

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**КАПИНОС ОКСАНА ВАЛЕНТИНІВНА**

УДК:342.98

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

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. В. Капинос

Науковий керівник – **Тильчик Ольга Віталіївна**,  
доктор юридичних наук, професор

## АНОТАЦІЯ

*Капинос О.В.* Теоретико-правові засади функціонування 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». – Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2021.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні теоретико-правових засад адміністративного судочинства з подальшим формуванням пропозицій щодо удосконалення відповідного законодавства.

З метою відповідності адміністративного судочинства України стандартам і масштабами правової держави запропоновано: доповнити ст. 125 Конституції України нормативними положеннями про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства, що має стати конституційно-правовим базисом, на якому відбуватиметься розбудова українського адміністративного судочинства як організаційно-правової форми адміністративного процесу; завершити реформу судової системи, яка може значно підвищити роль органів адміністративного судочинства в державному механізмі і одночасно створити надійні гарантії підпорядкування цих структур закону; забезпечити ефективне здійснення судового контролю за публічним управлінням, який має бути швидким, результативним і доступним фізичним і юридичним особам; сформувати дієве адміністративно-процедурне законодавство шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні процедури.

Дослідження генези герменевтики адміністративного судочинства в

Україні дозволило визначити основні ознаки адміністративного судочинства: виконує функцію (є формою) «зовнішнього» контролю за законністю дій у сфері управління, способом захисту суб'єктивних прав громадян по відношенню до діяльності виконавчих органів та їх посадових осіб; наявність спору про право, причому про право адміністративне, що є основним змістовним аспектом відносин адміністративного судочинства; публічно-правовий характер спорів зумовлює можливість їх ефективного вирішення тільки спеціалізованими органами адміністративного судочинства, оскільки дані спори зачіпають сферу суспільно значимого інтересу; обов'язковою передумовою виникнення відносин адміністративного судочинства виступає неякісне (неправомірне) публічне (державне) управління, здійснене щодо заявника (скаржника); тристоронній характер правовідносин, де сторонами є громадянин, посадова особа, дії (бездіяльність) або рішення якої оскаржуються, та особа, уповноважена вирішити питання за формою і по суті; головною метою адміністративного судочинства є правовий захист суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб від порушення з боку органів державного управління та їх посадових осіб; певною мірою незалежність органів адміністративного судочинства, як від інших гілок влади, так і від судів загальної юрисдикції, що направлено на посилення об'єктивності і свободи від впливу «зацікавлених» владних осіб процесу вирішення адміністративного спору; при розгляді спору громадянину гарантується становище сторони в процесі, тобто нерівність в матеріальних правовідносинах має трансформуватися в рівність в процесуальних правовідносинах; для адміністративного судочинства властива особлива процесуальна форма розгляду адміністративно-правового спору (судова); юридичним результатом розгляду та вирішення публічно-правового спору, тобто результатом відносин адміністративного судочинства, є вирішення подальшої долі правового акту або дії (бездіяльності) суб'єкта публічної влади.

Визначено, що ключовою особливістю адміністративного судочинства як

правового інституту є сутність адміністративної справи, що полягає в конкретному адміністративно-правовому конфлікті, юридично структурованому, який отримує оформлення в офіційних правових документах і виступає в якості об'єкта процесуальних відносин, що пов'язують осіб, які мають юридичну зацікавленість і беруть участь в його вирішенні в процесі застосування відповідного закону до конкретної конфліктної ситуації. Наголошено, що незважаючи на безліч наявних в науці уявлень, сучасне адміністративне судочинство: має бути змодельовано як юридичний процес, що забезпечує його ефективну реалізацію; виходячи з різноманіття видів юридичного процесу, має розглядатися тільки як судовий процес з вирішення публічно-правових спорів; повинне володіти власною структурою, а не бути складовою частиною масиву адміністративної процесуальної діяльності, яка в даний час необґрунтовано позначається збірним терміном «адміністративний процес в широкому розумінні».

В якості предметної основи адміністративного судочинства виділено групи відносин, що виникають з приводу: порушення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявника або створення загрози їх порушення; створення перешкод здійсненню заявником його прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; невжиття необхідних заходів щодо реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів заявника; незаконного покладання на заявника будь-якого обов'язку; необхідності встановлення наявності або відсутності певного права або юридично значущої обставини. Визначено основні характеристики відносин, які являють собою предмет адміністративного судочинства: сутність права, що порушено, публічно-правового характеру; суб'єктний склад правовідносин – одним із суб'єктів завжди є владна сторона; свобода волевиявлення (вимоги) про відновлення порушеного права (інтересу) в судовому порядку. Запропоновано під предметом адміністративного процесуального права розуміти систему суб'єктивних публічних прав, свобод і

охоронюваних законом інтересів; сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси і саме адміністративне судочинство як спосіб охорони і захисту цих прав, свобод та інтересів, причому складові відносини характеризуються такими ознаками, як публічно-правовий характер, владні повноваження однієї зі сторін і виражене волевиявлення відновити або усунути передбачуване або фактичне порушення (утиск, загроза порушення) права, свободи або інтересу.

