу такому елементу управлінських відносин, як організаційній роботі. На його думку, саме завдяки організаційним заходам налагоджуються функціональні зв'язки між елементами судової системи, динамічно і оперативно підтримується необхідний режим її життєздатності, визначаються шляхи і засоби забезпечення потреб [218, с.17].

Погоджуємося з думкою Є. В. Чаку з приводу того, що організаційні заходи дійсно є невід'ємним елементом ефективної організації управлінських відносин в адміністративних судах, проте не слід надавати перевагу тим чи іншим складовим даних відносин, оскільки їх сукупність обумовлює виникнення управлінських функцій [244, с. 132].

Варто зосередити увагу на Державній судовій адміністрації України (далі – ДСА України) як органу, спеціально створеного для здійснення організаційного забезпечення діяльності судів. Державна судова адміністрація України є органом в системі судової влади, діяльність якого підзвітна з'їзду суддів України. ДСА України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів, представляє суди у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування в межах повноважень, установлених законом [166].

Державна судова адміністрація України:

- представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених Законом;
- забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених Законом;
- вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;
- вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;
- забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;
- організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції;
- готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;
- організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів;
- забезпечує впровадження електронного суду; здійснює заходи щодо організації обміну електронними документами між судами та іншими державними органами і установами;
- забезпечує функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових

осіб, забезпечує функціонування системи відеоконференц-зв'язку для участі осіб у засіданні суду в режимі відеоконференції;

- взаємодіє з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів;

- розробляє та затверджує за погодженням із Радою суддів України Типове положення про апарат суду;

- організовує діяльність служби судових розпорядників;

- затверджує положення про бібліотеку суду тощо [179].

Тобто, управлінська діяльність ДСА України безпосередньо спрямована на забезпечення належного функціонування судів, зокрема адміністративних. Існування такого органу значно сприяє поліпшенню організації та функціонуванню адміністративних судів, забезпечує ефективне відправлення правосуддя [245, с. 133].

При аналізі законодавства, що визначає правовий статус ДСА України, виникають проблеми щодо визначеності юридичної сили Положення «Про Державну судову адміністрацію України», затвердженого Радою суддів України. Рада суддів не є державним органом, але водночас, за загальним правилом, право видачі обов'язкових для виконання нормативно-правових актів надається саме державним органам. Законодавець все ж наділив Раду суддів такою специфічною для нею функцією – видача нормативно-правових актів. Ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що Рада суддів має право приймати рішення з питань, віднесених до її повноважень [179].

Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне утворення суддів, створене з метою вирішення питань організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, а також інших питань, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя [244, с. 134; 179].

До завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню

діяльність; участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому Законом; призначення суддів Конституційного Суду України; призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом [179].

О. В. Білова вважає суддівське самоврядування однією з форм організації державного управління судами, відповідно повноваження органу за природою є делегованими [27, с. 12]. Дійсно, функції суддівського самоврядування є не тільки внутрішніми, а й зовнішніми, оскільки збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України, а також з'їзд суддів України і Рада суддів наділені правом звернення з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності відповідних судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [179]. Але не слід забувати, що суддівське самоврядування є своєрідною корпоративною моделлю, створеною для вирішення внутрішніх питань організації та діяльності судів. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» визначає суддівське самоврядування як самостійне колективне вирішення питань. Тобто законодавець наділив суддівське самоврядування власними управлінськими функціями, які реалізуються у вирішенні внутрішніх питань суду [244, с. 134].

Р. Кирилюк зауважив, що сьогодні існує невизначеність статусу суддівського самоврядування. Невизначеним, зокрема, залишається правовий режим з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, який відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначає дві особи до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [88; 178]. На думку Є. В. Чаку, варто більше уваги приділити регулюванню суддівського самоврядування та закріпити положення щодо членства, порядку створення, обрання членів, повноваження, визначити юридичну силу нормативно-правових актів, ухвалених у процесі реалізації

компетенції суддівським самоврядуванням у Законі України «Про суддівське самоврядування» [244, с. 135]. Загалом погоджуємось із думками Є. В. Чаку з приводу необхідності конкретизації регулювання суддівського самоврядування, однак вважаємо що більш доцільно буде це зробити внісши необхідні положення у розділ VIII Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а не виділяти запропоновані норми в окремий закон.

Особливе місце у системі правосуддя України займає Вища кваліфікаційна комісія суддів. Відповідно до ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» вона здійснює такі повноваження:

- веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних;
- проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;
- вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді;
- вносить рекомендацію про переведення судді відповідно до цього Закону, крім переведення як дисциплінарної санкції;
- визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;
- затверджує форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду судді, анкети кандидата на посаду судді, порядок складення відбіркового іспиту та методику оцінювання його результатів, порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, порядок складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, порядок формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) та інші процедури виконання Комісією її функцій;
- проводить кваліфікаційне оцінювання;

– забезпечує ведення суддівського досьє, досьє кандидата на посаду судді;

– бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

– здійснює інші повноваження, визначені законом [179].

Наведений перелік повноважень пропонуємо доповнити організацією перевірки висновків щодо відповідності кандидатів на посаду судді відповідним психограмам та професіограмам та складанням на основі цих висновків рейтингу.

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи, проведений у третьому розділі аналіз напрямів удосконалення діяльності адміністративних судів в системі державних органів України, ми прийшли до таких висновків:

1. З метою правильного застосування адміністративно-процесуального права та уникнення спірних ситуацій необхідно законодавчо закріпити ряд правових понять, зокрема: «публічно-правові відносини», «суб'єкт владних управлінських повноважень», «публічно-правовий спір».

