

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОРЧИНСЬКИЙ ОЛЕГ ІВАНОВИЧ

УДК 342.565.4:353(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. І. Корчинський**

Науковий керівник **Бортник Надія Петрівна**

доктор юридичних наук, професор

Львів – 2018

АНОТАЦІЯ

Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018.

Зміст анотації. У дисертації, на підставі комплексного використання низки теоретико-методологічних підходів досліджено правові засади організації адміністративного судочинства в Україні.

Розглянуто наукознавчу основу дисертаційного дослідження, на підставі чого вказано, що незважаючи на те, що адміністративне судочинство є цілком новим явищем у вітчизняному державотворенні, проблемам його становлення вже присвячено низку наукових праць і українських, і зарубіжних вчених, де широко висвітлювалися і продовжують висвітлюватися питання діяльності адміністративних судів, організації адміністративного судочинства.

Вказано, що з-поміж проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям, що зумовлює потребу у додаткових дослідженнях загальнометодологічних питань правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Констатується, що питання правових засад організації адміністративного судочинства в Україні належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної

концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

Наголошено, що з поступальним розвитком адміністративної юстиції в Україні кожна людина отримала більш повну можливість вирішувати в судовому порядку спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й із державою. Обов'язком кожної правової держави, котра прагне утвердження верховенства права, є гарантування суб'єктивних прав громадянина у відносинах із органами публічної адміністрації за допомогою адміністративної юстиції. Закріплена на рівні Кодексу адміністративного судочинства України можливість перевірки державної діяльності в межах адміністративного процесу сприятиме посиленню довіри громадян до правової держави.

Отже, адміністративна юстиція – невід'ємний атрибут правової держави, спрямований на забезпечення верховенства права, судового захисту конституційних прав і особистих свобод громадян, судового контролю за правомірністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, вирішення спорів адміністративного характеру між громадянами та органами, які здійснюють публічно-владні повноваження.

Запропоновано під правовими засадами організації адміністративного судочинства в Україні розуміти сукупність адміністративно-правових норм, в яких закріплені єдині цілі та завдання, принципи організації та діяльності, функції, основні суб'єкти, механізми та взаємозв'язки адміністративних судів, які лише у сукупності та взаємодії дозволяють забезпечити охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина в публічно-правовій сфері.

Констатується, що 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 в Україні 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.

Підкреслено, що історія становлення й розвитку української державності, а отже, й адміністративної юстиції, почасти сумна, часом навіть трагічна, але повчальна. Безперечно, вивчаючи той чи інший правовий інститут, до уваги слід брати історичні аспекти його розвитку. Адже історія права дає неоціненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ та їх правового опосередкування, дає змогу робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів.

Вказано, що існує значний український досвід адміністрування й правосуддя, який український народ та його провідники нагромадили за свою нелегку історію. Він полягає у поєднанні двох начал: демократії та авторитаризму. В українській адміністративній традиції відображені професіоналізм і політика адміністративного апарату, який майже завжди був державою у державі.

Історично українська традиція адміністративної юстиції формувалася на основі і національного, і зарубіжного досвіду. Тому запозичення українцями адміністративного досвіду, досвіду адміністративної юстиції європейських народів – австрійців, угорців, німців, поляків, чехів, словаків, румун, французів – лише підтверджує європейськість української традиції адміністративної юстиції.

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

Для подальшого реформування та удосконалення адміністративного судочинства в Україні визначено сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів, усі її особливості та аспекти. З'ясовано, що юрисдикція трактується, передусім, як діяльність суду, підвідомчість, повноваження для розгляду справи та застосування санкцій.

Підтримано позицію тих фахівців, які стверджують, що адміністративну юрисдикцію можна поділити на три види:

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

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

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

Зазначено, що питання адміністративної юстиції є важливим аспектом при аналізі адміністративно-правових спорів. Так, межі її дії – це сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері управлінської діяльності, коли спір має публічно-правовий характер, тобто у сфері публічного управління. Реалізуючи публічний інтерес, органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають публічну волю у вигляді нормативно-правового акта, 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 в адміністративні правовідносини.

Вказано, що центральним завданням адміністративної юстиції, що характеризує її правову природу, є позбавлення чинності незаконного нормативно-правового акта 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.

Зазначено, що навіть сьогодні у юридичній літературі питання визначення предмету захисту прав осіб в 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.

2. Основою адміністративно-правового спору є факт порушення суб'єктом владних повноважень виключно конкретного права особи.

3. Адміністративний спір в рамках управління завжди зумовлений фактом порушення прав та законних інтересів осіб.

Констатується, що 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.

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.

Підкреслено, що особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси в сфері публічно-правових відносин порушені, має право звернутись до адміністративного суду. Формою такого звернення є письмова позовна заява, особисто подана позивачем або його представником чи надіслана поштою. Процесуальним наслідком реалізації права на звернення до суду є відкриття провадження у справі та ухвалення судового рішення.

Наголошується, що принципами судочинства називають основні, базові правила розгляду і вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів. Підтримано думку про те, що принципами (засадами) судочинства (незалежно від галузевої належності) 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. 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.

Вказано, що 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 і як гарантії реалізації завдань судочинства, і як 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.

На підставі проведеного порівняльного аналізу досвіду європейських моделей організації адміністративного судочинства, виокремлено головні позитивні характеристики, імплементація яких сприяла б удосконаленню діяльності адміністративних судів в Україні: запровадження повної незалежності адміністративного суду від будь-якого впливу органів виконавчої влади; прийняття змін до Кодексу адміністративного судочинства, з метою усунення існуючих колізій та прогалин; підвищення кваліфікаційного рівня суддів, передусім, у питаннях місцевого самоврядування та державного управління, що дозволило б суддям всебічно досліджувати проблему, враховуючи всі аспекти та особливості публічно-правових спорів.

Констатується, що сьогодні у світовій практиці склалося 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. Цими способами забезпечення правового захисту громадян у 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;

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;

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);

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») входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів.

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

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

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

Виходячи із основних завдань адміністративного судочинства, обґрунтовано, що для підвищення ефективності діяльності адміністративних судів необхідно звернути увагу на такі ключові аспекти як:

- можливості суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;
- розвитку системи альтернативних способів розв'язання спорів, зокрема шляхом запровадження інституту присудової медіації;
- запровадження збалансованої системи процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;
- посиленні процесуальних механізмів формування єдності судової практики;
- перегляді предметної підсудності адміністративних справ;
- впровадженні досудової адміністративної процедури оскарження, що сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб

оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів.

За результатами дослідження запропоновано зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, адміністративна справа, правові засади, принципи адміністративного судочинства, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, судова реформа.

SUMMARY

Korchinsky O.I. Legal principles of organization of administrative legal proceedings in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of manuscripts.

Dissertation for the degree of Candidate of Law in specialty 12.00.07 – «Administrative law and process; finance law; information law». – Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2018.

In the dissertation, on the basis of the comprehensive use of a number of theoretical and methodological approaches, the legal principles of the organization of administrative legal proceedings in Ukraine are researched.

The scientific basis of the dissertation research is considered, on the basis of which it is indicated that despite the fact that administrative legal proceedings are a completely new phenomenon in the national state creation, problems of its formation have already been devoted to a number of scientific works of Ukrainian and foreign scientists, where issues of activity are widely covered and continued to be covered. administrative courts, organization of administrative proceedings.

It is specified that among the problems of reforming the judicial system of Ukraine one of the central places is the problem of access to justice, which has many different aspects. The search for an optimal model of justice is directly related to the research and the solution to this problem, since the formation of a legal state, a civil society is organically linked to effective, accessible and fair justice, which necessitates additional research on general methodological issues of the legal basis

for the organization of administrative justice in Ukraine.

It is stated that the questions of legal principles of organization of administrative legal proceedings in Ukraine are among the number of complex system research objects. Their complexity, multidimensionality and social character imply the need for an integrated, comprehensive study. The research strategy, which is the basis of the integrated approach, is primarily based on the following methodological principles: the formulation of a general theoretical concept; the development of cross-cutting concepts and categories that ensure the unity of the approach to the object of research.

It was emphasized that with the progressive development of administrative justice in Ukraine, every person received a more complete opportunity to resolve the dispute in court not only with any natural or legal person, but also with the state. The duty of each law-governed state, which seeks to establish the rule of law, is to guarantee the subjective rights of a citizen in relations with public administration bodies with the help of administrative justice. At the level of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine, the possibility of verifying public activity within the administrative process will enhance the trust of citizens in the rule of law state.

Thus, administrative justice is an inalienable attribute of a law-governed state aimed at ensuring the rule of law, judicial protection of constitutional rights and personal freedoms of citizens, judicial control over the validity of acts of executive power and local self-government, resolving administrative disputes between citizens and bodies that carry out public authority.

The legal principles of the organization of administrative legal proceedings in Ukraine are proposed to be understood as a set of administrative and legal norms, in which there are established common goals and objectives, principles of organization and activities, functions, main subjects, mechanisms and interconnections of administrative courts, which only in aggregate and interaction allow to provide protection and protection of rights and legitimate interests of a person and a citizen in the public law sphere.

It is stated that the modern system of administrative courts in Ukraine is the result of a long-term process of their evolution, the development of a society inhabiting the territory of the Ukrainian state and political regimes influenced by the Ukrainian people. It is indisputable that in order to better understand at the fundamental level the essence and significance of the modern system of administrative courts in Ukraine, their functional purpose and the direction in which it is necessary to reform and improve them, it is not enough to study the whole legal and regulatory framework on the basis of which the system of administrative courts built.

It is stressed that the history of the formation and development of Ukrainian statehood, and hence of administrative justice, is partially sad, sometimes even tragic, but instructive. Undoubtedly, studying one law or another, one should take into account the historical aspects of its development. Indeed, the history of law provides invaluable material for establishing scientific criteria for the assessment of social phenomena and their legal mediation, makes it possible to make theoretical conclusions on a solid foundation of facts.

It is indicated that there is a significant Ukrainian experience of administration and justice that the Ukrainian people and its leaders have accumulated in their difficult history. It consists of combining two principles: democracy and authoritarianism. The Ukrainian administrative tradition reflects the professionalism and policy of the administrative apparatus, which was almost always a state in the state.

Historically, the Ukrainian tradition of administrative justice was formed on the basis of both national and foreign experience. Therefore, the borrowing by Ukrainians of administrative experience, the experience of administrative justice of European peoples - Austrians, Hungarians, Germans, Poles, Czechs, Slovaks, Romanians, and the French - only confirms the Europeanism of the Ukrainian tradition of administrative justice.

Each historical period left its mark on the process of formation and development of administrative justice, over the years the system of administrative

courts became more efficient and effective, having finally formed into a full-fledged link of the judicial system of Ukraine.

In order to further reform and improve administrative justice in Ukraine, the essence of the jurisdiction of administrative courts, all its features and aspects is determined. It has been clarified that jurisdiction is interpreted primarily as the activity of the court, jurisdiction, powers for the consideration of a case and the application of sanctions.

The position of those experts who argue that administrative jurisdiction can be divided into three types is supported:

1) administrative and regulatory, that is, the competence to resolve administrative cases that arise on other grounds, in addition to the emergence of a dispute about the right and implementation of an administrative offense (cases of issuing licenses, state registration of vehicles, etc.);

2) administrative-judicial, that is, the competence of administrative courts in resolving relevant cases;

3) administrative-tort, that is, competence in resolving cases of administrative violations and passing resolutions thereon.

It is noted that the issue of administrative justice is an important aspect in the analysis of administrative-legal disputes. Thus, the boundaries of its action - a set of social relations that arise in the field of administrative activity, when the dispute has a public-law nature, that is, in the field of public administration. In realizing public interest, public authorities and bodies of local self-government determine the public will in the form of a legal act that extends to a certain territory and to all relevant entities of "public administration" (individuals and legal entities), thereby exercising influence imperious nature in all areas of public life, as a result of which citizens enter the state or local self-government bodies in administrative legal relations.

It is specified that the central task of administrative justice, which characterizes its legal nature, is the deprivation of the validity of an unlawful legal act of management, since it is through administrative legal proceedings that judicial control and supervision of the activity of state authorities and local self-government bodies

are carried out, protection of rights and freedoms takes place and legitimate interests of individuals and restoration of order in the territory of the state.

It is noted that even today in the legal literature the issue of determining the subject of the protection of the rights of persons in the administrative process remains controversial. There are several scientific approaches in this regard, among which:

1. In cases of invalidation of normative legal acts of state bodies and bodies of local self-government there are no factual features of the dispute about the right, and, in turn, the legal act itself, as a legal fact, violates practically no personal subjective right of the individual, but only his legal interest.

2. The basis of an administrative-legal dispute is the fact of violation by the subject of authority of the exclusive right of a person.

3. An administrative dispute within the management is always conditioned by the fact of violation of the rights and legitimate interests of individuals.

It is noted that the proceedings in the administrative court are based on general rules of procedure with peculiarities arising from the principles of administrative proceedings, the subject of consideration and the composition of participants in administrative proceedings.

A procedural means of disregarding an administrative case is a claim, that is, an appeal by an interested person or another authorized to that person to a court with a request for the consideration of a dispute and the protection of subjective rights.