Визначено та, на основі провідного європейського досвіду, розширено систему принципів адміністративного судочинства України. Запропоновано повернути до Кодексу адміністративного судочинства України статтю «Принципи адміністративного судочинства» в наступній редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: доступність адміністративного судочинства; верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; обов'язковість судових рішень; національна мова судочинства; досудове врегулювання спорів; правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді; незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; незмінність суддів; здійснення правосуддя тільки судом; безпосередність; безперервність судового розгляду; об'єктивна істина; формальне і матеріальне керівництво суду; усність і письмовість судового розгляду; процесуальна економія».

В результаті дослідження зарубіжного досвіду розвинутих країн світу визначено можливості його імплементації в системі адміністративного судочинства України. Запропоновано: запровадження системи спеціалізованих судових органів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері

фінансів, бюджету та інших соціальних питань, тобто судових органів зі спеціальною компетенцією; розширення переліку функцій адміністративних судів функціями нормоконтролю за відповідністю нормативних актів законодавству та Конституції України і доцільності їх прийняття; запровадження механізмів адміністративного судового контроль-максимуму (зокрема, зобов'язання по обґрунтуванню, використання механізму очевидної помилки оцінки, аналізу директив, що застосовуються для внутрішнього адміністративного визначення дискреції, аналізу переваг, за допомогою якого адміністрація зобов'язана зважити переваги і недоліки прийнятого адміністративного заходу для безпосередньо постраждалих, а також для широкої громадськості, застосування принципу пропорційності); запровадження детального регулювання альтернативних форм вирішення публічно-правових спорів; запровадження законодавчих змін по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер; запровадження «монетизації» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати; запровадження астрентної процедури у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання.

Шляхом аналізу закріплених законодавством контрольних функцій адміністративних судів обґрунтовано два напрями здійснення судового контролю: забезпечення належного виконання рішень суду та контроль нормативно-правових актів.

Запропоновано напрями удосконалення засад функціонування адміністративного судочинства в Україні.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, європейський судовий простір, правовий інститут, правосуддя, судовий контроль, судовий процес.

## SUMMARY

*Kapynos O.V.* Theoretical and legal foundations of the functioning of administrative legal proceedings in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2021.

The thesis presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which consists in determining the theoretical and legal foundations of administrative legal proceedings with the subsequent formation of proposals for improving the relevant legislation.

In order to meet the standards and scale of the rule of law of Ukraine, it is proposed to: supplement Article 125 of the Constitution of Ukraine with normative provisions on the exercise of judicial power through administrative proceedings, which should become the constitutional and legal basis on which the development of Ukrainian administrative proceedings as an organizational and legal form of administrative process will take place; complete the reform of the judicial system, which can significantly increase the role of administrative judicial authorities in the state mechanism and at the same time create reliable guarantees of subordination of these structures to the law; ensure the effective implementation of judicial control over public administration, which should be fast, efficient and accessible to individuals and legal entities; form effective administrative procedure legislation by adopting the code of Ukraine on administrative procedures.

The study of the genesis of hermeneutics of administrative proceedings in Ukraine allowed us to determine the main features of administrative proceedings: performs the function (is a form) of "external" control over the legality of actions in the field of Management, a way to protect the subjective rights of citizens in relation

to the activities of executive bodies and their officials; the presence of a dispute about law, and about administrative law, which is the main content aspect of relations of administrative proceedings; the public-legal nature of disputes determines the possibility of their effective resolution only by specialized bodies of administrative court proceedings, since these disputes affect the sphere of socially significant interest; a mandatory prerequisite for the emergence of relations of administrative court proceedings is poor-quality (illegal) public (state) administration carried out in relation to the applicant (complainant); the three-way nature of legal relations, where the parties are a citizen, official, actions (omissions) or decisions of which are being appealed, and a person authorized to resolve the issue in form and substance; the main purpose of administrative proceedings is the legal protection of the subjective rights of citizens and legal entities from violations by public administration bodies and their officials; to a certain extent, the independence of administrative judicial bodies, both from other branches of government and from courts of general jurisdiction, which is aimed at strengthening the objectivity and freedom from the influence of "interested" authorities in the process of resolving an administrative dispute; when considering a dispute, a citizen is guaranteed the position of the party in the process, that is, inequality in material legal relations should be transformed into equality in procedural legal relations; administrative proceedings are characterized by a special procedural form of consideration of an administrative legal dispute (judicial); The Legal result of consideration and resolution of a public legal dispute, that is, the result of relations of administrative legal proceedings, is the decision of the future fate of a legal act or action (omission) of a subject of Public Power.

It is determined that the key feature of administrative proceedings as a legal institution is the essence of an administrative case, which consists in a specific administrative-legal conflict, legally structured, which receives registration in official legal documents and acts as an object of procedural relations connecting persons who have a legal interest and participate in its resolution in the process of applying the



relevant law to a specific conflict situation. It is noted that despite the many ideas available in science, modern administrative proceedings: should be modeled as a legal process that ensures its effective implementation; based on the variety of types of legal process, should be considered only as a judicial process for resolving public law disputes; should have its own structure, and not be an integral part of the array of administrative procedural activities, which is currently unreasonably referred to by the collective term "administrative process in a broad sense".