2. Існує проблема розмежування компетенції адміністративного з іншими судами загальної юрисдикції, зокрема щодо таких справ: про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії та інші. Вирішити дану

проблему можна шляхом введення додаткових критеріїв визначення компетенції та конкретизації приналежності переліку справ до певної компетенції.

3. В рамках інтеграції України в Європейський Союз та зближення українського законодавства з Європейським, назрілою необхідністю є підвищення вимог до кандидатів на посаду судді, а саме: введення кваліфікаційних іспитів підвищеної складності, а також запровадження додаткового, психологічно-морального критерію відбору кандидатів на посади судді. Реалізувати запропоновані пропозиції необхідно внесення відповідних змін у Закон України «Про судоустрій та статус суддів».

4. Дуже гострою є проблема неналежного фінансування системи адміністративних судів. У першу чергу ця проблема виражається у недостатньому рівні оплати праці апарату суду та суддів. Також є велике недофінансування матеріально-технічного забезпечення діяльності адміністративного судочинства. Наявність цієї проблеми ставить під загрозу виконання один з основних принципів діяльності судової влади, принцип незалежності. Вирішити дану проблему можна було б наданням додаткової пріоритетності статтям фінансування судової влади у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» та Законі України «Про державний бюджет України на 2017 рік».

5. Зважаючи на високу відповідальність посади судді та виконання необхідних професійних обов'язків вважаємо за необхідно зробити більш жорстким добір кандидатів на цю посаду. Пропонуємо для цього створити спеціальну Державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Необхідність такої служби на нашу думку є дуже високою у сучасному українському суспільстві, особливо в умовах формування правової держави. Частими є випадки коли не тільки у судах, а і у багатьох інших правоохоронних органах, таких як прокуратура, органи Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки України та інших, посади займають люди з невідповідними своїм

званням морально-психологічними якостями. Варто зазначити, що при Міністерстві внутрішніх справ України існує внутрішня спеціальна психологічна служба, одним з завдань якої є аналіз психологічних якостей працівників органів внутрішніх справ. Водночас, вважаємо за необхідне запровадження окремого державного органу, який би оцінював психологічно-моральні якості кандидатів на посади та працівників, не тільки у Міністерстві внутрішніх справ України, а також і у всіх інших правоохоронних органах України. Створення такої служби пропонується шляхом прийняти Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку адміністративних судів в системі державних органів України. У роботі враховані положення чинного національного законодавства, міжнародний правовий досвід з досліджуваної проблематики, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується тематики дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню низки завдань, які мають важливе наукове і прикладне значення. У результаті автором сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, що полягають у такому:

1. Сьогодні адміністративна юстиція в Україні за багатьма критеріями не відповідає європейським стандартам. Можна сказати, що адміністративне судочинство, все ще перебуває на етапі свого формування та становлення. Становлення адміністративного судочинства стикається з рядом проблем, у першу чергу в контексті загальної та спеціальної реформ національної судової системи. Частими є випадки, коли у функціонуванні адміністративних судів відбуваються порушення прав людини гарантованих чинним законодавством України, що суперечить самій природі та принципу правового захисту адміністративної юстиції. Цей підхід потрібно докорінно змінювати шляхом запровадження європейського досвіду адміністративного судочинства та функціонування судової влади загалом.

2. Провівши порівняльний аналіз досвіду європейських моделей організації адміністративного судочинства, виокремлено головні позитивні характеристики, імплементація яких сприяла б удосконаленню адміністративних судів в Україні: запровадження повної незалежності адміністративного суду від будь-якого впливу органів виконавчої влади; прийняття змін в кодекс адміністративного судочинства України, з метою усунення існуючих колізій та прогалин; підвищення кваліфікаційного рівня суддів, у першу чергу у питаннях місцевого самоврядування та державного

управління, що дозволило б суддям всебічно досліджувати проблему, враховуючи всі аспекти та особливості публічно-правових спорів.

3. Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та кодексом адміністративного судочинства України принципами. Водночас, що законодавець закріпив низку основних демократичних принципів, вважаємо за необхідне доповнити цей перелік наступними: 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.

4. З метою правильного застосування адміністративно-процесуального права та уникнення спірних ситуацій необхідно законодавчо закріпити ряд правових понять, зокрема: «публічно-правові відносини», «суб'єкт владних управлінських повноважень», «публічно-правовий спір».

5. Важливою реформою яку необхідно якомога швидше провести – це впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві. Реалізувати її вважаємо необхідно шляхом створення посади медіатора у всіх адміністративних судах. При поданні позову до адміністративного суду в обов'язковому порядку стороні повинна пропонуватись процедура медіації, як стадія що передує відкриттю провадження у справі. Вирішення частини справ у досудовому врегулюванні значно зменшить навантаження на суди, що у свою чергу приведе до зменшення витрат на функціонування адміністративного судочинства. Вивільнених коштів, вважаємо, буде більше ніж необхідно для повного фінансового забезпечення діяльності інституту медіації при адміністративних судах. Отже, медіація не потребує додаткових фінансових витрат з державного бюджету України, натомість вона повинна привести до певної економії

бюджетних коштів.

6. Існує проблема розмежування компетенції адміністративного з іншими судами загальної юрисдикції, зокрема щодо таких справ: про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії та інші. Вирішити дану проблему можна шляхом введення додаткових критеріїв визначення компетенції та конкретизації приналежності переліку справ до певної компетенції.