It is emphasized that a person who considers that his rights, freedoms or legitimate interests in the field of public relations have been violated has the right to apply to an administrative court. The form of such appeal is a written statement of claim, filed personally by the plaintiff or his representative or sent by post. The procedural consequence of the exercise of the right to apply to the court is the opening of proceedings and the adoption of a court decision.

It is noted that the principles of legal proceedings are called the basic, basic rules of consideration and resolution of court disputes, which have an external expression in the norms of the procedural codes. It is supported by the opinion that the principles (principles) of legal proceedings (regardless of sectoral affiliation) are

the basic laws, which are connected with the purpose and tasks of the last idea, which reflect the specifics of its stages, institutes, peculiarities of the procedural activity of the court and all other participants of the process. With regard to the process, the most general rules of behavior of a certain nature, enshrined in the law, are addressed to all participants in the process, which are of a mandatory nature and are provided with means of state coercion and have a legal mechanism for implementation.

It is specified that for the administrative legal proceedings as for the court proceedings, the main task of which is the protection of the rights and freedoms of man and citizen, the legitimate interests of legal persons in the field of public-legal relations, the direction of the principles of administrative legal proceedings, their essence is well understood. They act as a guarantee of the realization of the tasks of legal proceedings, and as a guarantee of observance of the procedural form of this protection. In this case, the main function of the norms and principles of administrative procedural law is to contribute to the legally correct implementation of the rights and freedoms of citizens and the fulfillment of obligations by all parties to the process.

Based on the comparative analysis of the experience of European models of organization of administrative justice, the main positive characteristics are identified, the implementation of which would contribute to the improvement of the activity of administrative courts in Ukraine: introduction of the full independence of the administrative court from any influence of the executive authorities; Adoption of amendments to the Code of Administrative Justice, in order to eliminate existing conflicts and gaps; raising the qualification level of judges, first of all, in matters of local self-government and public administration, which would enable judges to thoroughly investigate the problem, taking into account all aspects and peculiarities of public-law disputes.

It is stated that today in the world practice there are four main ways (main types) of realization of legal protection of citizens from unlawful actions and decisions of executive authorities and its employees, and hence four approaches to legal and organizational registration of such protection, that is, creation of a system of

organs - courts , colleges, tribunals, etc. These methods of ensuring legal protection of citizens in the field of public administration are:

1) an administrative procedure or verification of the lawfulness, reasonableness and appropriateness of accepting and executing administrative acts that, in the opinion of the applicant, violate his rights and freedoms, is higher in the order of obedience by the authority (official). Sometimes this type of administrative justice is called administrative when the administrative justice bodies are part of the public administration and are not subject to the jurisdiction of the courts of general jurisdiction;

2) court proceedings – consideration and resolution by courts of general jurisdiction when using civil-procedural forms of complaints about actions (decisions) of government bodies that violate the rights and freedoms of citizens;

3) "quasi-judicial" (Anglo-American, Anglo-Saxon): when a system is under the control of courts of general jurisdiction of special bodies for the consideration of administrative disputes not included in the judicial system (functions, for example, in the United Kingdom, USA);

4) judicial specialized, that is, administrative justice is characterized by the creation of specialized courts for the resolution of disputes on individual administrative matters that arise in the area of the functioning of the governing bodies. Administrative courts ("courts of administrative justice") are part of a single judicial system and independent in the administration of justice from administrative authorities and ordinary (general) courts.

It is emphasized that experience of many European countries testifies that administrative courts can be an accessible and effective tool for protecting human rights, freedoms and interests from violations of state authorities and local self-government. Therefore, taking into account the achievements of European states in the field of administrative process, legal standards developed at the pan-European level, the study of the practice of the European Court of Human Rights is a prerequisite for the development and improvement of the theoretical and normative basis for the functioning of administrative courts in Ukraine.

In view of this, the position of those scholars who believe that it is appropriate for Ukraine to get as close as possible to the legal development of the European Union countries is supported, but it should be implemented not by means of a purely mechanical transfer of certain elements of the foreign models of administrative justice, which in certain countries and at different times were formed for centuries under the influence of socio-political conditions and the prevailing legal doctrine. Any borrowing should take into account national traditions and the current socio-political situation in the country. Since international human rights standards are introduced in Ukrainian legal proceedings, judicial activity must comply with high standards of the European standard.

Administrative justice, in turn, should strive to achieve certain standards and implement them. And for the effective implementation of foreign experience, it is necessary to understand and properly use European experience as the basis and to use it most effectively in the process of reforming administrative legal proceedings of Ukraine.

Based on the main tasks of administrative justice, it is substantiated that in order to improve the efficiency of administrative courts, it is necessary to pay attention to such key aspects as:

- the possibility of a court of first instance to apply to the court of cassation to formulate a legal position in important cases for the development of judicial practice;
- development of a system of alternative ways of resolving disputes, in particular through the introduction of a judiciary mediation institution;
- introduction of a balanced system of procedural filters in cases that are considered by courts of appeal and cassation instances;
- strengthening of procedural mechanisms for forming the unity of judicial practice;
- review of substantive jurisdiction of administrative cases;
- implementation of the pre-trial administrative procedure of appeal, which will facilitate the gradual reduction of the needs of citizens and legal entities to challenge decisions of the authorities and officials to administrative courts.

According to the results of the study, amendments and additions to the Code of Administrative Justice of Ukraine were proposed.

Key words: administrative justice, administrative justice, administrative affairs, legal principles, principles of administrative legal proceedings, public legal disputes, subject of power, judicial reform.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Корчинський О.І. Підґрунтя становлення та розвитку адміністративних судів: історико-правовий аспект. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. 2015. Вип. 12. С. 96–101.

2. Організація роботи адміністративних судів: зарубіжний досвід. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2016. Вип. 15. С. 50–54.

3. Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія юридичні науки. Херсон, 2016. Вип. 6-2. Т. 1. С. 118–121. *(наукометрична база Index Copernicus)*

4. Корчинський О.І. Поняття та зміст адміністративного судочинства як основи захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. 2017. Вип. 16. С. 64–69.

5. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина організація роботи адміністративних судів: зарубіжний досвід. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 876. С. 151–156. *(наукометрична база Index Copernicus)*

6. Розвиток адміністративної юстиції в контексті судової реформи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 1. С. 142–147. *(наукометрична база Index Copernicus)*

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Корчинський О. Процесуальні строки в адміністративному судочинстві: зміст і сутність проблеми визначення. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 49–51.

8. Корчинський О. І. Інформаційне забезпечення судової діяльності. *ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів II-ї Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 листопада 2017 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 108–111.

9. Корчинський О. Організаційна форма адміністративної юстиції в зарубіжних країнах. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); (у 2-х ч.). Каф-ра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 87–89.

10. Корчинський О. І. Місце адміністративного судочинства в системі захисту прав людини. *Аеро-2017. Повітряне і космічне право* : матеріали всеукраїнської конференції молодих учених і студентів (м. Київ, 23 листопада 2017 р.). Тернопіль: Вектор, 2017. С. 240–243.

11. Корчинський О. І. Зарубіжний досвід організації роботи адміністративних судів. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку* : матеріали заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 15 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 57–59.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	22
ВСТУП	23
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ	32
1.1 Наукознавча основа та напрями дисертаційного дослідження ...	32
1.2 Методологія дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні	39
1.3 Історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні	50
Висновки до розділу 1	66
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СКЛАДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ	69
2.1 Сутність адміністративного судочинства: теоретичні та прикладні аспекти	69
2.2 Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів	83
2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами.....	97
Висновки до розділу 2	120
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	122
3.1 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів	122
3.2 Реформа адміністративного судочинства України як запорука підвищення ефективності діяльності адміністративних судів щодо	

захисту прав людини	140
Висновки до розділу 3	148
ВИСНОВКИ	152
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	157
ДОДАТКИ	179

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВАСУ	Вищий адміністративний суд України
ВГСУ	Вищий господарський суд України
ВРУ	Верховна Рада України
ВРП	Вища рада правосуддя
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВСУ	Верховний суд України
ГПКУ	Господарський процесуальний кодекс України
ДСАУ	Державна судова адміністрація України
КАСУ	Кодекс адміністративного судочинства України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
КСУ	Конституційний суд України
ЦВКУ	Центральна виборча комісія України
ЦКУ	Цивільний кодекс України
ЦПКУ	Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

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

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

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

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

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

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

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

Вагоме теоретичне підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства складають праці відомих вчених, з-поміж яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. Е. Беяневич, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. Т. Боннер, І. М. Винокурова, Ю. В. Георгієвський, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, І. А. Дьомін, В. О. Заросило, П. В. Квіткін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Константи́й, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, І. Є. Марочкін, В. К. Матвійчук, Р. С. Мельник, М. М. Міхеєнко, О. Є. Міщенко, А. О. Неугодніков, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, М. І. Пипяк, Ю. Є. Полянський, Д. М. Притика, П. М. Рабінович, Н. Г. Саліщева, О. Г. Свида, М. І. Смокевич, І. Б. Тацишин, М. М. Тищенко, Є. В. Чаку, Н. В. Шевцова, А. М. Школик, І. В. Шруб та інші.

Значний доробок означених питань становлять праці таких зарубіжних учених, як Н. Александер, Л. Боулл, Х. Бесмер, Е. Ватцке, М. Герзон, Л. Герін, Г. Девіс, Р. Керролл, П. Ловенхайм, М. Манн, Х. Мессмер, Дж. Монк, С. Пен, М. Робертс, Дж. Уінслейд та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконане у відповідності до Законів України «Про пріоритетні

напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний суд України», «Про судовий збір», «Про судоустрій та статус суддів»; Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» та ін.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Метою* цієї дисертаційної роботи є аналіз наукових праць, законодавства та правозастосовної практики у сфері адміністративного судочинства, що дозволить вивчити правові засади організації адміністративного судочинства в Україні, а також сформулювати пропозиції та рекомендації спрямовані на удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері.

Досягнення цієї мети зумовило необхідність у постановці та вирішенні таких *завдань*:

- проаналізувати наукознавче підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні;
- розкрити теоретико-методологічні підходи до дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні;

- розглянути історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні;
- визначити місце адміністративного судочинства в структурі адміністративного процесу;
- з'ясувати законодавчі основи діяльності адміністративних судів в Україні;
- проаналізувати основоположні засади здійснення судочинства адміністративними судами;
- охарактеризувати зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів;
- проаналізувати стан реформування адміністративного судочинства України та окреслити можливі напрями удосконалення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

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

Предмет дослідження – правові засади організації адміністративного судочинства в Україні.

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

Головним у цій системі виступає загальнонауковий діалектичний метод, що сприяв розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системного аналізу правових засад організації адміністративного судочинства в Україні (пп. 1.1, 1.2, 2.1, 3.2). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено наукознавче підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні (пп. 1.1, 1.2, 3.2). Історико-правовий метод застосовувався для вивчення історичних передумов запровадження адмініст-

ративного судочинства в Україні та в деяких зарубіжних країнах (пп. 1.3, 3.1). Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити сутність правових засад організації адміністративного судочинства в Україні, розкрити предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів; принципи здійснення судочинства адміністративними судами (пп. 2.2, 2.3). Використання соціологічного та статистичного методів сприяло узагальненню юридичної практики, аналізу емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження (пп. 1.1, 2.1, 3.1, 3.2). За допомогою формально-юридичного методу було досліджено зміст правових норм, які слугують законодавчим підґрунтям забезпечення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні, сформульовано пропозиції щодо їх удосконалення (пп. 2.1, 3.2).

Порівняльний аналіз досвіду організації адміністративної юстиції у деяких зарубіжних країнах, їх синтез дозволив дослідити еволюцію регулювання цієї сфери за кордоном, визначити основні сучасні підходи, можливість їх застосування в Україні. Програмно-цільові методи стали підґрунтям для розробки запропонованих науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали наукові розробки вітчизняних і закордонних фахівців у галузі права.

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

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 75 респондентів різних соціальних груп, а також статистично-довідкові матеріали, що стосуються теми дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з небагатьох системних досліджень, у якій комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової

науки та сучасного розвитку судової системи України аналізуються правові засади організації адміністративного судочинства в нашій державі.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері.

Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну та визначають особистий внесок дисертанта у розробку вказаної проблеми, є такі:

уперше:

– на основі системного методологічного підходу подано авторську дефініцію поняття «правові засади організації адміністративного судочинства», під якими доцільно розуміти сукупність адміністративно-правових норм, в яких закріплені єдині цілі та завдання, принципи організації та діяльності, функції, основні суб'єкти, механізми та взаємозв'язки адміністративних судів, які лише у сукупності та взаємодії дозволяють забезпечити охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина в публічно-правовій сфері;

– обґрунтовано потребу у поділі основоположних принципів адміністративного судочинства на такі, що регулюють організацію судочинства – організаційні; та такі, що мають суттєве значення для адміністративного судочинства – процесуальні.