As the subject basis of administrative proceedings, groups of relations arising from: the violation of the rights, freedoms and legally protected interests of the applicant or the creation of a threat of their violation; the creation of obstacles to the exercise by the applicant of his rights, freedoms and legally protected interests; the failure to take the necessary measures to exercise the rights, freedoms and legally protected interests of the applicant; the unlawful imposition of any obligation on the applicant; the need to establish the existence or absence of a certain right or legally significant circumstance. The main characteristics of relations that are the subject of administrative proceedings are determined: the essence of the violated right of a public-legal nature; the subject composition of legal relations – one of the subjects is always the power Party; Freedom of expression (requirements) to restore the violated right (interest) in court. It is proposed to understand the subject of administrative procedural law as a system of subjective public rights, freedoms and legally protected interests; a set of rules normalizing subjective public rights, freedoms and interests and administrative proceedings themselves as a way of protecting and protecting these rights, freedoms and interests, and the constituent relations are characterized by such features as a public-legal nature, the authority of one of the parties and an expressed will to restore or eliminate an alleged or actual violation (infringement, threat of violation) of a right, Freedom or interest.

The system of principles of administrative judicial proceedings of Ukraine has been defined and, based on the leading European experience, expanded. It is proposed

to return to the Code of Administrative Procedure of Ukraine the article "principles of administrative proceedings" in the following wording: "the principles of justice in administrative courts are: accessibility of administrative proceedings; rule of law; legality; equality of all participants in administrative proceedings before the law and the court; adversarial nature of the parties, dispositivity and official clarification of all circumstances in the case; transparency and openness of the administrative process; ensuring appeal and cassation appeal against decisions of the administrative court, except in cases established by this code; binding judicial decisions; national language of proceedings; pre-trial settlement of disputes; legal assistance in resolving cases before the Administrative Court; independence of judges and their subordination only to the law; immutability of judges; administration of justice only by the court; immediacy; continuity of judicial proceedings; objective truth; formal and material guidance of the Court; oral and written proceedings; procedural savings".

Because of the study of foreign experience of developed countries of the world, the possibilities of its implementation in the system of administrative judicial proceedings of Ukraine are determined. It is proposed: introduction of a system of specialized judicial bodies for consideration and resolution of Public Law disputes in the field of Finance, Budget and other social issues, that is, judicial bodies with special competence; expansion of the list of functions of administrative courts with the functions of Norm control over the compliance of normative acts with the legislation and the Constitution of Ukraine and the expediency of their adoption; introduction of mechanisms of administrative judicial control-maximum (in particular, the obligation to justify, the use of the mechanism of obvious error of assessment, the analysis of directives used for the internal administrative determination of discretion, the analysis of advantages by which the administration is obliged to weigh the advantages and disadvantages of the adopted administrative measure for directly affected, as well as for the general public, the application of the principle of proportionality); the introduction of detailed regulation of alternative

forms of resolution of Public Law disputes; introduction of legislative changes on the alternative presentation of court decisions that are binding in nature; introduction of "monetization" of court decisions, in case of failure to comply with such decisions; introduction of an astrent procedure in cases where the debtor does not fulfill the obligations established by the court decision.

By analyzing the control functions of administrative courts stipulated by the legislation, two areas of judicial control are justified: ensuring proper implementation of court decisions and monitoring of normative legal acts.

Directions for improving the principles of functioning of administrative legal proceedings in Ukraine are proposed.

**Key words:** *administrative court, administrative jurisdiction, administrative justice, administrative proceedings, administrative process, European judicial space, judicial control, judicial process, justice, legal institution.*

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Капинос О.В. Адміністративного судочинства: інституційно-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 58–63.

2. Капинос О.В. Адміністративне судочинство як форма забезпечення функціонування сучасної держави. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2. С. 46–51.

3. Капинос О.В., Тильчик В.В. Генеза організаційних засад адміністративного судочинства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32(71). № 3. С. 40–48.

4. Капинос О.В., Тильчик О.В. Ціннісно-пріоритетна основа адміністративного судочинства в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2021. № 2. С. 60–65.

5. Kapynos O.V. Administrative proceedings in Ukraine: main types, structures and models. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). P. 106–111.

6. Капинос О.В. Поняття та особливості норм адміністративного судочинства. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 61–63.

7. Капинос О.В. Джерела адміністративного судочинства в Україні. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 104–106.

8. Капинос О.В. Специфіка правовідносин адміністративного судочинства. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79–82.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА .....</b>	<b>27</b>
1.1. Місце та значення адміністративного судочинства у системі сучасної правової держави.....	27
1.2. Генеза адміністративного судочинства .....	48
1.3. Правовий інститут адміністративного судочинства: зміст, моделі, особливості .....	83
<b>Висновки до розділу 1 .....</b>	<b>109</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ТА ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....</b>	<b>112</b>
2.1. Сутність та особливості правовідносини у сфері адміністративного судочинства як основа його предмету.....	112
2.2. Система принципів адміністративного судочинства та особливості їх реалізації .....	128
2.3. Правові джерела, функції та методи адміністративного судочинства .....	152
<b>Висновки до розділу 2 .....</b>	<b>166</b>
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....</b>	<b>170</b>
3.1. Зарубіжний досвід функціонування адміністративного судочинства та можливості його використання в Україні .....	170
3.2. Оптимізація судового контролю адміністративних судів України у контексті євроінтеграції.....	217