7. Дуже гострою є проблема неналежного фінансування системи адміністративних судів. У першу чергу ця проблема виражається у недостатньому рівні оплати праці апарату суду та суддів. Також є велике недофінансування матеріально-технічного забезпечення діяльності адміністративного судочинства. Наявність цієї проблеми ставить під загрозу виконання основних принципів діяльності судової влади, таких як принцип незалежності та принцип верховенства права. Вирішити дану проблему можна було б наданням додаткової пріоритетності статтям фінансування судової влади у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» та Законі України «Про державний бюджет України на 2017 рік».

8. Забезпечення принципу верховенства права у судочинстві є ключовою умовою ефективного функціонування усієї судової гілки влади у державі. Одним з важливих аспектів забезпечення дотримання принципу верховенства права є система суворих покарань. Існуючі сьогодні покарання за корупційні діяння здійсненні суддями вважаємо недостатньо суворими, у зв'язку з чим пропонуємо внести зміни у ч. 1 ст. 375 кримінального кодексу України замінивши санкцію «карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років» на таку: «карається обмеженням волі на строк до десяти років або позбавленням волі на строк від

п'яти до десяти років». А також у ч. 2 ст. 375 кримінального кодексу України замінивши текст «караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років» на такий: «караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років».

9. Зважаючи на високу відповідальність посади судді та виконання необхідних професійних обов'язків вважаємо за необхідно зробити більш жорстким добір кандидатів на цю посаду. Пропонуємо для цього створити спеціальну Державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Необхідність такої служби на нашу думку є дуже високою у сучасному українському суспільстві, особливо в умовах формування правової держави. Частими є випадки коли не тільки у судах, а і у багатьох інших правоохоронних органах, таких як прокуратура, органи Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки України та інших, посади займають люди з невідповідними своїм званням морально-психологічними якостями. Варто зазначити, що при Міністерстві внутрішніх справ України існує внутрішня спеціальна психологічна служба, одним з завдань якої є аналіз психологічних якостей працівників органів внутрішніх справ. Водночас, вважаємо за необхідне запровадження окремого державного органу, який би оцінював психологічно-моральні якості кандидатів на посади та працівників, не тільки у Міністерстві внутрішніх справ України, а також і у всіх інших правоохоронних органах України. Створення такої служби пропонується шляхом прийняти Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України : питання наукового тлумачення / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 5–10.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6–8.
3. 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.
4. Авилина И. Судебное обжалование неправомерных действий, ущемляющих права граждан / И. Авилина // Советская юстиция. – 1990. – № 3.
5. Административная юстиция в новых европейских демократиях: практическое исследование в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине, / ред.: Д. Дж. Галлиган и др. пер. с англ.; – К.: АртЕк, 1999. – 688 с.
6. Административное право : учебник / [под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова]. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.
7. 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.
8. Адміністративне судочинство України : підручник / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. – Київ : «Істина», 2008. – 219 с.
9. Адміністративно – процедурний Кодекс : Проект Закону від 18.07.2008р № 2789// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00I.html).
10. 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.

11. 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.

12. Алиэскеров М. А., Енгальчев В. Ф. О психологическом обеспечении деятельности судов // Российский судья. – 2004. – № 5. – С. 11–12.

13. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. С. Анохіна; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2001. – 19 с.

14. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 158 с.

15. Аншютц Г. Юстиция и администрация / Г. Аншютц // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 7. – С. 18–25.

16. Асоціація правників України// Критерії розмежування юрисдикції в судочинстві. – 22. 04.2011. – Київ. – С. 1–12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.uba.ua/documents/text/grinyuk_volodymyr.pdf](http://www.uba.ua/documents/text/grinyuk_volodymyr.pdf)

17. Бандурка А. М. Административный процесс : Учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К., Литера ЛТД, 2002. – 288 с.

18. Барри Д. Возмещение убытков, причиненных гражданам государством: аспекты защиты прав человека в США / Д. Барри // Государство и право. – 1993. – № 1. – С. 110–119.

19. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : НОРМА–ИНФРА–М, 2000. – 640 с.

20. Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования // Советское государство и право. – 1975. – № 8. – С. 13–21.

21. Бедь В. В. Юридична психологія: навч. посібник / В. В. Бедь. – Львів: “Новий Світ – 2000”, К.: Каравела, 2002. – 376 с.

22. Беззубов Д. О. Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного державотворення : навч. посіб. / Д. О. Беззубов,

В. О. Заросило, М. М. Коренева, С. А. Подоляка ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – Київ : Леся, 2014. – 175 с.

23. Безлепкин Б. Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – 349 с.

24. Беяневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. / В. Е. Беяневич. – К. : Інформаційно-видавничій центр Товариства «Знання» України, 2001. – 20 с.

25. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 51–60.

26. Битяк Ю. П., К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства / Ю. П. Битяк, А.Т. Комзюк // Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина. – 1993. – С. 75–79.

27. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні : автореф.. канд. юрид.наук : 12.00.10 / Білова О. В. – Харків, 2008. – 19 с.

28. Боботов С. В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика / С. В. Боботов // Советское государство и право. – 1981. – № 6. – С. 127–133.

29. Бойко В. Суддя – це закон, що говорить // Юридична газета. – 2006. – № 10. – 31 травня. – С. 21.

30. Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? / В. Бойцова // Советская юстиция. – 1993. – № 7. – С. 12–13.

31. Большая Советская энциклопедия. – 2-е изд. – М., 1957. – 648 с.