– запропоновано доповнення переліку організаційних та процесуальних принципів такими як: відповідність міжнародному і внутрішньодержавному праву; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний і всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів; організаційна незалежність адміністративних судів; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний і всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність

адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів. Обґрунтовано, що реалізація принципу відповідності міжнародному і внутрішньодержавному праву в адміністративному судочинстві припускає перевірку нормативних правових актів, дій або бездіяльності органів публічної влади або посадовців, що порушують права громадян і організацій, на відповідність принципам і нормам права, що містяться у формах міжнародного і внутрішньодержавного права;

– доведено, що публічно-правовий характер адміністративних справ визначає процесуальні особливості порядку їх розгляду, правовий статус учасників судочинства, процесуальні строки, що чинить безпосередню дію на реалізацію принципів адміністративного судочинства;

удосконалено:

– теоретичні підходи стосовно доцільності запровадження збалансованої системи процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються в адміністративних судах апеляційної та касаційної інстанцій;

– методологічну основу дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні;

набули подальшого розвитку:

– джерелознавче підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства та його класифікація;

– історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні;

– осмислення необхідності посилення процесуальних механізмів формування єдності судової практики;

– правова природа адміністративного судочинства у теоретичному та прикладному аспектах;

– з'ясування суті та характеристика предмета юрисдикційної діяльності адміністративних судів України, а також законодавче регулювання їх

юрисдикційної діяльності й удосконалення норм чинного адміністративно-процесуального законодавства;

– характеристика принципів здійснення судочинства адміністративними судами;

– вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн щодо організації адміністративної юстиції та визначення доцільних напрямів застосування такого досвіду в Україні.

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

– *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки актуальних проблем формування правових засад організації адміністративного судочинства в Україні в контексті євроінтеграційних процесів;

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

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

– *навчальному процесі* – під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне судочинство», «Розгляд окремих категорій справ в адміністративному судочинстві» (довідка Національного університету «Львівська політехніка» № 67-1-18 від 27.09.2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення роботи оприлюднені на таких науково-практичних заходах: засіданні науково-практичного круглого столу «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи

розвитку» (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); II-й Міжнародній науково-практичній конференції «ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні» (м. Львів, 17 листопада 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції розвитку адміністративного права в Україні» (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); Всеукраїнській конференції молодих учених і студентів «Аеро-2017. Повітряне і космічне право» (м. Київ, 23 листопада 2017 р.); заочній науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку (м. Львів, 15 березня 2018 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у 10 наукових публікаціях, серед яких: 5 статей у наукових фахових виданнях України, з яких 2 включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus», та 5 тез виступів на науково-практичних заходах.

Структура дисертації. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, поділених на сім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел (260 найменувань). Повний обсяг дисертації становить 185 сторінок, з яких загальний обсяг тексту – 162 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

1.1 Наукознавча основа та напрями дисертаційного дослідження

У Конституції України проголошено, що людина, її права, честь та гідність, недоторканість та свобода визнаються найвищою соціальною цінністю. Діяльність держави, її органів повинна бути спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина [1]. Забезпечення захисту та реалізації прав і свобод людини прийнято вважати невід'ємною складовою демократичного суспільства.

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин [2].

Сьогодні наша молода держава робить перші кроки на шляху до цивілізованого громадянського суспільства, становлення демократії. А основою в демократичному суспільстві є непохитність системи «стримувань і противаг». Саме тому завданням адміністративного судочинства є стримування чиновника, повернення його у правове поле.

Із поступальним розвитком адміністративної юстиції в Україні кожна людина отримала більш повну можливість вирішувати в судовому порядку спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й із державою. Обов'язком кожної правової держави, котра прагне утвердження верховенства права, є гарантування суб'єктивних прав громадянина у відносинах із органами

публічної адміністрації за допомогою адміністративної юстиції. Закріплена на рівні Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) можливість перевірки державної діяльності в межах адміністративного процесу сприятиме посиленню довіри громадян до правової держави.

Отже, адміністративна юстиція – невід’ємний атрибут правової держави, спрямований на забезпечення верховенства права, судового захисту конституційних прав і особистих свобод громадян, судового контролю за правомірністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, вирішення спорів адміністративного характеру між громадянами та органами, які здійснюють публічно-владні повноваження.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України [3].

Україна знаходиться на тому етапі, коли нормативно регламентовані положення у сфері адміністративного судочинства впроваджуються на практиці. Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [4].

Отже, в умовах сьогодення особливої актуальності у цьому контексті набуває питання вивчення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. Незважаючи на те, що адміністративне судочинство є цілком новим явищем у вітчизняному державотворенні, проблемам його становлення вже присвячено низку наукових праць. Так, питання діяльності адміністративних судів, організації адміністративного судочинства широко висвітлювалися і продовжують висвітлюватися в наукових працях і українських, і зарубіжних вчених, з-поміж яких: В. Б. Авер’янов, О. М. Бандурка, В. Е. Беяневич, 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 науковців до дослідження адміністративної юстиції. Сьогодні немає комплексної наукової роботи, яка узагальнювала б усі напрацьовані теоретичні дані та пропонувала б єдиний підхід до формування вирішення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Натомість, слід звернути увагу на низку наукових праць, у яких розкриваються окремі аспекти досліджуваної проблематики та можуть слугувати теоретичним підґрунтям дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Досить детально питання функціонування та діяльності сучасних адміністративних судів України були розглянуті у низці останніх дисертаційних досліджень, з-поміж яких слід виділити: «Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку» 2008 року написану О. Г. Свидою [5]; «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів» 2009 року – автор М. І. Смокевич [6]; написана І. В. Шруб у 2009 році кандидатська дисертація «Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація» [7]; «Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України» 2011 року – автор Н. В. Шевцова [8]; «Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень» 2011 року написана О. Є. Міщенко [9]; «Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів» 2011 року автор І. М. Винокурова [10]; «Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні» написана у 2012 році Є. В. Чаку [11]; «Адміністративний суд в системі державних органів України» 2016 року написана М. І. Пипяком [12].

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, і між адміністративними судами та іншими судами загальної юрисдикції, 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 дослідженні 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. 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. 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. 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.

Окремої уваги заслуговує дисертація, 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, які існують сьогодні. Варто підкреслити важливий внесок Є. В. Чаку у формування 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.

Однією з останніх дисертацій, в якій окреслено питання організації діяльності адміністративних судів є праця М. І. Пипяка «Адміністративний суд в системі державних органів України». У своїй роботі дослідник всебічно розглянув функціонування системи адміністративних судів в Україні, напрями удосконалення їх діяльності та взаємодію з іншими органами державної влади. Водночас, М. І. Пипяком проаналізовано генезу становлення та розвитку адміністративного судочинства, досліджено діяльність адміністративних судів у зарубіжних країнах та виокремлено позитивний досвід розвинених країн, який запропоновано імплементувати в Україні. Окрему увагу приділено сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів та системі принципів здійснення судочинства адміністративними судами. Обґрунтовано низку недоліків у функціонуванні системи адміністративних судів в Україні та сформульовано пропозиції по їх подоланню. Системно відображено напрями удосконалення діяльності адміністративних судів в системі державних органів України та вироблено концепцію реформування усієї ланки адміністративного судочинства.

Узагальнюючи викладене вище, доводиться констатувати, що сьогодні питання організації, функціонування та діяльності системи адміністративних судів в Україні є досить широко та різнобічно досліджено. Однак, досі сьогодні відсутня комплексна наукова робота, яка охоплювала б усі аспекти формування правових засад організації адміністративного судочинства в Україні з урахуванням відповідних стандартів Європейського Союзу.

1.2 Методологія дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні

Серед проблем реформування судової системи України одне з центральних місць посідає проблема доступу до правосуддя, що має багато

різних аспектів. Пошук оптимальної моделі правосуддя безпосередньо пов'язаний з дослідженням та розв'язанням саме цієї проблеми, оскільки становлення правової держави, громадянського суспільства органічно пов'язані з ефективним, доступним і справедливим правосуддям, що зумовлює потребу у додаткових дослідженнях загальнометодологічних питань правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів, понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію слід поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення, яка, як зазначалося вище, повною мірою стосується питань правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми призводять до необхідності її вивчення у системі координат, що задається різними рівнями методології науки.

Саме поняття «методологія» (від грец. μέθοδος – правильний, вірний шлях, шлях дослідження) неоднозначно розуміється в сучасній науці.

У широкому розумінні слова методологія – це теорія людської діяльності, «це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність

людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Можна сказати, що методологія є теорія людської діяльності» [13, с. 6]. У вузькому розумінні слова під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [14, с. 5-6]. Саме таке ставлення до методології переважає, наприклад, в зарубіжній (американській і взагалі англомовній) науковій літературі.

Своєрідним компромісом між надто широким і надто вузьким розумінням методології як шляху пізнання виступає багаторівневий підхід, коли розрізняються: найзагальніші методи наукового пізнання – аналіз і синтез, сходження від абстрактного до конкретного тощо (філософська методологія); загальні для багатьох наук, міждисциплінарні методи пізнання – системний та організаційний аналіз, кібернетичний, синергетичний підходи тощо (загальнонаукова методологія); теорія і методи конкретної науки, галузі знань; методика, сукупність операцій і процедур, що застосовуються в конкретних дослідженнях [15, с. 40].

На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин (а правові засади організації адміністративного судочинства в Україні виступають однією зі сторін суспільних відносин) полягає в тому, щоб чітко визначити такі методи дослідження соціальних явищ, які, по-перше, відповідають самому об'єкту дослідження, тобто адекватні природі самого досліджуваного явища, а, по-друге, дають теоретичне уявлення про систему методів дослідження конкретного явища, що треба сприймати як теорію, звернену до практики дослідження. При цьому методологію не можна розглядати тільки як науково-дослідницький інструментарій. Методологія – це, передусім, теоретичне уявлення про саме явище й про можливість його вивчення з метою практичного вдосконалення, без чого ніяке практичне вдосконалення соціальної практики не має сенсу, а реформування буде щонайменше неефективним, якщо не шкідливим.

Питання методології досить складне, оскільки саме воно досить часто в

наукових джерелах тлумачиться по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як:

- 1) вчення про науковий метод пізнання та перетворення світу; його філософська, теоретична основа;
- 2) сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [16, с.664].

Найчастіше методологію тлумачать як теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження. Методику розуміють як сукупність прийомів дослідження, включаючи техніку і різноманітні операції з фактичним матеріалом [17].

Методологія виконує такі функції:

- визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;
- спрямовує, передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета;
- забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається;
- допомагає введенню нової інформації до фонду теорії науки;
- забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці;
- створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [18, с. 56].

Під методологічною основою дослідження розуміється основне, вихідне положення, на якому ґрунтується наукове дослідження. Методологічні основи даної науки завжди існують поза цією наукою, за її межами і не виводяться із самого дослідження [18, с. 57].

Методологія – вчення про систему наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності – має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне

методологію, конкретнонаукові принципи, що лежать в основі теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, що застосовуються для вирішення спеціальних дослідницьких завдань.

Філософська, або фундаментальна, методологія є вищим рівнем методології науки, що визначає загальну стратегію принципів пізнання особливостей явищ, процесів, сфер діяльності [18, с. 57].

Не заглиблюючись у розкриття поняття і предмета методології, зазначимо однак деякі принципи наукового пізнання, що, на нашу думку, є доволі суттєвими чинниками для кращого розуміння правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Фундаментальні принципи ґрунтуються на узагальнюючих, філософських положеннях, що відображають найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. До них, зокрема, належить *принцип діалектики*, що відображає взаємозумовлений і суперечливий розвиток явищ дійсності.

Діалектична логіка пізнання стала універсальним інструментом для всіх наук, при вивченні будь-яких проблем пізнання і практики.

Діалектика як метод пізнання природи, суспільства і мислення, розглянута в єдності з логікою і теорією пізнання, є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової та суперечливої дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечливість між сутністю і явищем, змістом і формою, дотримати об'єктивність при оцінюванні дійсності. Досвід і факти виступають джерелом, основою пізнання дійсності, а практика – критерієм істинності теорії. Діалектика як фундаментальний принцип і метод пізнання має величезну пояснювальну силу. Однак вона не підмінює конкретнонаукові методи, пов'язані зі специфікою досліджуваної сфери. Діалектика виявляється в них і реалізується через них відповідно до вимог спадкоємності та непротириччя в методології [18, с. 58].

Принцип універсальності законів світобудови. Розвиток науки загалом характеризується єдністю протилежних тенденцій – диференціації та інтеграції наукових знань. Провідними на сучасному етапі виступають інтеграційні процеси, що передбачають необхідність об'єднання досліджень неживої і живої природи та суспільства, вивчення їх з точки зору універсальних законів світобудови. При цьому основні закономірності соціального буття (включаючи правові засади організації адміністративного судочинства в Україні) виступають як інобуття загальних закономірностей саморуху (самоорганізації) матерії, світу, світобудови, як модифікація їх фундаментальних властивостей [19, с. 135-154]. Для правових засад організації адміністративного судочинства в Україні цей принцип означає необхідність поглянути на неї із більш широких позицій, переборюючи антропоцентризм і аксіологізм (ціннісний підхід щодо предмета дослідження).

Загальнонаукова методологія використовується в усіх або в переважній більшості наук, оскільки будь-яке наукове відкриття має не лише предметний, але й методологічний зміст, спричиняє критичний перегляд прийнятого досі понятійного апарату, чинників, передумов і підходів щодо інтерпретації матеріалу, що вивчається [18, с.59].

Принцип універсальності загальнонаукових методів пізнання дійсності. Виходячи із принципу універсальності законів світобудови, можна припустити універсальність загальнонаукових методів пізнання дійсності, включаючи правові засади організації адміністративного судочинства в Україні.