3.3. Удосконалення правових та організаційних засад функціонування адміністративного судочинства в Україні.....	234
<b>Висновки до розділу 3</b> .....	256
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	262
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	272
<b>ДОДАТОК</b> .....	311

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В останні роки в нашій країні активно розробляються питання вдосконалення теоретико-правових та організаційних аспектів функціонування адміністративного судочинства. Прагнення побудови істинно демократичної судової влади знайшло закріплення в Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII та інших актах. На думку більшості вчених, одним з основних елементів правової держави є інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Саме специфіка цієї діяльності, що носить підзаконний характер, породжує необхідність контролю з боку представницьких, вищих в порядку підпорядкованості, а також судових органів. Цим і пояснюється посилення уваги до проблеми адміністративного судочинства, яка має багатоаспектний характер як матеріального, так і процесуального плану. Однак слід зазначити, що досі не розроблено єдиного концептуального підходу до її вирішення.

Забезпечення в Україні повноцінної системи здійснення адміністративного судочинства не може бути зведено до разових заходів. Це велика реформа, в межах якої потрібно сформулювати загальну концепцію, визначити обсяг адміністративної юрисдикції, розробити і прийняти комплекс законів, ввести нові процедури, сформувати систему кваліфікованих судових кадрів. Інститут адміністративного судочинства повинен стати повноцінним судовим контролем за діями і рішеннями виконавчої влади (органів державного управління, посадових осіб, державних службовців) і ефективно забезпечувати права і свободи людини і громадянина, засновуючись на провідній європейській практиці. А отже постає необхідність у розробці дієвих шляхів оптимізації засад функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Науково-теоретичною основою дослідження теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства та напрямів їх удосконалення, стали наукові праці таких вчених-адміністративістів як: В. Авер'янов, Л. Анохіна, А. Апаров, О. Бандурка, В. Бевзенко, С. Безпалько, Л. Берднікова, Ю. Битяк, Т. Біличенко, І. Богомазова, С. Бондарчук, І. Бородін, В. Бринцев, М. Віхляєв, І. Винокурова, Н. Галіцина, Д. Гнап, Н. Губерська, С. Гусаров, О. Джафарова, В. Дорош, О. Дубенко, О. Дубинський, О. Дудка, О. Епель, О. Єресько, М. Жернаков, А. Журавльов, І. Завальнюк, О. Закаленко, І. Ієрусалімова, В. Ільков, О. Іщук, О. Капля, М. Карпа, Е. Катаєва, І. Качур, Х. Кіт, К. Клименко, К. Кобилянський, Н. Коваленко, В. Коваль, Д. Козачук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Кондратенко, А. Коновалова, О. Константи́й, І. Корецький, С. Короєд, В. Котенко, Т. Кравчук, О. Кротюк, О. Кузьменко, Є. Курінний, М. Курко, Н. Кучерук, М. Кучерявенко, Є. Лазнюк, С. Лаптев, Н. Литвин, Д. Лук'янець, Л. Луць, О. Марченко, Р. Мельник, О. Миколенко, Г. Мойсеєнко, Н. Мостова, О. Муза, І. Назаров, А. Осадчий, Л. Павлова, О. Пасенюк, М. Пипяк, Н. Писаренко, В. Пчелін, Я. Рябченко, Л. Савранчук, В. Сажина, О. Сидельніков, О. Скочиляс-Павлів, В. Стефанюк, В. Сьоміна, Г. Ткач, Е. Трегубов, Т. Фулей, В. Шишкін, Г. Шмідт, М. Штайнкюлер.

Разом із тим, не применшуючи здобутків зазначених нами науковців, варто визнати, що переважна кількість наукових праць з даної тематики, враховуючи стрімкі темпи розвитку сучасного українського законодавства в досліджуваній сфері, у певній частині втратили своєї актуальності. Отже, можна із впевненістю стверджувати, що в наш час постає необхідність у системному і фундаментальному дослідженні теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства, спираючись на новітнє законодавство сучасної України та Європейського Союзу.



**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до положень Указів Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів»; від 20 травня 2015 року № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженій постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., комплексних наукових проєктів кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає у вивченні теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства України в контексті правового захисту прав і свобод людини і громадянина та здійснення ефективного судового контролю на сучасному етапі розвитку правової держави, використовуючи провідний європейський досвід, з подальшим виробленням напрямів удосконалення функціонування досліджуваного правового інституту.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- визначити місце та значення адміністративного судочинства у системі сучасної правової держави;
- дослідити генезу герменевтики адміністративного судочинства;

- охарактеризувати правовий інститут адміністративного судочинства, шляхом визначення його змісту, моделей, особливостей;
- з'ясувати сутність та особливості правовідносини у сфері адміністративного судочинства як основи його предмету;
- визначити систему принципів адміністративного судочинства та особливості їх реалізації;
- проаналізувати правові джерела, функції та методи адміністративного судочинства;
- узагальнити зарубіжний досвід функціонування адміністративного судочинства та виявити можливості його використання в Україні;
- встановити види судового контролю в адміністративному судочинстві та шляхи їх оптимізації у контексті євроінтеграційних процесів України;
- обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правових та організаційних засад функціонування адміністративного судочинства в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються в сфері адміністративного судочинства.