32. Большой юридический словарь / [под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских]. [изд. 2 е, перераб.и доп.]. – М.: Инфра-М. – 704 с.

33. Бондарчук С. А. Деякі проблеми забезпечення ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні / С. А. Бондарчук // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 96–101 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.nbu.gov.ua/e_journals/FP/2010-4/10bcacvu.pdf].

34. Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного процесу / С. А. Бондарчук // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 16–18.

35. Бородин І. Про сутність адміністративної юстиції / І. Бородин // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.

36. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Іван Лук'янович Бородин. – Х., 2004. – 405 с.

37. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Л. Бородин. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2004. – 38 с.

38. Бринцев В. Д. Адміністративне судочинство / Нормативна база, судові прецеденти, коментарі, зразки процесуальних документів / В. Д. Бринцев – Х.: Ксилон, 2002. – 544 с.

39. 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.

40. Буроменский М. В. Обращение в Европейский суд по правам человека. Практика Суда и особенности украинского законодательства / М. В. Буроменский / – Х.: Фолио, 2000. – 32 с.

41. Буряк О. В. Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів / О. В. Буряк // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 3(16). – С. 84 – 90.

42. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : навч. посібник / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с. – Бібліогр. : С. 140–146.

43. Варивода В. І. Новітні погляди на систему адміністративних судів України / В. І. Варивода, І. В. Шруб // Право і суспільство. – № 5. – 2009. –

С. 48–54.

44. Васильев Р. Ф. Акты управления / Р. Ф. Васильев. – М. : МГУ, 1987. – 142 с.

45. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса / Е. В. Васьковский. – М., 1914. – 571 с.

46. Ведерникова О. Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран) / О. Н. Ведерникова // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: материалы конф. М.: МОНФ, 1997. № 47. – С. 52–60. – сер. «Научн. докл.».

47. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укладач і гол. ред. Бусел В. Т.]. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

48. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. М. Винокурова. – Київ, 2011. – 215 с.

49. Винокурова І. Організаційні моделі адміністративної юстиції / І. Винокурова // Трибуна молодого вченого. – С. 102–107.

50. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. В. Вовк. – Одеса, 2009. – 200 с.

51. Гайворонський В. М. Конституційний принцип верховенства права / В. М. Гайворонський // Право України. – 2003. – № 5. – С. 26–31.

52. Головкин В. В. Становление и развитие административного судопроизводства в России / В. В. Головкин, С. С. Москаленко // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2007. – № 2 (26). – С. 39–44.

53. Городовенко В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише закону як один з основних принципів судочинства в Україні / В. Городовенко // Право України. – 2002. – № 4. – С. 124–127.

54. Горшеньова М. С. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

55. Грицанов А. А. Социология : Энциклопедия / Сост. А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Евелькин, Г. Н. Соколова, О. В. Терещенко. – Минск : Интерпрессервис; Книжный Дом, 2003. – 1312 с.

56. Грошевой Ю. М. Судова реформа і проект Конституції України / Ю. М. Грошевой // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 126–135.

57. Гумін О. М. Адміністративно-правове забезпечення: поняття і структура / О. М. Гумін, Є. В. Пряхін // Наше право. – 2014. – № 4. – С. 46–50.

58. Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи / О. М. Гумін, Є. В. Пряхін // Наше право. – 2014. – № 5. – С. 32–37.

59. Гумін О. М. Теоретико-правові аспекти профілактики адміністративно-карних діянь / О. М. Гумін // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 118–120.

60. Гусаров К. В. Проблеми цивільної процесуальної правосуб'єктності: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / К. В. Гусаров; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 19 с.

61. Гуссаковский П. Н. Административная юстиция / П. Н. Гуссаковский // Журнал Министерства юстиции. – 1996. – № 10. – С. 82–83.

62. Гутаріна К. В. Адміністративні суди України на шляху становлення / К. В. Гутаріна // Адвокат. – 2005. – № 9. – С. 48–54.

63. Гуценко К. Ф., Правоохранительные органы / К.Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М. : Зерцало, 1997. – 368 с.

64. Даль В. Толковый словарь русского языка / Владимир Даль. – М., 1980. – Т. 3. – 555 с.

65. Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.14 / Е. А. Дегтярева. – Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.

66. Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах: [учеб. пособие] / А. А. Демин. – М. : Изд-во УДН, 1987. – 84 с.

67. Дерещ В. В. Відносини в системі органів виконавчої влади (за законопроектом «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади») // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.radnuk.info/statti/226-admin-pravo/3506-----l-----r.html].

68. Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні : дис. канд.юрид.наук : 12.00.07 / О. М. Дубенко. – Харків, 2010. – 225 с.

69. Дудка О. Адміністративна юстиція Великобританії / О. Дудка // Юридичний журнал. – 2010. – № 1. – С. 68–70.

70. Дурнев В. Нужен административный суд / В. Дурнев // Советская юстиция. – 1988.– № 6. – С. 25–26.

71. Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве / А. И. Елистратов // Советское право. – 1922. – № 1. – С. 128–134.

72. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М. ; Л. : Государственное издательство. – 1929. – 368 с.

73. Єсімов С. С. Процесуальні аспекти провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань / С. С. Єсімов // Митна справа. – 2011. – №6 (78). – С. 140-145.

74. Єсімов С. С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України / С. С. Єсімов // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки : збірник наукових праць. – 2015. – № 813. – С. 48–53.

75. «За демократію через право» : Висновок Європейської комісії від 16.03.2010 р. № 588/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument].

76. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы : в теории и законодательстве / М. Д. Загряцков ; [2-е изд., доп.]. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.