Це означає можливість застосовувати при дослідженні правових засад організації адміністративного судочинства в Україні, не лише системного, історичного, термінологічного, функціонального, когнітивного аналізу, моделювання тощо, але й синергетики та інших сучасних загальнонаукових концепцій.

Принцип відносності знань (релятивізм). Будь-яке знання про будь-який предмет дійсності відносне, неповне, обмежене.

Ніколи не можна досягти повного і кінцевого знання про досліджуваний

об'єкт. Це пов'язано, насамперед, із тим, що всі об'єкти дійсності знаходяться у постійній зміні. І «фактично не існує ні пропозицій, ні слів зі значенням, котрі були б незалежні від обставин проголошення» [20, с. 321]. Відомий учений К. Поппер з цього приводу зазначав, що «... наукові результати «відносні» ... лише постільки, поскільки вони є результатами відповідної стадії наукового розвитку і підлягають зміні в ході наукового прогресу» [21].

Методи вивчення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні – це сукупність спеціальних прийомів дослідження. Найрозповсюдженішими методами наукового пізнання, що застосовуються при дослідженні різноманітних аспектів правових засад організації адміністративного судочинства в Україні є статистичний. Основа статистичного методу дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні полягає у безпосередній реєстрації кожного окремого випадку вирішення публічно-правового спору. Так визначається ефективність діяльності адміністративних судів. Статистичний метод передбачає різні підходи щодо підрахунку тих чи інших показників у діяльності адміністративних судів.

Натомість, для всестороннього дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні необхідно визначитись, насамперед, зі змістом поняття «правові засади».

Щоб сформулювати поняття «правові засади», доцільно розкрити зміст його ознак, закріплених у законодавстві, наукових працях, в тому числі й шляхом порівняння з ознаками інших категорій.

Слово «засади» вживається в українській мові у таких значеннях: 1. Основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2. Вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3. Спосіб, метод здійснення чого-небудь [22].

Близько до першого та другого значень воно вживається в Конституції України та назвах низки законів України («Про засади запобігання і протидії корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про

засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної мовної політики» [23]), але вичерпне тлумачення його в жодному акті не подається.

Наприклад, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року вказано, що «засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах», а Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року визначає «організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації» [24]. Інший Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року визначає «... основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави». Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року встановлено «... правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [25].

Слід звернути увагу й на ототожнення поняття «засади» і «основи» у законодавстві. Зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 16 вересня 2003 року вказується, що він «визначає основні засади державної політики». Правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери встановлює Закон «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року; правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні закріплено у Законі «Про містобудування» тощо [26].

При цьому якщо сутність правових засад безпосередньо визначається посиланням на законодавство, що складає основу регулювання тих чи інших суспільних відносин, а економічні і фінансові засади розкриваються через зазначення відповідних механізмів, то зміст і обсяг організаційних і

адміністративно-правових засад визначається по-різному.

Спробуємо виокремити обов'язкові і факультативні елементи організаційно-правових засад, що закріплюються у законодавчих актах. До перших можна відносити: правову основу (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями; принципи; суб'єкти та їх завдання, функції й повноваження; засоби (заходи, методи), за допомогою яких здійснюється урегулювання суспільних відносин, в тому числі й відповідальності; механізми контролю і нагляду.

До факультативних пропонується включати: організацію міжнародного співробітництва у відповідній сфері (галузі); інформаційне забезпечення; специфіку фінансування; особливості взаємодії та координації у певній сфері (галузі). Конкретизація поняття і змісту адміністративно-правових засад міститься й у працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

Зокрема, Б. О. Логвиненко, досліджуючи адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ, указує, що їх «зміст ... складають три основних системохарактеризуючих державно-управлінських елементи – модель, функції та форми. Модель визначає особливості організації медичного забезпечення на всіх владно-управлінських рівнях, функції – закріплюють основні напрями (види) такої діяльності, а форми – характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій» [27, с. 9–10].

Н. С. Панова наголошує, що аналіз поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [28, с. 7].

Визначаючи сутність адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів, Е. О. Шевченко звертає увагу на такі моменти: адміністративно-правові засади є засобом включення адміністративного суду до сфери права, умовою легітимізації його діяльності, завдяки закріпленню

його характеристики як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових відносин; змістом адміністративно-правових засад діяльності адміністративного суду є його правовий статус, який повинен бути закріплений законодавством України [29].

У сучасних вітчизняних підручниках і навчальних посібниках з адміністративного права вживаються терміни «організаційно-правові засади», «адміністративно-правові засади»; «адміністративно-правове регулювання»; «адміністративно-правове забезпечення» [30].

Наразі відбувається й приведення відповідності змісту навчальної літератури з адміністративного права відповідно до сучасного розуміння публічно-сервісного призначення цієї правової галузі з позицій її соціальної цінності та місця у забезпеченні реалізації прав і свобод людини, відтак впроваджується в науковий обіг категорія «публічне адміністрування» [31].

Таким чином, можна говорити про різноманітні підходи до розуміння сутності публічних управлінських процесів, урегульованих нормами адміністративного права, в тому числі й тих, що досліджуються у контексті адміністративно-правових засад. Уточненню їх змісту може сприяти висвітлення розуміння поняття «правові основи», запропоноване К. А. Струсем. Цей російський учений пропонує відносити до його елементів: науково обґрунтоване моделювання прогресивних моделей соціального розвитку суспільних відносин, орієнтованих на створення умов для повнішої життєвої самореалізації та задоволення інтересів суспільства, індивідів та їх колективних утворень; закріплення системи нормативно-правових актів, що регламентують відповідні відносини; визначення керівних начал, ідей, на які слід орієнтуватися при побудові механізму правового регулювання; відображення прогнозованого результату правового впливу; закріплення інструментів (настанов) і діянь (технологій), за допомогою яких забезпечується досягнення прогнозованого результату [32].

З урахуванням викладеного, пропонується наступне визначення поняття «адміністративно-правові засади»: сукупність закріплених у нормах

адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

У змісті адміністративно-правових засад пропонується виокремлювати категоріальний; нормативний; інституційний; інструментально-технологічний елементи. Так, категоріальна складова передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння її з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність. При цьому, в основу їх формування необхідно покласти адміністративно-правові концепції, здобутки вітчизняного і зарубіжного адміністративного права, в тому числі й методологію. Зокрема, сутнісними ознаками державної антикорупційної політики є: її визначення як правової категорії, мета, завдання, принципи, джерела, пріоритетні напрями.

Нормативна складова пов'язана із систематизацією нормативно-правових актів, які містять правову основу регулювання відповідних суспільних відносин, та виокремлення серед них тих, що містять адміністративно-правові норми, а також їх подальшим аналізом. Інституційний елемент стосується окреслення системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення серед них основних, характеристики їх адміністративно-правового статусу, розкриття особливостей координації і взаємодії, в тому числі й у міжнародних відносинах [33].

Інструментально-технологічна складова стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної)) і методів (правових і неправових) діяльності суб'єктів реалізації норм адміністративного судочинства.

Резюмуючи, слід наголосити, що уточнення поняття і змісту категорії «правові засади» сприятиме конкретизації структури правових засад організації адміністративного судочинства в Україні і вирішенню наукових проблем і конкретних завдань.

Водночас, на підставі аналізу наукових поглядів на сутність терміну «правові засади» пропонуємо під правовими засадами організації адміністративного судочинства в Україні розуміти сукупність адміністративно-правових норм, в яких закріплені єдині цілі та завдання, принципи організації та діяльності, функції, основні суб'єкти, механізми та взаємозв'язки адміністративних судів, які лише у сукупності та взаємодії дозволяють забезпечити охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина в публічно-правовій сфері.

1.3 Історичні передумови запровадження адміністративного судочинства в Україні

У новітній період незалежна Українська держава виявила своє прагнення до побудови правової, демократичної держави та запровадила повноцінно функціонуючу систему адміністративних судів. Це можна вважати одним із вагомих здобутків сьогодення.

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 в Україні 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.

Адміністративна юстиція зазвичай розглядалася й продовжує розглядатися як необхідний елемент правової держави, принципами якої має бути гарантованість прав і свобод громадян від неправомірних дій органів

публічної, перш за все виконавчої влади, з урахуванням соціальних, політичних умов і правових традицій. Вчення про адміністративну юстицію знайшло визнання в наукових і політичних колах різних держав і сприймалося як прогресивний правовий інститут, нерозривно пов'язаний із правовою державою. Вже у позаминулому столітті було чітко визначено основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою.

Відтоді інститут адміністративної юстиції є одним з найбільш дієвих способів обмеження влади, виробленим людством на шляху утвердження принципу верховенства права у відносинах між публічною адміністрацією та приватними особами.

Історія становлення й розвитку української державності, а отже, й адміністративної юстиції, почасти сумна, часом навіть трагічна, але повчальна. Безперечно, вивчаючи той чи інший правовий інститут, до уваги слід брати історичні аспекти його розвитку. Адже історія права дає неоціненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ та їх правового опосередкування, дає можливість робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів [34, с. 29].

Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції у нашій державі належним чином все ще не досліджені. Усвідомлюючи необхідність вивчення історії вітчизняного інституту адміністративної юстиції, необхідно підкреслити, що така справа складна не стільки технічно, скільки змістовно, оскільки український інститут адміністративної юстиції розвивався під одночасним впливом європейської, російської правової науки та законодавства. З огляду на це, доволі важко виокремити у змісті названого інституту суто українські традиції або елементи.

Отже, власне українського інституту адміністративної юстиції до утворення в 1991 році незалежної держави Україна як такого не існувало.

Відомо, що зародження судової системи на території, які займає сучасна Україна бере свій початок ще з XI ст. за часів Київської Русі. У кожний

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 [35]. У козацьку добу, як підкреслює О.Є. Міщенко, адміністративне право набуло характеру козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [36, 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»») [37, с. 22] та на базі якого, як зазначав на поч. ХХ ст. В.В. Івановський, було сформоване сучасне адміністративне право [38, 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 [39, с. 162].

Упродовж 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 60–70-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.

Як зазначав С. Гогель, уже на початку 60-х років дехто з членів Державної Ради дійшли висновку про те, що «відчувається нестача в таких місцевих установах, які могли б правильно, неупереджено і без затримки розв'язувати спори, суперечки, що виникають у справах управління і всілякі загальні питання в судово-адміністративній сфері» [40].

Однак, на думку В.В. Головка 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» [41], яка привернула увагу вчених–юристів в імперії до питань адміністративної юстиції, внаслідок чого до кінця XIX - початку ХХ ст. жоден підручник

адміністративного (поліцейського) права не видавався без розділу про цей інститут [42, с. 39–40].

Загальна ідея адміністративного права почала виходити із значення адміністративного суду як засобу правового контролю за діяльністю адміністрації, зокрема, за такими проступками як недбалість у виконанні обов'язків, зловживання владою та хабарництво. Проте, в XIX сторіччі в Російській імперії такі протиправні дії суб'єкта владних повноважень не були підставою для подачі скарги до суду. Такою підставою, як зазначає І.Т. Тарасов, була так звана «адміністративна неправда», що мала місце в діяннях чиновників і виражалась у грубому порушенні суб'єктивного права особи [43, 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 [44, 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 [45, 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 промислового 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» [46, 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 [47, с. 163].

Функції вищого органу адміністративної юстиції здійснював Сенат. Віданням адміністративно-судовими справами між громадянами і владою та вирішенням спорів органів влади між собою займався Перший департамент при Сенаті. Якщо проблема громадянина не вирішувалась в «присутствіє», то він міг звернутися до Сенату, а саме в Перший департамент. Сенат розглядав скарги на постанови офіційних органів, не правильне залучення окремих осіб до відбування повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсії тощо [48, 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 [49, 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» [50, 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 [52, с. 452–454]. Разом з тим, С.А. Корф зазначав, що правова природа адміністративної юстиції не може залежати від того факту, на загальний чи спеціальний суд покладено здійснення її функцій [52, с. 472–475, 477].

Восени 1908 року за тезами П. А. Столипіна Міністерство внутрішніх справ склало доповідь під назвою «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна». У доповіді було надано визначення поняття адміністративної юстиції та запропоновано програму адміністративних заходів, покликаних створити систему повітово-волосних органів адміністративної юстиції і якісно поліпшити діяльність як губернських присутствій, так і Сенату. Однак убивство П. Столипіна в 1911 р., Перша світова війна 1914 р., лютий-жовтень 1917 р. перешкодили втіленню цієї програми в життя [52, 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 [53, с. 28]. С. М. Рустамов зазначає, що за ступенем дії адміністративного суду на незаконні рішення адміністрації цей закон навіть випереджав західноєвропейське законодавство. Вперше в історії адміністративного суду на континенті в законі від 30 травня 1917 року було безпосереднє запозичення з англійського права, яке полягало в праві суду віддавати особливі накази за адресою адміністративних органів [54, с. 145].

Результатом 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 [55, с. 30]. У складі Генерального суду поряд із цивільним і кримінальним 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» [56, 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 зважаючи 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 20-ого 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. [57, с. 60]. У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ було розроблено проект Декрету про адміністративну юстицію РРФСР [58, 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 законів;
- спотворення актом істотної суті та цілей закону;
- недотримання законної форми та порядку вчинення акта управління тощо [59, 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 [60; 61; 62] 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 [63, 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) невинуватість бюрократії, що зумовлює канцелярську тяганину; 2) грубе поводження чиновника. Разом з цим, подання скарги на неправомірні дії органу чи посадової особи не могло бути підставою для того, щоб піддати скаржника репресіям [64, с. 275].