*Предметом дослідження* є теоретичні, правові та організаційні аспекти адміністративного судочинства, перспективи його розвитку.

*Методи дослідження.* Методологічною основою роботи є сукупність як загальних, так і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, в роботі за допомогою історико-правового методу було здійснено історико-правовий аналіз генези розвитку адміністративного судочинства (підрозділ 1.2); досліджено історичні аспекти формування зарубіжного досвіду функціонування адміністративного судочинства (підрозділ 3.1). Системно-структурний метод допоміг дослідити сутність та особливості правовідносини у сфері адміністративного судочинства як основи його предмету(підрозділ 2.1), систему принципів адміністративного судочинства та особливості їх реалізації (підрозділ 2.2), а також правові джерела, функції та методи адміністративного судочинства

(підрозділ 2.3). Порівняльно-правовий метод застосовано з метою дослідження нормативно-правової бази та механізмів функціонування адміністративного судочинства України і зарубіжних держав (підрозділи 2.1, 2.2., 2.3, 3.1, 3.2). Метод системного аналізу використано з метою з'ясувати мету, завдання, принципи, форми, методи, особливості адміністративного судочинства України (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3), обґрунтувати стан та шляхи вдосконалення правових та організаційних засад функціонування адміністративного судочинства в Україні (підрозділ 3.3). Формально-логічний метод застосовувався з метою формулювання висновків, завдань і напрямів вдосконалення адміністративного судочинства в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Застосування герменевтичного методу під час дослідження дало змогу належним чином інтерпретувати нормативні положення та наукові тексти (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). При вирішенні інших завдань дослідження було застосовано соціологічні методи, зокрема спостереження, аналіз документів, узагальнення. Крім того, протягом усього дослідження використовувалися методи категоріально-термінологічного аналізу, логічний аналіз, синтез, узагальнення, дедукція, індукція, аналогія тощо.

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», інші закони України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, що визначають правові засади функціонування адміністративного судочинства, нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, рішення, постанови, рекомендації Верховного Суду України, Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини, тощо.

*Емпіричну базу* дослідження склали узагальнення судової практики у сфері адміністративного судочинства України та Європейського Союзу, а також довідкові видання, статистичні матеріали, філософська, соціологічна, юридична,

управлінська та інша література, наукові праці вітчизняних і зарубіжних авторів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що робота є однією із перших спроб комплексно, використовуючи сучасні наукові праці та методи наукового пізнання визначити особливості теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства України в контексті сучасних євроінтеграційних процесів. У результаті проведеної роботи сформульовано нові наукові положення, рекомендації та висновки, які запропоновано здобувачем особисто. Основні з них наступні:

*уперше:*

– розкрито зміст, встановлено співвідношення структури та подальшого розвитку в контексті формування правової держави спірних з боку їх тлумачення таких базових для юридичної науки інститутів, як «адміністративний процес», «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство», дефініцію якого визначено як процесуальну форму діяльності адміністративних судів з розгляду публічно-правових спорів, що виникають між громадянами, іншими суб'єктами владних відносин та органами публічної влади або їх посадовими особами, щодо законності прийнятих ними правових актів, рішень, дій (бездіяльності), та вирішення таких спорів на основі забезпечення захисту прав і свобод людини, законних інтересів організацій за допомогою використання інститутів судового контролю та правосуддя;

– визначено, що у системі сучасної правової держави адміністративне судочинство: має бути змодельовано як юридичний процес, що забезпечує його ефективну реалізацію; виходячи з різноманіття видів юридичного процесу, має розглядатися тільки як судовий процес з вирішення публічно-правових спорів; повинне володіти власною структурою, а не бути складовою частиною масиву адміністративної процесуальної діяльності, яка в даний час необґрунтовано

позначається збірним терміном «адміністративний процес в широкому розумінні»;

– з огляду на виявлені проблеми правових та організаційних засад функціонування адміністративного судочинства в Україні, запропоновано відповідні напрямки його удосконалення, зокрема: вдосконалення процедур призначення суддів адміністративних судів; збільшення корпусу суддів та апарату суду адміністративних судів України; реформування системи адміністративних судів шляхом їх максимального територіального наближення до населення; встановлення системи прийнятних строків та гнучких формальних вимог для подання до органів правосуддя адміністративних позовів; збільшення строків оскарження судових ухвал і постанов та усунення можливості зловживання сторонами власними процесуальними правами шляхом внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України; надання вищими органами адміністративного правосуддя детальних роз'яснень у питаннях підвідомчості, а також узагальнень відповідної судової практики шляхом розробки та прийняття відповідної постанови; перегляд ставки судового збору в адміністративних справах у бік їх відповідності до реальних можливостей громадян України, ліквідація перешкод матеріального характеру для звернення до адміністративних судів; ефективна реалізація процедур порядку призначення і звільнення суддів, права суддів на відставку, процедур здійснення судочинства, відповідальності за неповагу до суду, недоторканості суддів, наявності органів суддівського самоврядування, створення необхідних умов для судової діяльності, належного матеріального та соціального суддівського забезпечення; побудова системи адміністративного судочинства України на засадах повного невтручання органів виконавчої влади у діяльність із здійснення правосуддя; здійснення контролю дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві шляхом зобов'язання належним чином обґрунтовувати прийняті судові рішення, засновуючись на

принципах захисту основоположних громадянських прав і свобод, серед яких особливе місце належить принципів пропорційності, що встановлює проактивний судовий підхід із незмінним врахуванням гуманістичної європейської концепції та гарантуванням недопустимості судового свавілля; закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України розширеного законодавчого тлумачення процедур примирення та медіації.