77. Зайцев И. М Хозяйственный спор как охранительное правоотношение

/ И. М. Зайцев // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981. – С. 50–67.

78. Закаблук М. Моральне обличчя суддівського корпусу – під загрозою / М. Закаблук // Закон і Бізнес. – 2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://zib.com.ua/ua/7380-igor_samsin_moralne_oblichchya_suddivskogo_korpusu_-_pid_zag.html\]](http://zib.com.ua/ua/7380-igor_samsin_moralne_oblichchya_suddivskogo_korpusu_-_pid_zag.html).

79. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

80. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

81. Закон України «Про судоустрій України» № 3018–III від 07 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180 (втратив чинність).

82. Ивановский В. В. Учебник административного права / В. В. Ивановский ; [4-е изд.]. – Казань, 1911. – 511 с. – (Полицейское право. Право внутреннего управления).

83. Іванов І. І знову про підвідомчість / І. Іванов // Юридична газета. – 2006. – № 5 (65). – С. 3.

84. Імплементация административного законодательства зарубежных стран в правовой простір України (теоретико-методичні аспекти) [Текст] : навч. посіб. / Беззубов Д. О., Заросило В. О., Заросило В. В. [та ін.]. – К. : [ТОВ «МП Леся»], 2015. – 112 с.

85. 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.

86. Карнарук А. Організація діяльності та юрисдикція Адміністративного суду / А. Карнарук // Підприємство, господарство, право. – 2006. – № 4. – С. 103–107.

87. Кивалов С. В. Административное право Украины : учебник / под

общей ред. С. В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.

88. Кирилюк Р. Правова природа відносин щодо організаційного забезпечення діяльності судів за участі Державної судової адміністрації України : проблемні питання визначення / Р. Кирилюк // Віче // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://www.viche.info/journal/2735/>].

89. Кіт Х. Голова суду як суб'єкт владних повноважень/ Х. Кіт // Львівський національний університет ім. І. Франка. – 2011. – Вип. 54. – С. 173–179.

90. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. О. Клименко. – Ірпінь, 2008. – 194 с.

91. Кобалевский В. Л. Советское административное право. – Х., 1929. – С. 413.

92. Кобилянський К. М. Становлення адміністративних судів на землях сучасної України в період з 1917 по 1920 рік / К. М. Кобилянський // Наше право. – 2009. – № 4. – Ч. 1. – С. 27–31.

93. Кобилянський К. М. Роль Конституційного Суду України і Верховного Суду України у становленні права на судовий захист в адміністративних судах України / К. М. Кобилянський // Адвокат. – № 4. – № (115). – 2010. – С. 39–43.

94. Коваль В. М. Актуальні проблеми організації та діяльності апеляційних судів в Україні : монографія / В. М. Коваль. – Севастополь : Вид-ць Кручинін Л. Ю., 2005. – 188 с.

95. Ковлер А. И. Совершенствование правосудия в России. Интервью главного редактора журнала с В. А. Тумановым / А. И. Ковлер, В. А. Туманов // Государство и право 1998. – № 12. – С. 15–19.

96. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747–IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>].

97. Козлов А. Ф. Суд первой инстанции как субъект советского

гражданского процессуального права / А. Ф. Козлов. – Томск : Изд-во Томского Ун-та, 1983. – 165 с.

98. Козлова Л. С. Институт административной юстиции в структуре административного права / Л. С. Козлова // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 39–41.

99. Коліушко І. Господарські суди vs. Адміністративні / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Юридичний вісник України. – 2006. – № 47 (595). – С. 6.

100. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, – 1999. – 736 с.

101. Коментар до Закону України «Про судоустрій України» / за заг. ред. В. Т. Маляренка – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 462 с.

102. Конин Н. М. Административное право России : учебник ; [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : «Проспект», 2010. – 448 с.

103. Коновалова В. О. Юридична психологія : [підруч. для студ. спец. вищ. навч. закл.] / В. О. Коновалова, В. Ю. Шепітько. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 424 с.

104. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – Т. 3. – М. : Инфра–М, 1997.

105. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік : Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://nau.kiev.ua>].

106. Конституція (Основний Закон) Української РСР : Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://nau.kiev.ua>].

107. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

108. 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.

109. 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 // [<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/A3BC9DFDE686EABDC325723B004425F0?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=A3BC9DFDE686EABDC325723B004425F0&Count=500&>].

110. Концепція судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. // *Голос України*. – 1992. – 12 серпня.

111. Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции / Н. М. Коркунов // *Журнал гражданского и уголовного права*. – 1885. – Кн. 1. – С. 1–48.

112. Коркунов С. Русское государственное право / Коркунов С. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 2. – 748 с.

113. Корф С. А. Административная юстиция в России : [в 2 т.] / Корф С. А. – СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1910. – Т. 2. – 507 с.

114. 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.

115. Кузнєцова Н. С. Адміністративна юстиція очима цивіліста / Н. С. Кузнєцова // *Правовий тиждень*. – 2009. – № 33–34. – С. 3.

116. Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе : Административная юстиция во Франции / Н. Куплеваский – Ч. 1. – Харьков : Унив. тип., 1879. – 267 с.

117. Курінний Є. Адміністративна юстиція як невід’ємна складова адміністративно-правового захисту / Є. Курінний // *Підприємництво, господарство, право*. – 2004. – № 2. – С. 20–25.

118. Курко М. Н. Розвиток судової системи на території України –

історичний аспект (XVIII – XIX століття) / М. Н. Курко // Часопис Київського університету права. – 2010. – С. 35–38.