Значну роботу у якості органу 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 [65, 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 [66, с. 27].

Існування інституції оскарження дій органів влади та посадових осіб громадянином гостро критикувалось рядом вчених в юридичній літературі з адміністративного права. Зокрема, Є. 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» [67, 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 [67, 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 широкої участі народних мас та виражають інтереси трудящих, відповідно, ці органи й без спеціальних органів адміністративної юстиції забезпечують законні права та інтереси громадян [69, с. 20–21]. У той же час, ідея використання в умовах соціалізму адміністративної юстиції найбільш послідовно і доказово розроблялася М. Г. Саліщевою [69, с. 137–157] та Д. М. Чечотом [70, с. 55–57].

Дещо згодом на підтримку Н. Саліщевої висловилися Д. Бахрах та А. Боннер, ствержуючи, 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» [71, 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» [72, 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» [73, с. 129], а «адміністративна юстиція Франції продовжує залишатися оплотом буржуазного правопорядку і законності» [73, 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 [74, 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 [75, с. 25–26].

Необхідно зауважити, 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 [77, 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 [78, с. 174]. Проте, як зазначає А. В. Лорія, судовий контроль в сфері державного управління обмежується розглядом конкретної скарги і відповідної справи [79, с. 113].

Закріплене Конституцією СРСР 1977 року [80] та Конституцією УРСР 1978 року [81] 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» [82], пізніше 25 квітня 1988 року Президія Верховної Ради УРСР видала Указ, згідно з яким Цивільний процесуальний кодекс УРСР було доповнено главою 31-А [83]. 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 [84, 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» [85] 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 найважливіших 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 [86, 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 [87, 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-ХІІ [88], якою було визначено основні напрями реформування судової влади, один з яких передбачав поступове створення в Україні підсистеми адміністративних судів [89, с. 39].

У відповідності з цієї концепцією, створення адміністративної юстиції повинно було відбуватись поетапно, та передбачало 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 [90] 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 [91, с. 31].

Реальне ж запровадження системи адміністративних судів стало можливим з прийняттям 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» № 301В-ІІІ (закон втратив чинність) [92]. 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 [93] та 7 листопада 2002 року Указ «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» № 995/2002 [96].

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 [95; 96, с. 25].

Узагальнюючи викладене вище, можемо констатувати, що існує значний український досвід адміністрування й правосуддя, який український народ та його провідники нагромадили за свою нелегку історію. Він полягає у поєднанні двох начал: демократії та авторитаризму. В українській адміністративній традиції відображені професіоналізм і політика адміністративного апарату, який майже завжди був державою у державі.

Історично українська традиція адміністративної юстиції формувалася на основі і національного, і зарубіжного досвіду. Тому запозичення українцями адміністративного досвіду, досвіду адміністративної юстиції європейських народів – австрійців, угорців, німців, поляків, чехів, словаків, румун, французів – лише підтверджує європейськість української традиції адміністративної юстиції.

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.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи, проведений у першому розділі аналіз теоретико-методологічного підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні, можемо зробити декілька висновків.

1. Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейського Союзу передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини та громадянина, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Сьогодні наша молода держава робить перші кроки на шляху до цивілізованого громадянського суспільства, становлення демократії. А основою в демократичному суспільстві є непохитність системи «стримувань і противаг». Саме тому завданням адміністративного судочинства є стримування чиновника, повернення його у правове поле.

2. Адміністративна юстиція – це невід’ємний атрибут правової держави, спрямований на забезпечення верховенства права, судового захисту конституційних прав і особистих свобод громадян, судового контролю за правомірністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, вирішення спорів адміністративного характеру між громадянами та органами, які здійснюють публічно-владні повноваження. Водночас, адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

3. Питання вивчення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні в умовах сьогодення набуває особливої актуальності.

Аналіз наукознавчої основи дозволяє стверджувати, що незважаючи на те, що адміністративне судочинство є цілком новим явищем у вітчизняному державотворенні, проблемам його становлення вже присвячено низку наукових праць. Питання діяльності адміністративних судів, організації адміністративного судочинства широко висвітлювалися і продовжують висвітлюватися в наукових працях і українських, і зарубіжних вчених. Однак, не зважаючи на значну увагу науковців до дослідження адміністративної юстиції, сьогодні немає комплексної наукової роботи, яка узагальнювала б усі напрацьовані теоретичні дані та пропонувала б єдиний підхід до формування вирішення правових засад організації адміністративного судочинства в Україні з урахуванням відповідних стандартів Європейського Союзу.

4. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів, понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію слід поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення, яка, як зазначалося вище, повною мірою стосується питань правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми призводять до необхідності її вивчення у системі координат, що

задається різними рівнями методології науки.

5. На підставі аналізу наукових поглядів на сутність терміну «правові засади» пропонуємо під правовими засадами організації адміністративного судочинства в Україні розуміти сукупність адміністративно-правових норм, в яких закріплені єдині цілі та завдання, принципи організації та діяльності, функції, основні суб'єкти, механізми та взаємозв'язки адміністративних судів, які лише у сукупності та взаємодії дозволяють забезпечити охорону та захист прав і законних інтересів людини і громадянина в публічно-правовій сфері.

6. 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. Існує значний український досвід адміністрування й правосуддя, який український народ та його провідники нагромадили за свою нелегку історію. Він полягає у поєднанні двох начал: демократії та авторитаризму. В українській адміністративній традиції відображені професіоналізм і політика адміністративного апарату, який майже завжди був державою у державі.

Історично українська традиція адміністративної юстиції формувалася на основі і національного, і зарубіжного досвіду. Тому запозичення українцями адміністративного досвіду, досвіду адміністративної юстиції європейських народів – австрійців, угорців, німців, поляків, чехів, словаків, румун, французів – лише підтверджує європейськість української традиції адміністративної юстиції.

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.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ОСНОВА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ

2.1 Сутність адміністративного судочинства: теоретичні та прикладні аспекти

Однією з вимог членства України в Європейському Союзі є кардинальна перебудова системи здійснення правосуддя на засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, відповідності європейським та міжнародним правовим стандартам. Починаючи з 1992 р. в рамках проведення судово-правової реформи були внесені суттєві зміни до процесуального законодавства України, прийнято Закон «Про судоустрій України», згодом – створено систему спеціалізованих адміністративних судів тощо. У 2006 р. із затвердженням Президентом України Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів розпочався новий етап судової реформи, на виконання якої у 2016 р. прийнято Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [97].

Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має своєю метою забезпечити реалізацію цього права, що є важливою гарантією та одночасно й механізмом реалізації конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, проголошеного ст. 3 Конституції України [1].

Вектор розвитку нашої держави, спрямований на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачає наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система судового захисту фізичних і юридичних осіб від порушень їх прав і законних інтересів з боку органів

державного управління у сфері публічно-правових відносин.

Необхідно нагадати, що Розділ III «Юстиція, свобода та безпека», Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, передбачає, в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, що Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод [98].

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

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

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 [99, 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 [100, с. 696].

Отже, 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 [101, 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 [102, 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 [103, 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 [104, с. 10].

Термін «компетенція» означає коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [105, 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) [106, 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. ХІХ 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 [107, 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» [108, 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 [109, 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» [110, 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 [110, 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 «імунітет від адміністративної юрисдикції України іноземців», які користуються ним згідно з чинними законами та міжнародними договорами України. В інших значеннях термін «адміністративна юрисдикція»

в законодавстві України не використовується [110, с. 13].

У літературі, все ж юрисдикція найчастіше ототожнюється із судочинством, правосуддям [111, с. 472]; з підвідомчістю, підсудністю вирішуваних справ [112, с. 360]; з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції [113, 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» [114, 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 посиляючись на закріплене в Конституції СРСР право громадян оскаржувати дії посадових осіб державних і громадських органів, розширення сфери судового захисту суб'єктивних прав [115, 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 [116, 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 [110, с. 14].

Отже, адміністративну юрисдикцію можна поділити на три види:

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

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

3) адміністративно-деліктну, тобто компетентність щодо вирішення справ

про адміністративні правопорушення та винесення по них постанов.

Слід зазначити, що поняття адміністративно-деліктної юрисдикції слід 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) [110, с. 15].

В літературі адміністративного права дореволюційної Росії поняття «адміністративно-правового спору» розглядалось виключно у складі адміністративної юстиції. Зокрема, С. Коркунов зазначав, що для розв'язання спорів про законність створювалися спеціалізовані адміністративні суди. Поряд з цим, вчений звертав увагу на адміністративний позов, завданням якого називав вирішення адміністративно-правових відносин, а його особливістю – специфічність, зумовлену особливістю устрою адміністративних судів [117, 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 [118, с. 160]. Суттєві зміни з приводу вивчення теми адміністративних спорів та можливості запровадження спеціалізованих адміністративних судів мали місце в колишньому СРСР, починаючи з сімдесятих років 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 [119, с. 11; 120, 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 [121]. 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 [122, 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 [123, с. 125–127]. Однак, слід зауважити, що, виходячи із такого праворозуміння терміну «адміністративно-правовий спір», можна визначити лише часткові властивості правової природи адміністративно-правового спору. Так, наприклад, Н. В. 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 [124, 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 [125, с. 85].

Питання адміністративної юстиції є важливим аспектом при аналізі адміністративно-правових спорів [126, 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 [127, 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 [128, 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 [129, 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 [130, 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 [131, с. 1–3]. Безпосереднім об'єктом адміністративної юстиції, на думку Н. Ю. Хаманєвої, є розв'язання публічно-правових спорів в галузі державного управління [132, 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 [133, 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» [134, с. 64].

А. П. Битяк та А. Т. Комзюк пишуть, 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 [135, 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 [136]. 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 [137, 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 ustalеному 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» [138, 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 [139, с. 13]. І з прийняттям КАС України, п. 3 ч. 3 ст. 17 якого прямо зазначав, що справи про накладення

адміністративних стягнень не належать до компетенції адміністративних судів, проблема ототожнення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства відійшла на другий план. Як зазначив А. В. Руденко, між справами адміністративної юрисдикції та справами про адміністративні правопорушення, окрім слова «адміністративний», не має нічого спільного [140, с. 23].

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, 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.

Отже, на підставі проведеного дослідження адміністративну юстицію слід розуміти як механізм захисту суб'єктивно-публічних прав, свобод, законних інтересів, яка втілена у системі адміністративних судів, котрі здійснюють правосуддя в публічно-правових спорах, застосовуючи положення Конституції України та приписи Кодексу адміністративного судочинства України.

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.

Окремі автори пов'язують предмет адміністративного судочинства тільки з розглядом справ про адміністративні правопорушення, вважаючи, що адміністративне судочинство є особливою процедурою розгляду справ про адміністративні правопорушення, строго регламентовану спеціальними нормами і здійснювану відповідно до демократичних принципів законності,

змагальності, здійснення правосуддя тільки судом, незалежності суддів і підпорядкування їх Конституції України і закону, відкритості судового розгляду, рівність усіх перед законом і судом, доступності судового захисту.

З аналізу приведених позицій виходить, що автори виділяють фактично тільки одну загальну рису публічних спорів і справ про адміністративні правопорушення: основою виникнення правовідносин є адміністративно-правовий конфлікт.

Проте, міркуючи про предмет адміністративного судочинства, вказані автори не враховують різну природу цих категорій справ. Так, основою порушення справи про адміністративне правопорушення є делікт, тоді як основою до розгляду публічно-правової справи є спір про публічне право. Метою розгляду справ про адміністративні правопорушення є накладення на фізичних і юридичних осіб покарань за вчинене правопорушення. Метою ж розгляду публічно-правової справи є захист від незаконних актів, дій (бездіяльність) органів влади і їх посадовців і відновлення порушених прав громадян і організацій. Розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, судді судів загальної юрисдикції не виносять судові рішення «ім'ям України», а виносять постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, діючи нарівні з іншими посадовцями органів виконавчої влади, в компетенцію яких входить накладення адміністративних стягнень. При цьому судді судів загальної юрисдикції у справах про адміністративні правопорушення виносять ухвали від імені України. Розглядаючи публічно-правові справи, суди виносять ухвалу від імені України і вирішують питання про законність або незаконність нормативних правових і індивідуальних правових актів, що приймаються органами публічної влади і посадовцями цих органів.

У зв'язку з цим більше обґрунтованим видається другий похід до поняття адміністративного судочинства, у відповідності до яких до його предмета слід відносити тільки публічно-правові спори.

Повноваження суду є частиною загальної влади держави. Багато учених

називають повноваження складовою поняття судової влади [141, с. 129; 142, 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 [143, 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» [144, с. 4]. Таку ж позицію висловлює і А. О. Неугодніков [145, 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 щодо:

- 1) забезпечення участі в процесі заінтересованих осіб;
- 2) збирання, дослідження та оцінки доказів і встановлення об'єктивної істини у справі;
- 3) винесення рішень, постанов, ухвал;
- 4) виправлення допущених помилок при винесенні рішень;
- 5) виконання судових рішень [146, с. 127].