*удосконалено:*

– теоретичні положення щодо сутності та особливостей правовідносин у сфері адміністративного судочинства як основи його предмету, які згруповано на основі підґрунтя їх виникнення: 1) порушення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявника або створення загрози їх порушення; 2) створення перешкод здійсненню заявником його прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; 3) невжиття необхідних заходів щодо реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів заявника; 4) незаконного покладання на заявника будь-якого обов'язку; 5) необхідності встановлення наявності або відсутності певного права або юридично значущої обставини, а їх основними характеристиками визначено: 1) сутність порушеного права публічно-правового характеру; 2) суб'єктний склад правовідносин – одним із суб'єктів завжди є владна сторона; 3) свобода волевиявлення (вимоги) про відновлення порушеного права (інтересу) в судовому порядку;

– розуміння системи принципів адміністративного судочинства, перелік яких запропоновано закріпити у Кодексі адміністративного судочинства України в рамках відповідної статті – «Принципи адміністративного судочинства», зміст якої викласти в наступній редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) доступність адміністративного судочинства; 2) верховенство права; 3) законність; 4) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у

справі; 6) гласність і відкритість адміністративного процесу; 7) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 8) обов'язковість судових рішень; 9) національна мова судочинства; 10) досудове врегулювання спорів; 11) правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді; 12) незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; 13) незмінність суддів; 14) здійснення правосуддя тільки судом; 15) безпосередність; 16) безперервність судового розгляду; 17) об'єктивна істина; 18) формальне і матеріальне керівництво суду; 19) усність і письмовість судового розгляду; 20) процесуальна економія»;

– напрацювання щодо удосконалення судово-контрольних функцій адміністративних судів: 1) приведення у відповідність ст. 2 та ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII шляхом законодавчого відокремлення контрольних функцій суду від функції правосуддя в адміністративному судочинстві; 2) викладення ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України наступним чином: «Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, в обов'язковому порядку має зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення»; 3) встановлення у ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України чітких процесуальних вимог до позовної заяви; 4) включення результатів практичного застосування адміністративними судами ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України до судової статистичної документації; 5) закріплення положень ст. ст. 264, 265, 266, 266-1 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно можливості судового контролю нормативно-правових актів в рамках окремої статті Кодексу: «Судовий контроль нормативно-правових актів»; 6) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства повноважень судів стосовно проведення

попереджувального судового контролю за завершеними проектами нормативно-правових актів, а також за актами, прийнятими, але ще не введеними в дію.

*дістали подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо імплементації зарубіжного досвіду розвинутих країн світу в системі адміністративного судочинства України: 1) запровадження системи судових органів зі спеціальною компетенцією; 2) розширення переліку функцій адміністративних судів функціями нормоконтролю за відповідністю нормативних актів законодавству та Конституції України і доцільності їх прийняття; 3) запровадження механізмів адміністративного судового контролю-максимуму; 4) запровадження детального регулювання альтернативних форм вирішення публічно-правових спорів; 5) запровадження законодавчих змін по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер; 6) запровадження «монетизації» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати; 7) запровадження астрентної процедури у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання; 8) підсилення засобів контролю за адміністративними судами; 9) впровадження у вітчизняну систему законодавства міжнародних стандартів адміністративного судочинства зарубіжних країн та дієва їх реалізація; 10) розвиток адміністративного судочинства України у векторі єдиного європейського судового простору;

– положення адміністративно-правової доктрини стосовно визначення: методу адміністративного судочинства як специфічної частини єдиного методу правового регулювання, що поєднує три типи регулювання (дозвіл, припис, заборона) одночасно, здійснює пріоритетне використання будь-якого з них залежно від якісно-змістовних характеристик адміністративно-процесуальних відносин та їх учасників (сторін) і застосовується у формі імперативно-диспозитивного методу та методу автономності і рівності сторін;

– конкретизація джерел адміністративного судочинства, серед яких виділено основні (нормативно-правові акти України, аналогія права, аналогія закону,



міжнародно-правові акти) та факультативні джерела права, виражені у формі: юридичних висновків, які регламентують особливості нормозастосування в адміністративному судочинстві; резолютивних частин рішень Конституційного Суду України про визнання неконституційними законодавчих норм, окремих їх положень, міжнародних договорів, ратифікованих Україною; рекомендаційних правових актів адміністративного судочинства, зокрема нератифікованих міжнародно-правових документів дорадчого характеру;

– наукове обґрунтування функцій адміністративного судочинства: здійснення правосуддя; контроль-наглядова функція, здійснення адміністративної нормотворчості; здійснення нормоконтролю; забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування; застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист; тлумачення адміністративно-правових норм; формування органів адміністративної юстиції у державі.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що викладені в роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальшого розроблення наукових питань щодо теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства;

– *правотворчості* – для підготовки пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства під час підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів в сфері здійснення адміністративного судочинства;

– *правозастосуванні* – з метою підвищення рівня ефективності реалізації організаційних засад адміністративного судочинства, удосконалення прав та обов'язків сторін судового процесу, розвитку адміністративного судочинства України у векторі єдиного європейського судового простору;

– *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративний процес», «Адміністративне процесуальне право»,

під час підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних курсів, а також статей і наукових повідомлень.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 2020 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 2020 р.); «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, з яких 4 опубліковані у фахових виданнях України, 1 стаття – у закордонному виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять 9 підрозділів, додатків, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 312 сторінок, у т. ч. основного тексту – 257 сторінок. Список використаних джерел налічує 390 найменувань і розташований на 39 сторінках.

## РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

### 1.1. Місце та значення адміністративного судочинства у системі сучасної правової держави

Правова держава, як теоретично, так і практично, має довгу і повчальну історію. Сам термін «правова держава» міцно закріпився в німецькій літературі першої третини ХІХ століття, а в подальшому набув широкого поширення, в тому числі і в Україні, де серед видних прихильників теорії правової держави слід відмітити В. Авер'янова [1], О. Бандурку [45], Ю. Битяка [58], Т. Коломоєць [168], В. Колпакова [169], О. Пасенюка [253].

Різні теоретичні концепції, що виражали ідею і поняття правової державності, сформувалися досить давно. Ще в давнину починаються пошуки принципів, форм і конструкцій для встановлення належних взаємозв'язків, взаємозалежностей і узгодженої взаємодії права і влади. У процесі поглиблених уявлень про право і державу сформувалася ідея розумності і справедливості такої політичної форми суспільного життя людей. Вже античними авторами були розроблені положення про владу закону як поєднання сили і права, про різні форми правління. Серед них, в першу чергу, відзначимо Аристотеля, який виділяв два різновиди правління: перша спрямована до вигоди правителя, а друга – до вигоди суспільства. Тут по-різному розумілася роль права, що виступає в якості посередника між людиною і державою. У тих суспільствах, де у вигоді перебували правителі, право в більшій мірі використовувалося в якості заборонно-примусового інструменту [339, с. 67].

У нашій країні протягом довгого часу в юридичній науці існувало негативне ставлення до концепції правової держави. На думку одного з провідних вчених-юристів І. Бауера [366], правова держава — це міраж, але

міраж, вельми зручний для буржуазії, тому що він замінює релігійну ідеологію, він затуляє від нас факт панування буржуазії.

Переважання подібного негативного ставлення до теорії правової держави пояснюється декількома причинами. По-перше, до недавнього часу вважалося, що право за своєю суттю є чимось буржуазним, гальмуючим розвиток; по-друге, причинами послужили загальна «зрівнялівка», надзвичайні повноваження різних ланок командно-політичної системи, карально-наказові норми і методи управління, одним словом, сформована адміністративно-командна система управління країною [210].

Але з розвитком юридичної науки, рухом суспільної думки таке ставлення поступово слабшало. Значні зміни по відношенню до правової держави відбулися після цілого ланцюга взаємообумовлених подій. Такими є: висування офіційної політичної доктрини 60-х рр. про перехід від диктатури пролетаріату до загальнонародної держави; закріплення правових основ державного і суспільного життя в Конституції 1977 року, а також положень про розвиток соціалістичної демократії і законності; обговорення в юридичній науці 70-х рр. питання про радянську правову державу як про один з можливих напрямків розвитку загальнонародної держави [19, с. 67].

Важливе значення організації і функціонуванню правової держави і перспективам її вдосконалення надали сучасний етап розвитку української державності, а також великі суспільні перетворення в країні. Для того щоб сформувалася правова держава, необхідно було переосмислити старі юридичні форми і погляди, сформувати нові правові інститути, відкинути колишні ідеологізовані уявлення про право і його роль у формуванні механізму правової держави [303, с. 59].

Перебудова української держави характеризується помилковою парадигмою: не перебудовування державності, а лише звільнення від командно-адміністративної системи, від цензури, від політичних, духовних і економічних

заборон. Однак для реальної трансформації традиційного суспільства в суспільство демократичне було потрібно щось набагато складніше, ніж просто звільнення від адміністративних перепон. Таким чином, можна сказати, що правова держава є не просто набором певних «технологічно-інституційних» перетворень, а зміною сутності взаємин між державою і особистістю [199, с. 106].

Радянська система трималася на командно-репресивній методології, що забезпечується безмежністю влади, її жорсткою централізацією, відсутністю визнання приватної сфери та її недоторканності. Демократична ж система передбачає підпорядкування правовим нормам, у тому числі їх підпорядкування і самій владі [301, с. 16].

Які ж принципово нові властивості і риси передбачає нове бачення правової держави? Перш за все, це нове бачення співвідношення, способу зв'язку між державою і особистістю.

В даний час поняття і ідею правової держави можна розглядати через призму двох основних елементів:

- по-перше, це гарантія прав і свобод особистості, дотримання і захист прав і свобод людини;
- по-друге, це обмеження правом меж державної влади, правова регламентація механізму її формування та діяльності [315, с. 67].