119. Лав М. К. Административное право в Соединенных Штатах Америки / М. К. Лав // Верховенство права. – М.: Прогресс, – 1992. – С. 185–201.

120. Лазаревский Н. И. Административная юстиция / Н. И. Лазаревский // Политическая энциклопедия. – СПб., 1906. – Вып. 1. – С. 112–115.

121. Лемайер К. Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / Лемайер. К., – СПб., 1905. – 206 с.

122. Лист ВАС України від 19 травня 2010 р. № 708/11/13-10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v708_760-10].

123. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. А. Лозина–Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 121–169.

124. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. А. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 1. – С. 5–42.

125. Лория В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? / В. А. Лория // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 110–114.

126. Лория В. А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального законодательства / В. А. Лория. – Тбилиси, 1974. – 104 с.

127. Малая Советская энциклопедия. – Т. 10. – М., 1932. – 480 с.

128. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. – М. : Юрид. лит., 1996. – 432 с.

129. Матиевский М. Д. Заявление в суде административно-правового спора как реализация конституционного права на судебную защиту / М. Д. Матиевский // Процессуальные средства реализации конституционного

права на судебную и арбитражную защиту : межвед. темат. сб. – Калининград : Калининградский гос. ун-т, 1982. – С. 115–121.

130. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. Н. Махина. – Саратов, 1998. – 223 с.

131. Мельник М. Г. Управління діяльністю органів судової гілки державної влади як адміністративно – правова категорія/ М. Г. Мельник // Вісник Серія : Держава і право. – 2011. – № 1. – С. 142–145.

132. Мельникова Э. Б. Буржуазная юстиция и права человека. – М.: Наука, 1987. – 176 с.

133. Минашкин А. В. Формирование принципов административного судопроизводства / А. В. Минашкин // Российский судья. – 2005. – № 1. – С. 19–24.

134. Міненкова Н. Суд починається з поваги / Н. Міненкова // Закон і Бізнес. – 2009.01.31. – № 5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://www.zib.com.ua/>].

135. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. Є. Міщенко. – Київ, 2011. – 214 с.

136. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. канд. юр. наук, спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Є. Міщенко. – К. : Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2011. – 19 с.

137. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду / О. Муза // Юридична Україна. – 2008. – № 8. – С. 23–28.

138. Неварах А. А. Административная юстиция в арабских странах (на примере Египта, Сирии и Ливана) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. А. Неварах. – М., 2007. – 155 с.

139. Нерсесянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 года) / В. С. Нерсесянц // Права человека в истории человечества и в современном мире. – 1989. – С. 21–29.

140. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні : адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Неугодніков ; Одеська національна юридична академія. – Одеса., 2006. – 166 с.

141. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні : адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Неугодніков ; Одеська національна юридична академія. – Одеса., 2006 – 20 с.

142. Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США / Г. И. Никеров // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 100–106.

143. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Николаева Л.А. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. – 64 с.

144. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции : [сборник] / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева ; Ассоциация Юридический центр. – науч.-практ. изд. – С. –Пб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 332 с., 1 л. портр. – (Конституционное, муниципальное и административное право).

145. Новий тлумачний словник української мови. – К.: Аконіт, 2003. – Т. 1. – 926 с.

146. Новий тлумачний словник української мови : [у 4 т.]. – 42 000 слів. – Т. 3. О–Р. – К. : Аконіт, 1999. – 928 с.

147. Ноздрачев А. Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью / А. Ф. Ноздрачев, Н. В. Сухарева, В. И. Мельникова // Законодательство и

экономика. – 2005. – № 5. – С. 12–21.

148. Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции / Е. Носов // Советское право. – 1925. – № 4 (16). – С. 70–85.

149. О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан : Закон СССР от 30 июня 1987 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.

150. О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан : Закон СССР от 2 ноября 1989 года № 719-1 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [<http://nau.kiev.ua>].

151. Об административном суде : Закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 года № 793–XIV : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.cont.md/fin_zak/DB/11213.htm].

152. Онопенко В. Основні недоліки судової влади так чи інакше пов'язані з кадровою проблемою : Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/73FE3F0C5D6505ECC2257465003C3D86?opendocument>].

153. Основы теории государства и права : учебное пособие / [Алексеев С. С., Васьков П. Т., Дюрятин И. Я., Кожевников С. Н. и др.]; Отв. ред. С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1971. – 408 с.

154. Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации / И. В. Панова // Государство и право / Российская академия наук ; Институт государства и права. – М. : Наука, 2001. – № 10. – С. 13–20.

155. Пархоменко Л. Рік після реформи : час оцінки / Л. Пархоменко // Правовий тиждень. – 11 серпня 2001. – № 30–31 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://smi.liga.net/articles>].

156. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні / О. Пасенюк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1 (1). – С. 50–53.

157. Пасенюк О. М. Україна : вітчизняна модель адміністративної юстиції / О. М. Пасенюк // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2250ACD7F0ED69D1C3256FE9001CC520].

158. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [моногр.] / Ю.С. Педько. – К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.

159. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Педько Юрій Сергійович. – К. : НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. – 230 с.

160. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. С. Педько. – К. : НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2004. – 16 с.

161. Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления : автореф. канд. дисс. / А. П. Петухов – Л., 1981. – 21 с.

162. Пилипенко Л. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах / Л. Н. Пилипенко // Законодательство и экономика. – 1996. – № 3–4. – С. 77–81.

163. Пилипенко Л. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах / Л. Н. Пилипенко // Адвокат. – 1996. – № 10–11.