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

- 1) провадження в суді першої інстанції;
- 2) перегляд судових рішень [145, с. 116].

Необхідно зазначити, що деякі і вітчизняні, і зарубіжні вчені по-різному підходять до питання визначення предмету адміністративного судочинства. Так, наприклад, О. П. Шерегін та О. Ю. Якімов під предметом адміністративної юрисдикції розуміють адміністративні правопорушення [147, с. 35; 148, с. 8,

39–40].

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

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

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

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

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

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

б) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

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

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

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

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

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

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

13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [149].

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

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті [149].

Натомість, законодавець вказав, що адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду [149].

Слід зауважити, що М. Студенікіна, В. Бойцова, Н. Г. Саліщева та Н. Ю. Хаманєва пов'язують ідею необхідності створення адміністративних судів з адміністративною юстицією, визначаючи її предметом адміністративно-

правовий спір [150, с. 35–37; 151, с. 12–13; 152, с. 115–135; 153, 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 [154, 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 [155, с. 51].

Окрім того, деякі вчені висловлюють іншу думку, яка полягає у тому, 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. Сухарева, 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) [156, с. 12–21].

Варто зазначити, 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. У 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 [157, с. 4].

2. Основою адміністративно-правового спору є факт порушення суб'єктом владних повноважень виключно конкретного права особи [158, с. 137–139; 159, с. 11; 160, с. 127; 161, с. 41–48]. На приклад, М. М. Коркунов вважає, що різниця між правом та інтересом є ніщо інше як «ключ до розуміння адміністративної юстиції» [162, 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 [163, с. 30–31]. В адміністративному праві періоду існування Російської імперії зазначену позицію поділяв С. А. Корф [164, 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; 166, 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 [167, 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 [168, с. 56–57].

Слід зазначити, що 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.

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

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

Процесуальним наслідком реалізації права на звернення до суду є відкриття провадження у справі та ухвалення судового рішення [169, с. 143].

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

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

- 1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- 2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- 3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтями 160, 161, 172 Кодексу адміністративного судочинства України;
- 4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;

5) позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

б) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України (ст. 172 КАС України) [149].

На думку Ю. 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 [170, 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.

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 правильного вирішення справи та докази на їх підтвердження; яку правову норму слід застосувати до цих правовідносин тощо. Тобто законодавець напряду зобов'язав адміністративний суд дослідити кожну справу об'єктивно, повно та всебічно, незалежно від того, чи досліджувалася ця справа раніше іншим органом.

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

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

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

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

– уточнення списку виборців;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5) адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [149].

Водночас, ст. 20 визначає, що окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою цієї статті [149].

У наукових дослідженнях повноваження суду апеляційної інстанції піддають класифікації. Так, А. В. Руденко виділяє чотири групи повноважень [171, 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 нечинною і закрити провадження у справі; скасувати постанову (ухвалу) суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

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.

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.

Підставами для цього є:

- 1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;
- 2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;
- 3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи;
- 4) неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права (ст. 317 КАС України) [149].

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.

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

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

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.

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

Від апеляційного провадження касаційне відрізняється межами перегляду судового рішення. Так, суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої й апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Ю. С. Педько зазначає, що касаційне оскарження повинно мати місце виключно з приводу порушення законодавства або неправильного його застосування, але не з приводу відповідності рішення фактичним обставинам справи. Різниця між ними полягає в тому, що касаційний перегляд обмежений з'ясуванням питання права (*quaestio juris*), а апеляція, окрім того, може перевіряти питання факту (*quaestio facti*) [172, с. 147].

Сьогодні завершився процес створення адміністративних судів, а тому одним з найважливіших стає питання розмежування компетенції вказаних судів із судами інших судових юрисдикцій, і це привертає увагу багатьох дослідників. О. Г. Свида зазначає, що вирішення цієї проблеми можливе за допомогою декількох способів: 1) шляхом законодавчого визначення чітких меж компетенції суду кожної судової юрисдикції; 2) шляхом вирішення юрисдикційного конфлікту у судовому порядку судовим органом, наділеним для цього спеціальними повноваженнями [173, 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 ...» [174, с. 141, 146].

При цьому приєднуємося до висловленої в літературі думки, що з урахуванням наявності в Україні найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції – Верховного Суду України, саме на нього слід покласти вирішення і таких спорів [175, с. 155]. А відтак, п. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» доповнити підпунктом: «... розглядає спори з приводу компетенції між судами різних судових юрисдикцій». Зазначене можна пояснити з урахуванням щонайменше такого. Так, додаткове створення окремого органу в рамках судової системи не тільки ускладнить її будову, а й призведе до додаткових фінансових витрат і оновлення відповідної нормативної бази [176, с.109-110].

З метою забезпечення єдності судової практики Верховний Суд України у своєму Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року [177] 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» [177, 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 [178, с. 100] та поверненням до радянської концепції адміністративної юстиції. Також С. А. Бондарчук акцентує увагу на проблемі сукупності термінів та

словосполучень, що містяться в КАС України, які «не мають чіткого визначення та розуміння не тільки у вітчизняному законодавстві, але і в сучасних наукових колах», де також існує неузгодженість позицій щодо тлумачення окремих положень КАС України, зокрема, щодо тлумачення таких термінів як «справа адміністративної юрисдикції», «публічно-правовий спір», «публічно-правові відносини», «владні управлінські функції», «адміністративні договори» [178, 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 [179, 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 [180, с. 25; 181, с. 18; 182, с. 239].

І з прийняттям КАС України, п. 3 ч. 2 ст. 19 якого прямо зазначає, що справи про накладення адміністративних стягнень не належать до компетенції адміністративних судів, проблема ототожнення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства відійшла на другий план. Як зазначив А. В. Руденко, між справами адміністративної юрисдикції та справами про адміністративні правопорушення, окрім слова «адміністративний», не має нічого спільного [183, 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 [184, 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 [185, с. 113].

Відповідно з КАС України до підсудності адміністративного суду віднесені всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. 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» [186, 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. 19 КАСУ чітко регламентована юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Водночас погоджуємося з пропозиціями В. Онопенка та Н. Карпачової щодо необхідності удосконалення адміністративно-процесуального законодавства у частині винесення з компетенції адміністративних судів справ про адміністративні проступки, та віднесення цих повноважень до органів місцевого самоврядування та державної виконавчої служби. Адміністративний суд, на нашу думку, мав би розглядати виключно

скарги громадян на рішення адміністративних органів.

2.3 Принципи здійснення судочинства адміністративними судами

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

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

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

Слід наголосити, що ст. 55 Конституції України передбачила те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, зокрема: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [1].

Діяльність судової влади, як і інших державних структур, заснована на певних принципах, під якими в літературі розуміють основане, вихідне положення якої-небудь наукової теорії, ідеологічного 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 [187, с. 714; 188, с. 94].

Принцип також визначається, як «науковий чи моральний початок, підстава, правило, основа, від якого не відступають» [189, с. 431]. Синонімом слова принцип є слово «засада», під якою розуміють основу чогось, те головне, на чому ґрунтується щось, вихідне, головне положення, принцип [190, с. 722].

Поняття «принцип» (principium) має латинське походження й означає «основа», «початок», «головне вихідне положення» [200, с. 409], «правило, покладене в основу діяльності» [200, 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 [126, с. 19]. Таким чином, принципи – це підґрунтя системи норм тієї або іншої галузі права, вихідні положення процесуальних законів [201, 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» [202, 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.

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 [203, 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 [204, 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.

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 [205, с. 49].

Як зазначається у літературі, «... принципами кожної галузі права є лише такі його керівні ідеї, які самі одержали закріплення у нормах права» [206, с. 13]. Це твердження цілком відноситься і до принципів організації та функціонування судової влади взагалі та адміністративних судів, зокрема.

В теорії права здійснюється поділ правових принципів на три групи: загальні, міжгалузеві, галузеві [207, с. 82; 208, 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.

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 [209, 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 [210, с. 78].

В літературі запропоновано поділ принципів, які стосуються судової влади, на організаційні та функціональні [211, 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 [212, 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 [213, с.14].

Ю. М. Старілов зазначає, при розгляді адміністративної справи повинні дотримуватися всі принципи адміністративного процесу: гласність, усність, законність, змагальність, безпосередність тощо [214, с. 60].

Переходячи до розгляду принципів адміністративного судочинства, варто сказати, що вони будучи основоположними засадами, ідеями, в яких відображені якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права і які відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

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

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

- 1) законність;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) забезпечення доведеності вини;
- 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;
- 6) забезпечення обвинуваченому права на захист;
- 7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;
- 9) обов'язковість рішень суду.

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

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [149].

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

Як слушно наголошує С. Бондарчук, принципи сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризують суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність. До характерних властивостей принципів адміністративного судочинства відноситься:

- а) ідейну спрямованість – в основі принципів закладена певна ідея, яка є

передумовою їх виникнення і обумовлюється соціально-правовими чинниками суспільного життя; б) формальну визначеність – принципи знаходять свій прояв у нормі права через їх текстуальне нормативне закріплення в КАСУ у вигляді окремої статті; в) демократичність – принципи адміністративного процесу є елементом людської культури, цінностями ідеологічного порядку, таких як правова держава, громадянське суспільство, рівність, незалежність і свобода; г) дієвість – принципи адміністративного судочинства враховуватися на всіх стадіях адміністративного процесу, у всіх видах проваджень в адміністративних справах; д) автономність – зміст одного принципу не повинен дублювати змісту інших принципів адміністративного процесу; е) системність – принципи складають певну сукупність, що перебуває у відношеннях і зв'язках між собою, та формують відповідну цілісність та єдність [215, с. 15].

Принципи адміністративного судочинства можна класифікувати за такими критеріями:

- 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві;
- 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або у законодавчих нормативно-правових актах і принципи, які реалізуються в судовій практиці і виводяться із положень законодавства про адміністративне судочинство;
- 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду і принципи, які визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб);
- 4) за предметом правового регулювання:
 - а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства);
 - б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо);
 - в) принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість).

Запропонована класифікація дозволяє уникнути протиріч у термінології і дозволяє належним чином сприймати особливості оновленого адміністративно-процесуального законодавства [216, с. 407].

Отже законодавець, закріпив десять принципів адміністративного судочинства у ст. 2 КАС України.

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

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

Відзначаючи позитивний момент у тому, що принцип верховенства враховує практику Європейського суду з права людини, професор О.В. Петришин піднімає питання способу практичного застосування цього принципу судами. Відповідно, постає нова проблема, яка пов'язана з професіоналізмом і незалежністю суддів [3].

Визначення змісту принципу верховенства права подається у ч. 1. ст. 6 КАС України, де вказано: «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 [149].

Принцип рівності усіх учасників судового процесу 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 [217, с.17].

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

Стаття 11 КАС України передбачає, ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом [149].

Особливо важливим принципом є принцип, що визначає змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 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. 9) [149].

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

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 [149].

Найважливіші ознаки принципу офіційності в адміністративному судочинстві полягають у закріплених у законодавстві обов'язках адміністративного суду щодо активної підтримки ходу провадження, дослідження обставин справи в можливо повному обсязі, для чого суддя повинен сприяти активній участі учасників провадженні у дослідженні фактичних обставин справи та їх проясненні.

Таким чином, реалізація принципу офіційності дослідження справи адміністративним судом надає йому можливість за допомогою власної активності переконатись у повній наявності у нього всіх необхідних фактів, які є важливими для ухвалення об'єктивного рішення у справі. Наприклад, щодо повної наявності усіх необхідних фактів німецька наука та судова практика у галузі адміністративної юстиції напрацювала поняття, яке на українську мову можна перекласти як «аж до можливої межі» [218].

Обов'язковість судового рішення передбачена ст. 14 КАС України, в якій вказано, що «судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки» [149].

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.

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[219, с. 37-38].

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 [220, 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» [221, 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[222, с. 126].

Іноді складовою принципу верховенства права в літературі називають верховенство Конституції над іншими нормативно-правовими актами [223, с. 26–31; 224, 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 [225, с. 50].

Важливе значення має закріплення принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 8 КАС України). Він означає, що правосуддя здійснюється на засадах рівності всіх перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [225, 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 [1] та у ст. 9 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [97].

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» [226, с. 22].

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

Цей принцип тісно пов'язаний із принципом верховенства права, диспозитивності. Умовою реалізації принципу змагальності виступає процесуальна рівність сторін, оскільки змагатися у відстоюванні своїх суб'єктивних прав та інтересів сторони можуть лише в однакових правових

умовах з використанням рівних процесуальних засобів. Заінтересована особа визначає, коли і як реалізувати право на захист. Саме на стадії звернення до суду починає діяти принцип змагальності сторін. Яскравою ілюстрацією принципу змагальності є встановлене правило доказування, відповідно до якого кожна особа, беручи участь у справі, повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень. Змагальність тісно пов'язана із принципом рівності сторін. Розгляд справи, прийняття судом законного й обґрунтованого рішення забезпечується великими можливостями сторін проявляти свою ініціативу й активність в процесі, наводити доводи в обґрунтування своєї позиції й відкидати докази та аргументи протилежної сторони. Суть даного принципу виражається у встановлених законом рівних можливостях сторін і гарантованих правах на захист своїх інтересів. Надаючи одній стороні конкретні процесуальні права, закон наділяє аналогічними правами й іншу сторону. Таким чином, жодна зі сторін не має жодної переваги перед іншою [227, 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» [228, с. 211–212]. Принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного й об'єктивного встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін [228, 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» [229, с. 64]. Надання адміністративному суду активної ролі пояснюється публічним характером справ, які він розглядає.