164. Плющ В. О. Теоретико-методологічні засади дослідження державних послуг в Україні. / В.О. Плющ // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2009. – № 1. – С. 43–49.

165. Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года // Вестник Временного правительства. – Петроград, 1917. – № 75 (121). – 9 (22) июня.

166. Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Ради суддів від 22.10.2010 р. № 12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an/13/MUS14394.html].

167. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

168. Про адміністративні послуги : Проект Закону 09.11.2011 № 9435// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41734].

169. 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.

170. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України : Закон України від 20.10.2011 р. № 3932–VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3932-17>].

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

172. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p>].

173. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2004 року № 842 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 2922.

174. 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// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012#n19\]](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/33/2012#n19).

175. Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства : Рекомендації Вищого господарського суду України від 02.02.2010 р. № 04–06/15 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v06_1600–10\]](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v06_1600–10).

176. 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.

177. Про стан здійснення судочинства у 2003 р. і завдання на 2004 р. : Постанова Президії Верховного Суду України, Президії Ради суддів України від 20.02.2004 р. № 5 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 4.

178. 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).

179. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.02.2016 р. № 1402-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19\]](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19).

180. Про адміністративні послуги : Проект Закону України від 16.03.2010 р. № 6199 (не включений в порядок денний) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=37296&pf35401=159897\]](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=37296&pf35401=159897).

181. Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування адміністративної та господарської судової юрисдикції» № 1403 від 23 січня 2008 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [\[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31443\]](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31443).

182. Проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального

кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів» № 2146 від 12 вересня 2006 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27992].

183. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів як спосіб забезпечення їх законності / В. Б. Пчелін // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2009_4/PB-4/PB-4_18.pdf].

184. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права / П. М. Рабінович. – К., 1994. – 120 с.

185. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції / В. В. Решота // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1(17). – С. 208–214.

186. Решота В. Перспективи реформування адміністративної юстиції у системі державного управління України з використанням англосаксонських країн / В. Решота // Ефективність державного управління. – Збірник наукових праць. – 2008. – Вип. 14/15. – С. 128–133.

187. Рижков Г. Адміністративна юстиція як елемент правової культури суспільства / Г. Рижков // Право та культура : теорія і практика : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 15–16 травня 1997 р.); за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : МП «Леся», 1997. – С. 201.

188. 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// [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.2704.0].

189. Руденко А. В. Адміністративне судочинство : становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Руденко. – Х., 2006. – 210 с.

190. Руженцева Є. О. Розмежування судових юрисдикцій при вирішенні земельних спорів : новели законодавства / Є. О. Руженцева // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 48–56.

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

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

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

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

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

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

197. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні : становлення та перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. Г. Свида. – Одеса, 2008. – 232 с.

198. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 10. – С. 2–5.

199. Сергеев Ю. В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ю. В. Сергеев. – М., 2007. – 192 с.

200. Сергієнко О. В організації судочинства адміністративними судами є істотні недоліки : Офіційний веб – сайт Верховного Суду України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://admincourt.net/?p=143>].

201. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Скавронік ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002. – 20 с.

202. Словарь иностранных слов : [16 -е изд., испр.]. – М. : Рус. яз., 1988. – 624 с.

203. Смирнов А. В. Модели уголовного процесса / А. В. Смирнов. – СПб : Наука, 2000. – 224 с.

204. Смокевич М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. І. Смокевич. – Київ, 2009. – 232 с.

205. Соболий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Соболий. – Київ, 2010. – 220 с.

206. Собрание Узаконений. – 1919. – № 12. – Ст. 122.

207. Собрание Узаконений. – 1919. – № 23. – Ст. 271.

208. Собрание Узаконений. – 1921. – № 49. – Ст. 348.

209. Советское гражданское процессуальное право / Под ред. М. А. Гурвича. – М.: Наука, 1964. – 536 с.

210. Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории / Старилов Ю. Н. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. – 197 с.

211. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Старилов Ю. Н. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2001 – 304 с.

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

213. Стефанюк В. Запровадження адміністративної юстиції / В. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 7. – С. 5–12.

214. Стефанюк В. С. Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами / В. С. Стефанюк, Н. П. Лукашова // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 36–38.

215. Стефанюк В. С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 5. – С. 49–53.

216. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. С. Стефанюк ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2000. – 20 с.

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

218. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. А. Стрижак. – Київ, 2005. – 27 с.

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

220. Судово-правова реформа : час уточнити орієнтири // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 4. – С. 2–9.

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

222. Тарасов И. Т. Административная юстиция / И. Т. Тарасов // Земство. – 1882. – № 18. – С. 2–8.

223. Тарасов И. Т. Организация административной юстиции / И. Т. Тарасов // Юридический вестник. – 1897. – № 9. – 735 с.

224. Тиндик Н. П. Судочинство у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин: історичні аспекти становлення та розвитку / Н. П. Тиндик // Митна справа. – 2010. – № 5. – Ч. 2. – С. 105–110.

225. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития / Ю. А. Тихомиров // Российская юстиция. – 1998. –

№ 8. – С. 35–37.

226. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М., 1988. – 798 с.

227. Тихомирова М. Ю. Административное право и процесс : Полный курс [2-е изд., доп. и перераб.] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.

228. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования / Н. М. Тищенко. – Х. : Право, 1998. – 268 с.

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

230. Томашевська О. Г. Основні засади сприяння розвитку конкурентного середовища в економіці регіону / О. Г. Томашевська // Збірник наукових праць «Економічні науки». – 2010. – Вип. 6. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpn/2010_6/29_OsZ.pdf].

231. Трегубов Е. Л. Проблеми здійснення захисту прав громадян адміністративними судами України / Е. Л. Трегубов // Електронне наукове фахове видання «Часопис Академії адвокатури України». – 2010. – № 6. – С. 01–06 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2010-1/10telasu.pdf].

232. Третя щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини “Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні” // [http://ombudsman.kiev.ua/Dop_3/R3_1.htm].

233. Указ Президента від 01 жовтня 2002 р. № 889/2002 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F9FCE460B9725507C2256D9B0023437B>].

234. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22 липня 1998 р. //

Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

235. Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 07 листопада 2002 р. № 995/2002 // [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-сайт ВР України. – Режим доступу : [<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995%2F2002>].

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

237. Філософський словник. – К. : Укр. рад. енцикл., 1986.

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

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

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

241. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Н. Ю. Хаманева ; Институт государства и права РАН. – М., 1997. – 48 с.

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

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

244. Чаку Є. В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Чаку. – Дніпропетровськ, 2012. – 181 с.

245. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Чечот Д.М. – Л., 1973. – 134 с.

246. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические

проблеми). – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та им. А. А. Жданова, 1973. – 135 с.

247. Шадура Д. Н. Цивільна юрисдикція : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д. Н. Шадура ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.

248. Швецова Н. В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Швецова. – Харків, 2011. – 213 с.

249. Шевцова Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві / Н. В. Шевцова : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2009_4/PB-4/PB-4_14.pdf].

250. Шевченко Дмитро. Земельні спори під пильним оком суддів // Земельне право України : теорія і практика. – 2009. – № 9. – С. 33–36.

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

252. Шерегин А. П. Административная юрисдикция / Шерегин А. П. – М. : Юрид.лит., 1979. – 134 с.

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

254. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні у контексті світової адміністративної теорії та практики : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Оксана Іванівна Шостенко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 191 с.

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

256. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний

лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року № 3.2.-2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [nau.kiev.ua].

257. Юридическая психология : учебник для вузов / В.Л. Васильев [5-е изд., доп. и перераб.]. – СПб. : Питер, 2004. – 655 с.

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

259. Яричевский В. С. Правовое обеспечение финансирования судебной реформы в Украине // Судова реформа в Україні : проблеми і перспективи. Матер. наук.-практ. конф. – Київ – Харків, 2002. – С. 155–157.

260. Rhinow R., Koller H., Kiss C. Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes. Basel; Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1996.



ВІННИЦЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

м. Вінниця, вул. Островського, 14. Код ЄДРПОУ 34455243

тел/факс (0432) 61-86-28, 61-86-25,

Web: www.voas.gov.ua e-mail: inbox@adm.vn.court.gov.ua

08.07.2016 № 02.3-48/1662/16
на № _____ від _____

ДОВІДКА

впровадження у практичну діяльність результатів дисертаційного дослідження Піпяка
Миколи Івановича на тему «Адміністративний суд в системі державних органів України»
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Комісією у складі суддів Вінницького окружного адміністративного суду Яремчука Костянтина Олександровича, Томчука Андрія Валерійовича та Слободонюка Михайла Васильовича складена ця довідка за результатами розгляду та аналізу матеріалів дослідження Піпяка Миколи Івановича, який представив основні положення свого дисертаційного дослідження на тему «Адміністративний суд в системі державних органів України» та обґрунтував їх практичну значимість у правозастосовній діяльності.

Комісія вважає, що окремі пропозиції, отримані в ході проведеного Піпяком М.І. дослідження, мають практичний інтерес до їх застосування в практичній діяльності суду.

Відтак, результати дослідження Піпяка М.І. можуть бути взяті до уваги щодо можливості застосування їх в ході організаційної побудови адміністративного суду.

Члени комісії



суддя Вінницького окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук
К.О. Яремчук

суддя Вінницького окружного
адміністративного суду
А.В. Томчук

суддя Вінницького окружного
адміністративного суду
М.В. Слободонюк



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
 вул. Сонячна, 3, м. Вінниця, 21008, тел. (0432) 46-00-03,
 email: office@vnsau.org, rector@vnsau.org, код ЄДРПОУ 00497236

14 грудня 2016 р. № 12-48-1254 У Спеціалізовану вчену раду
 на № _____ від _____ по захисту дисертацій

Акт

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
 асистента кафедри права факультету менеджменту та права Вінницького національного аграрного університету Пипяка Миколи Івановича на тему: «Адміністративний суд в системі державних органів України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – декан факультету менеджменту та права, в. о. завідувача кафедри права, доктор юридичних наук, професор Мельничук О. Ф.;

Члени комісії – кандидат юридичних наук, доцент Опольська Н. М.; кандидат юридичних наук, доцент Правдюк А. Л.

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Пипяка Миколи Івановича на тему «Адміністративний суд в системі державних органів України» використано викладачами кафедри права факультету менеджменту та права при підготовці і викладанні курсів лекцій з таких дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Фінансове право».

Пропозиції, наведені у дисертаційній роботі, включено до навчальних програм і методичних рекомендацій до вивчення означених дисциплін.

Ректор



[Signature]

В. А. Мазур

Голова комісії

декан факультету менеджменту та права, в. о. завідувача кафедри права, доктор юридичних наук, професор

[Signature]

О. Ф. Мельничук

Члени комісії

кандидат юридичних наук, доцент
 кандидат юридичних наук, доцент

Н. М. Опольська
 А. Л. Правдюк

№ 000823