Незважаючи на те, що принцип диспозитивності є загальним принципом судочинства, в адміністративному процесі відповідно до завдань та сфери регулювання суспільних відносин його змістовне наповнення дуже специфічне. У класичному вигляді принцип диспозитивності покладає на суд обов'язки вирішувати лише ті питання, з метою розв'язання яких позивач звернувся до суду. Інакше кажучи, суд обмежений предметом та підставою позову. На відміну від класичного принципу диспозитивності, в адміністративному судочинстві суд може, а в деяких випадках зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. Реалізація таким чином судом принципу диспозитивності можлива, якщо спосіб захисту, запропонований позивачем, недостатній для повного захисту його прав, свобод та інтересів (ч. 2 ст. 9 КАС України). Отже, адміністративний суд не зв'язаний підставою адміністративного позову. Якщо під час розгляду адміністративної справи судом будуть встановлені обставини, які доводять порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача, за захистом яких він звернувся до суду, суд, застосувавши принцип диспозитивності, зобов'язаний надати такий захист незалежно від правильності обґрунтування позивачем своїх позовних вимог. Наприклад, фізична особа 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 [230, с. 130-133].

Між тим, така змістовна наповненість принципу диспозитивності існує не в усіх моделях адміністративної юстиції. У деяких країнах, на відміну від української моделі адміністративного судочинства, адміністративні суди обмежені підставою вимог (фактичним і правовим обґрунтуванням). Тобто якщо аргументація протиправності дій адміністрації у позивача помилкова, це тягне за собою відмову в задоволенні позовних вимог, незважаючи на те, що дії відповідача насправді можуть бути визнані протиправними, але на інших підставах. У Франції встановлено винятки з цього правила у справах, які стосуються «мотивів публічного порядку». Насамперед ідеться про оскарження правових актів. Якщо адміністративний суд встановить, що оскаржений правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо позивач не заперечував компетентність органу влади [231, с. 439–440].

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

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.

Диспозитивність є функціональним принципом і полягає в можливості осіб, які беруть участь у справі, і в першу чергу сторін, розпоряджатися своїми

матеріальними й процесуальними правами. Принцип диспозитивності визначає рух процесу у справі, перехід його з однієї стадії в іншу. Норми права, що розкривають дію цього принципу, спрямовані на регулювання порядку порушення справи, її розгляду та закінчення, включаючи виконання рішення суду залежно від волі сторін.

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 [232].

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.

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.

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що тягар доказування в спорі покладається на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин подав позов, повинен надати суду всі матеріали, що свідчать про правомірність його рішення, дії чи бездіяльності (ст. 77 КАС України). Таким чином, виходячи із задекларованого КАС України принципу презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна

сторона не доведе інше. Отже, фактично можна говорити про презумпцію правомірності вимог громадянина у справах про порушення його прав і свобод.

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.

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.

Суть принципу офіційності або об'єктивного дослідження всіх обставин адміністративної справи з боку суду полягає в тому, що адміністративній суд може за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та встановити правдивість всіх важливих для прийняття ним рішення фактичних обставин справи.

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

Виходячи з того, що предмет розгляду в адміністративних судах – позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб, особливої актуальності для адміністративного судочинства набуває принцип швидкості розгляду адміністративних справ. Відповідно до 119 КАС України адміністративна справа повинна бути розглянута і вирішена в розумні строки (у

найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинувинуваних 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» [233, с. 55].

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

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.

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.

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.

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

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

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

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

Розгляд справ у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства.

Таким чином, принцип гласності в адміністративному судочинстві має свої особливості, пов'язані з характером справ, які розглядатимуть адміністративні суди. Ці справи мають публічно-правовий характер, тобто їх вирішення буде безпосередньо стосуватися не лише сторін у справі, а й інших громадян, державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Принцип гласності не обмежується лише вільним доступом

громадян у судові засідання. Він поширюється й реалізується також у процесі оголошення рішення у справі та його оприлюднення, особливо коли воно стосується правового акта [233, с. 136-138].

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 [234, с. 36].

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

В ст. 13 КАС України передбачена можливість апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду. Зокрема зазначається, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених цим Кодексом.

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 [235, 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.

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 [235, 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» [236, с. 7].

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

Діяльність адміністративного суду заснована і на загальних принципах судочинства, і на галузевих принципах, тобто тих, що властиві тільки адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, що

втілені і в КАС України, можна віднести принцип верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, загальності сторін; диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень.

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

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

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

Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та кодексом

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

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи, проведений у другому розділі аналіз організації адміністративного судочинства в Україні як складової адміністративного процесу можемо зробити такі висновки.

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, назрілою необхідністю є підвищення вимог до кандидатів на посаду судді, а саме: підвищення вікового цензу для суддів першої інстанції до 30 років, збільшення стажу у галузі права до 5 років.

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. Разом з тим, 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, деяких прогалин у законодавстві та усунення правових колізій.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

3.1 Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів

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. 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.

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 [237, 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 вагомим теоретико-пізнавальним та прикладним значенням при виборі та законодавчому закріпленні вітчизняної системи адміністративних судів, оскільки відображали основні світові тенденції становлення сучасної державності, а також особливості історичного розвитку окремих країн [238, 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 [239, 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 [240, 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 [241, 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 [242, 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 [243, 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) [237, с.24]; активно використовуються можливості адміністративної юстиції в країнах, що розвиваються [244, с. 84; 245, 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 [246, 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 [247, с. 77–81; 248, с. 115–130; 45, 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 [45, 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) [249, с. 115–116; 45, 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» [250, с. 31]) входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів.

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) [251, с. 160–161; 47, 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 [252, с. 51].

Особливістю французької моделі адміністративних судів можна вважати можливість звернення до адміністративного суду із заявою про тлумачення відповідного акта для правильного застосування норм [48, 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.

На сьогодні адміністративні трибунали та Державна рада є, по суті, судами, які розглядають діяльність органів державного управління. Суддя з адміністративних справ захищає у встановленому порядку права людини від представників виконавчої влади, чиї дії ставлять під загрозу не свободи окремого індивіда, а загалом такі свободи, як свобода совісті, преси, зібрань тощо. Визнання незаконного управлінського акта недійсним відбувається у формі позовної заяви з приводу перевищення влади. Таку скаргу може подати будь-яка особа, заінтересована в скасуванні незаконного акта державної адміністрації (включаючи органи найвищого урядового рівня), а також адміністрації муніципального рівня [47, с. 18]

Необхідно зазначити, що не дивлячись на те що адміністративний суд є

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

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

У Пруссії вже в XIX столітті система адміністративних судів охоплювала три інстанції: 1) повітові управи, які діяли у всіх повітах, були нижчими адміністративними судами й 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 [253, 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) [253, с. 40–41]. У Пруссії усі провадження в адміністративних судах були публічними, змагальними та усними. У сторін було право з'явитись з адвокатами або замінити себе на них.

Слід зазначити, що дана система адміністративних судів була скасована в 1933 році з приходом до влади націонал-соціалістів і знову відновлена після 1945 року, але з істотними змінами [254, 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 [255, 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 [256, 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 [257].

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 [258, 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 [259, 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 [259, 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» [259, 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 [260, с. 211]. Членом трибуналу може бути не тільки юрист, але й особи із спеціальними знаннями.

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

Таким самим шляхом, як у Великобританії, розвивався інститут адміністративної юстиції в США. У цій країні протягом XIX століття загальні суди користувалися ще більш широкими повноваженнями, ніж в Англії. Так, у 1816 році Верховний Суд США проголосив, що йому належить право висловлювати в останній інстанції думку щодо відповідності видаваних Конгресом законів Конституції США. Ця позиція Верховного Суду США наклала особливий відбиток на американську судову систему, що тривалий час виключала наявність органів адміністративної юстиції [261, 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 [57, с. 82–83].

Однак до початку ХХ 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 [261, 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 [262, 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 [262, с. 31].

Адміністративні органи (агентства) у США різняться між собою за багатьма критеріями [263, с. 185–201]. Федеральним адміністративним агентствам відповідають подібні органи управління на рівні штатів.

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 [112, 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)» (деклараторне 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 [262, 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;

б) вільний доступ для осіб, які бажають одержати правовий захист від дій і рішень адміністрації [264, 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 [232, 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 функцій з розгляду справ адміністративної юрисдикції за спеціальною процедурою супроводжується величезним навантаженням на суди [265, 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 [149]. 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 [266].

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 [93, 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 [267, 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 [190, с. 3]. Дійсно, більшість науковців не ототожнюють зазначені поняття [91, 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 [268, с. 13]. На жаль, такі погляди обґрунтовуються ще багатьма сучасними вченими [269].

На нашу думку, підхід тих науковців, які вважають адміністративний суд базовою організаційною ланкою такого узагальнюючого поняття, як адміністративна юстиція є вірним [151, с. 97; 270, 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 [271, с. 6].

Отже, з упевненістю можна стверджувати, що співвідношення адміністративної юстиції та адміністративного судочинства доцільно розглядати з матеріальної та процесуальної точок зору: основною організаційною складовою адміністративної юстиції є адміністративний суд, а процесуальною складовою – здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства. Розглянувши у загальному вигляді особливості організації інститутів адміністративної юстиції в зарубіжних країнах, відзначимо, що цей інститут в Україні створено за зразком континентальної моделі і представлено у формі адміністративного судочинства (оскільки діє самостійна судова вертикаль для вирішення спорів між громадянами та органами державної влади, а також прийнято єдиний правовий акт, що регулює її діяльність). Проте перед детальною характеристикою підстав та порядку вирішення публічних спорів

адміністративними судами України необхідно дати коротку характеристику українській моделі адміністративної юстиції з метою визначення її місця серед світових моделей. Це потрібно, передусім, для того, щоб на концептуальному рівні визначити можливість та наслідки імплементації окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції у національну правову систему з урахуванням правових традицій України та сучасних суспільно-політичних умов [246].

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. Дане положення сприятиме якнайшвидшому вирішенню справ.

5) розробка Адміністративно-процесуального Кодексу. Прийняття даного Кодексу сприятиме вирішенню існуючих прогалин та колізій в адміністративному законодавстві [272, 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 віковий ценз (від 30-и років для судів першої інстанції, від 35-и і 40-а років відповідно для апеляційної та касаційної інстанцій), більший досвід роботи у галузі права (від п'яти років для першої інстанції), вищий професійний рівень (іспити підвищеної складності). Також, необхідним, для підвищення професійного рівня суддів, та відповідності суддів займаним посадам, вважаємо за необхідне запровадження спеціального інституту психологічно-морального контролю претендентів на посаду судді. Суть запропонованого інституту полягає у спеціальному анкетуванні та співбесідах із фахівцями у галузі психології, які оцінюють рівень відповідності

претендента професіограмі та психограмі судді.

3.2 Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини

Україна, як держава, що перебуває в активній фазі євроінтеграційних процесів, проводить реформи практично в усіх галузях державної діяльності. Не оминає цей процес і адаптацію законодавства, яким регламентується адміністративна юстиція. 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 дослідженню питань, що торкаються адміністративного судочинства. Нагальними для вирішення є проблеми з оптимізації системи адміністративних судів, 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 тощо.

Вектором безпеки, який визначений Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», передбачено, що з-поміж іншого, визначальною основою безпеки нашої держави має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції [273].

З метою забезпечення завдань, сформульованих у цьому векторі, передбачено проведення низки реформ у різних сферах суспільного життя держави, однією з яких є надзвичайно важлива – судова реформа.

Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожного права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити

функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [273].

Вищевказана Стратегія передбачила проведення судової реформи у два етапи. На першому з них мало бути проведене невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні; на другому – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін – нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів [273].

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

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

Слід зауважити, що відбірковий іспит проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата [97]. Однак, відсутність офіційних відповідей на ці питання, за висновком Венеціанської Комісії, порушують європейський принцип прозорості процесу добору суддів. Вбачається, що в проведенні анонімного іспиту не буде великого сенсу, якщо він може бути знехтуваний якоюсь невизначеною інформацією, яка не підлягає судовому контролю, з метою позбавлення особи можливості брати участь в подальшому процесі [274].

Натомість, аналогічний підхід був викладений і в п. 5.2. Указу Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» від 20.05.2015 р. № 276, в якому йдеться, для підвищення професійного рівня суддів необхідно «забезпечення функціонування системи кадрового відбору суддів на конкурсній основі за новою системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями. Упровадження системи кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі» [275].

Натомість, судді адміністративних судів, які виступають арбітрами у конфліктах між владою та громадянами постійно піддаються певному психологічному тиску. У таких випадках суддя, який виніс принципове рішення, повинен бути захищений від можливих каральних заходів з боку влади, від незаконного відсторонення від посади. З цією метою, Закон передбачає, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Зокрема, вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється; без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення

обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку [97]. Водночас, визначено вичерпний перелік підстав, за яких може відбутися звільнення судді. Однак, на нашу думку, цей перелік необхідно доповнити ще одним пунктом – невідповідність займаній посаді.

Водночас, підтримуємо думку Н. Міненкової, яка 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 [276].

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

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

На доступність правосуддя можуть чинити вплив такі чинники: – відповідність національного правосуддя міжнародно-правовим стандартам доступу до правосуддя;

- забезпечення ефективних засобів правового захисту від порушень органів публічної влади незалежно від їх рівня;
- забезпечення державою безкоштовної юридичної допомоги;
- створення такої системи адміністративної юстиції, яка б не вела мала наслідком перевантаження судів (суддів) справами;

– встановлення чіткої (в певних випадках спрощеної) процедури розгляду адміністративних спорів;

– забезпечення реального виконання судових рішень;

– виконання Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбільш вразливих верств населення щодо заходів підготовки юристів відповідної спеціалізації, запровадження спеціалізованих юридичних консультацій; створення можливості повної або часткової оплати юридичних послуг; розширення участі неурядових і громадських організацій стосовно надання ними правової допомоги у квазісудових формах вирішення спорів (посередництво та примирення), надання відповідних податкових пільг у цих випадках; спрощення правових процесів;

– забезпечення достатнього фінансування адміністративних судів [277, с. 143].

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

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

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

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

3) встановлення належної комунікації між керівництвом суду, суддями та представниками засобів масової інформації [278, с. 149].

У науковій літературі, як стверджує С. Войнолович, розглядаються чотири основні види організації і побудови систем адміністративної юстиції: 1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), коли адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади, а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий»; 2) германський (ФРН, Австрія), тобто адміністративна юстиція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди (суди адміністративної юстиції) входять до єдиної судової системи і незалежні у здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів і від звичайних судів; 3) «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), коли створюється система підконтрольних судам загальної юрисдикції спеціальних трибуналів з розгляду адміністративних спорів, які не включені до судової системи (функціонує у Великобританії, Шотландії і Уельсі), а також адміністративними комісіями, агентствами у США; 4) змішаний (Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія), тобто адміністративна юстиція має окремі ознаки трьох зазначених типів [279, с. 197].

Узагальнення світового досвіду функціонування адміністративної юстиції, на думку П. Вовка, засвідчує, що: а) організація системи органів адміністративної юстиції залежить від декількох чинників: тенденції запровадження демократичних засад до сфери управління державними справами, необхідність гарантування ефективного захисту прав, свобод людини і громадянина, тенденції державотворення, а тому у країнах відсутня типова побудова системи органів адміністративної юстиції; б) у тих країнах, де діють окремо судові органи, які відправляють судочинство у справах, що впливають із публічно-правових відносин, спостерігається тенденція виокремлення у самостійну ланку судової системи; в) діяльність органів адміністративної юстиції здійснює реальний і суттєвий вплив на законність як її гарантія, оскільки передбачає прийняття рішення, яким скасовуються незаконні акти,

прийняті органами публічної адміністрації, або ці органи зобов'язуються скасувати такі акти; г) правову основу функціонування адміністративної юстиції становить процесуальне законодавство; г) формування системи органів адміністративної юстиції відбувається поступово і за напрямом побудови її оптимальної моделі з метою здійснення ефективного захисту прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб; д) у більшості країн функції адміністративної юстиції реалізують професійно підготовлені особи – судді, управлінці та ін. До недоліків організації та діяльності органів адміністративної юстиції у світі доцільно віднести паралельність розгляду окремих категорій справ адміністративними і загальними судами [280, с. 12]. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що найбільш сталі позиції адміністративна юстиція має в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується він у Латвії та Росії.

Вищі виборчі суди та вищі суди правосуддя розглядають публічно-правові спори і в країнах Латинської Америки – Бразилії та Уругваї [281, с. 149].

Що стосується України забезпечення єдності судової практики неможливе без урахування практики Європейського суду з прав людини. Завдяки багаторічній співпраці Вищого адміністративного суду України та Координатора проектів ОБСЄ в Україні щодо проведення тематичних семінарів, «круглих столів» і тренінгів, а також утворення робочої групи суддів – розробників навчальних програм щодо практики ЄСПЛ значно зросло розуміння судьями адміністративних судів того, як застосовувати принцип верховенства права та практику Європейського суду, а отже, адміністративне судочинство поступово виходить на якісно новий рівень [282, с. 29].

Вищий адміністративний суд України вже кілька років за результатами вивчення зарубіжного досвіду та опрацювання пропозицій європейських

експертів пропонує:

- запровадити інститут «типового» провадження у разі надходження великої кількості подібних справ;
- дати можливість суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;
- розвивати систему альтернативних шляхів розв'язання спорів, розмови про яку ведуться роками, проте належного впровадження у вітчизняну правову систему вона так і не дістала;
- запровадити збалансовану систему процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;
- посилити процесуальні механізми формування єдності судової практики;
- переглянути предметну підсудність адміністративних справ.

Нарешті, варто впровадити досудову адміністративну процедуру оскарження. Це у свою чергу сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів [282, с. 31].

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

Перед Україною сьогодні виникло досить складне завдання – максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу [283, с. 34]. Але реалізувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції,

які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні.

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

Адміністративне судочинство, у свою чергу, повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України [278, с. 150].

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

Висновки до розділу 3

Підсумовуючи, проведений у третьому розділі аналіз напрямів удосконалення правових засад організації адміністративного судочинства в контексті євроінтеграційних процесів, ми прийшли до таких висновків:

1. 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. 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.

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.

2. 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.

3. 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. 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;

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);

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») входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів.

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

5. Україна, як держава, що перебуває в активній фазі євроінтеграційних процесів, проводить реформи практично в усіх галузях державної діяльності. Не оминає цей процес і адаптацію законодавства, яким регламентується адміністративна юстиція. 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 дослідженню питань, що торкаються адміністративного судочинства. Нагальними для вирішення є проблеми з оптимізації системи адміністративних судів, 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 тощо.

6. Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка. Адміністративне судочинство, у свою чергу, повинно прагнути досягти певних стандартів і втілювати їх у життя. А для ефективного впровадження зарубіжного досвіду потрібно розуміти і в належній частині взяти за основу європейський досвід і найбільш вдало використати його у процесі реформування адміністративного судочинства України.

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

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. 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. Констатовано, що Україна, яка, в надзвичайно складних умовах, крокує проєвропейським вектором, намагається втілити в життя усе завдання визначені судовою реформою. З цією метою, а системі адміністративних судів України необхідно продовжувати виконання таких заходів, як подолання корупції, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів з законодавством Європейського Союзу.

2. Аналіз наукознавчого підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні дозволив виокремити деякі групи наукових досліджень, що проводились у цій сфері, з-поміж яких особливе місце відведено науковим розробкам які: 1) містять концептуальні питання здійснення адміністративного судочинства; 2) розкривають предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів, підвідомчість справ в адміністративному судочинстві; 3) з'ясовують питання доказування юридичних фактів та процесуальні питання експертизи в адміністративному судочинстві; 4) аналізують становлення та розвитку доктрини судового рішення в адміністративному судочинстві; 5) аналізують сутність та види форм участі в адміністративному судочинстві; 6) присвячені законодавчому підґрунтю забезпечення діяльності адміністративних судів України; 7) містять аналіз

стадій розгляду справ в адміністративних судах; 8) розкривають поняття суб'єктів владних повноважень, та їх участі в адміністративному судочинстві; 9) присвячені дослідженню зарубіжного досвіду у вказаній сфері; 10) матеріали юридичної практики, які сприяють обґрунтуванню теоретичних положень дослідження, а також підкріпленню їх практичними аспектами, та ін.

3. Констатується, що питання правових засад організації адміністративного судочинства в Україні належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи стала сукупність методологічного інструментарію значної кількості наук, насамперед адміністративного права і процесу, загальної теорії держави та права, міжнародного права, інших галузевих юридичних дисциплін, філософії, логіки тощо.

В основу методології дослідження покладено комплексний методологічний підхід, який слугував глибокому з'ясуванню усіх аспектів проблематики правових засад організації адміністративного судочинства в Україні. З цією метою аналізуються концептуальні підходи, загальнонаукові і спеціально-юридичні методи та способи дослідження правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

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

5. Підтримано думку вчених про те, 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.

З метою правильного застосування адміністративно-процесуального права та уникнення спірних ситуацій необхідно законодавчо закріпити низку правових понять, зокрема: «публічно-правові відносини», «адміністративний процес».

6. Підтримано позицію тих фахівців, які стверджують, що адміністративну юрисдикцію можна поділити на три види:

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

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

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

7. Констатується, що сьогодні у світовій практиці склалося 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. Цими способами забезпечення правового захисту громадян у 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;

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;

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);

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») входять до єдиної судової системи та незалежні при здійсненні правосуддя від адміністративних органів та звичайних (загальних) судів.

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

З огляду на це, підтримано позицію тих вчених, які вважають, що сьогодні Україні доцільно максимально наблизитись до правового розвитку країн Європейського Союзу, але реалізовувати його слід не шляхом суто механічного перенесення окремих елементів зарубіжних моделей адміністративної юстиції, які в певних країнах і у різні часи формувалися століттями під

впливом соціально-політичних умов та панівної правової доктрини. Будь-яке запозичення повинно враховувати національно-правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію в країні. Оскільки в українське судочинство запроваджуються міжнародні стандарти прав людини, судова діяльність повинна відповідати високим нормам європейського зразка.

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

9. Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України принципами. Наголошується, що принципами судочинства називають основні, базові правила розгляду і вирішення судових спорів, які мають зовнішній вираз у нормах процесуальних кодексів. Підтримано думку про те, що принципами (засадами) судочинства (незалежно від галузевої належності) 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. 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.

Вказано, що 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 і як гарантії реалізації завдань судочинства, і як 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.

Водночас, враховуючи 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.

10. Виходячи із основних завдань адміністративного судочинства, обґрунтовано, що для підвищення ефективності діяльності адміністративних судів необхідно звернути увагу на такі ключові аспекти як:

- можливості суду першої інстанції звертатися до суду касаційної інстанції для формулювання правової позиції у важливих для розвитку судової практики справах;
- розвитку системи альтернативних способів розв'язання спорів, зокрема шляхом запровадження інституту присудової медіації;
- запровадження збалансованої системи процесуальних фільтрів щодо справ, які розглядаються у судах апеляційної та касаційної інстанцій;
- посиленні процесуальних механізмів формування єдності судової практики;
- перегляді предметної підсудності адміністративних справ;
- впровадженні досудової адміністративної процедури оскарження, що сприятиме поступовому зменшенню потреби громадян і юридичних осіб оскаржувати рішення органів влади та посадовців до адміністративних судів.

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

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

37. Бородін 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. Бородін. – 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.

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. Развитие судебной системы на территории Украины – исторический аспект (XVIII – XIX столетия) / 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.

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. Нерсисянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 года) / В. С. Нерсисянц // 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 доступа : [<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., Дюрягин И. Я., Кожевников С. Н. и др.]; Отв. ред. С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1971. – 408 с.

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 доступа : [<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) юня.

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].

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].

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].

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].

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].

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. Собо́вий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Собо́вий. – 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 : [\[http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znpn/2010_6/29_OsZ.pdf\]](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 : [\[www.nbu.gov.ua/e-journals/Chaau/2010-1/10telasu.pdf\]](http://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” // [\[http://ombudsman.kiev.ua/Dop_3/R3_1.htm\]](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 : [\[http://www.zakoni.gov.ua\]](http://www.zakoni.gov.ua).

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 проблемы). – 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.

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

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Корчинський О.І. Підгрунття становлення та розвитку адміністративних судів: історико-правовий аспект. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. 2015. Вип. 12. С. 96–101.

2. Організація роботи адміністративних судів: зарубіжний досвід. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. Львів: ГАЛИЧ-ПРЕС, 2016. Вип. 15. С. 50–54.

3. Реформа адміністративного судочинства України як запорука захисту прав людини. Урахування зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія юридичні науки. Херсон, 2016. Вип. 6-2. Т. 1. С. 118–121. *(наукометрична база Index Copernicus)*

4. Корчинський О.І. Поняття та зміст адміністративного судочинства як основи захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Зб. наук. праць. Серія юридична. 2017. Вип. 16. С. 64–69.

5. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина організація роботи адміністративних судів: зарубіжний досвід. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2017. № 876. С. 151–156. *(наукометрична база Index Copernicus)*

6. Розвиток адміністративної юстиції в контексті судової реформи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія. Юридичні науки. 2018. № 1. С. 142–147. *(наукометрична база Index Copernicus)*

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Корчинський О. Процесуальні строки в адміністративному

судочинстві: зміст і сутність проблеми визначення. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 49–51.

8. Корчинський О. І. Інформаційне забезпечення судової діяльності. *ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів II-ї Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 листопада 2017 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 108–111.

9. Корчинський О. Організаційна форма адміністративної юстиції в зарубіжних країнах. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); (у 2-х ч.). Каф-ра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 87–89.

10. Корчинський О. І. Місце адміністративного судочинства в системі захисту прав людини. *Аеро-2017. Повітряне і космічне право* : матеріали всеукраїнської конференції молодих учених і студентів (м. Київ, 23 листопада 2017 р.). Тернопіль: Вектор, 2017. С. 240–243.

11. Корчинський О. І. Зарубіжний досвід організації роботи адміністративних судів. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку* : матеріали заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 15 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 57–59.