У правовій державі повинні створюватися умови для юридичної свободи людини. В основі механізму правового забезпечення поведінки громадянина лежить принцип «дозволено все, що не заборонено законом». На думку С. Лаптева [212], повна відмова від цього принципу є неможливою. Принцип дозволених повинен поєднуватися з гнучким державним контролем, відкриваючи індивіду досить широкі можливості для ініціативи. Відповідно до цього в сучасний період в Україні існує ряд законів, які розширили права і свободи людини, створили простір для ініціативи громадян, першочерговим з

яких беззаперечно є Конституція України [185].

Будь-яке обмеження прав людини в правовій державі є неприпустимим. Більш того, воно зобов'язане послідовно і неухильно забезпечити реалізацію цих прав і захищати їх. У зв'язку з цим принципового значення набуває проблема правової рівності в різних сферах життя суспільства і держави. Її рішення передбачає створення державою надійних гарантій, що забезпечують таку рівність. Таким чином, правова держава повинна гарантувати своїм громадянам захист від будь-яких форм свавілля [265].

Перелік прав і свобод людини і громадянина, властивий правовій державі, міститься в міжнародних актах. Це, перш за все, Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий на XXI сесії Генеральної Асамблеї ООН 16 грудня 1966 р. перелік прав і свобод, проголошених у зазначених актах, закріплений і гарантований у конституціях правових держав [360].

Загальна декларація прав і свобод людини, прийнята ООН в 1948 р складається з 30 статей. У ній проголошується, що «всі люди народжуються вільними і рівними за своєю гідністю і правами. Вони наділені розумом і совістю і повинні чинити відносно один одного діяння в дусі братерства». Далі в ній вказується на неприпустимість жорстоких, що принижують людську гідність, поведень і покарань. У ст. 6 Декларації визнається право кожної людини на визнання її правосуб'єктності, тобто надання людині можливості набувати права і здійснювати обов'язки, передбачені законодавством. У декларації також вказується на неприпустимість довільного втручання в особисте і сімейне життя громадян, посягання на недоторканність їх житла, таємницю кореспонденції тощо. Декларація проголошує, що кожна людина має право на рівний захист закону, гласний, справедливий і неупереджений суд.

Вона закріплює і інші права і свободи людини, які повинні бути визнані і поважатися всіма державами (свобода думки, совісті та релігії, свобода пересування в межах кожної держави, право притулку в інших країнах, право на працю, право на вільний вибір професії, право на захист від безробіття, право на створення профспілок тощо) [114].

У правовій державі повинні бути реально забезпечені всі права і свободи, перераховані в декларації. Забезпечення цих прав досягається на основі прийняття і проведення в життя різноманітних законодавчих актів, що закріплюють їх у відповідній сфері суспільних відносин. У числі міжнародних документів про права людини також слід вказати Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенцію про права дитини [37].

Велике значення для закріплення основ правового становища людини і громадянина має Декларація прав і свобод людини і громадянина, що закріплює нове важливе положення: загальновизнані міжнародні норми, що відносяться до прав людини, мають переваги перед законами України і безпосередньо породжують права і обов'язки громадян України [142].

Конституція України також закріплює основні права і свободи людини і громадянина. Згідно із ст. 21 Конституції України: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними», ст. 22 Основного Закону стверджує, що: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [185].

Одними з найбільш важливих прав людини і громадянина в правовій державі залишаються суб'єктивні права. Суб'єктивне право є гарантованим певній особі правовою системою держави повноважень вимагати від кого-

небудь іншого певної дії, бездіяльності або терпимості. Основні права і свободи дають в якості суб'єктивних прав будь-якій особі, носію основних прав і свобод, право вимагати від посадової особи, адресата основних прав і свобод, певної поведінки. Рід такої поведінки описується окремими основними правами і свободами, це зміст основних прав і свобод [360].

Якби дія основних прав і свобод вичерпувалася тільки їх об'єктивним змістом, то визначення того, що є індивідуальною свободою і наскільки далеко вона поширюється в кожному окремому випадку, знаходилося б в руках одних тільки державних органів. Свобода, однак, не піддається начальницькому визначенню; вона більшою мірою полягає у владі індивідуума самому визначати свою поведінку у всьому різноманітті людських вчинків. Тільки після придбання суб'єктивних і підлягаючих оскарженню в судовому порядку претензій на основні права і свободи, приватна особа отримує можливість сама визначати свою свободу і користуватися судовим захистом для відображення державних посягань на неї [142].

Ст. 3 Конституції України говорить: «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» [185].

В Україні всі є рівними перед законом і судом. Конституцією проголошується неприпустимість використання прав і свобод для посягання на конституційний лад, права і свободи інших осіб, неприпустимість позбавлення людини прав і свобод та їх обмеження [185].

Про судову владу в нашій країні стали говорити всерйоз лише після прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України і закріплення в ній загальновизнаного демократичного принципу поділу влади [185]. До цього



навіть сам термін «судова влада» геть був відсутній в нашому політичному, законодавчому і науковому лексиконі. В СРСР ніколи не було незалежної і самостійної судової влади. Все що робилося судами, прокуратурою, органами слідства від імені держави, робилося за прямою вказівкою різноманітних партійних комітетів і окремих їх функціонерів. Причому команди давалися на всіх без винятку рівнях, і чим нижче (особливо в районних умовах), тим частіше і практично по кожній судовій справі.

Необхідність змінити колишнє становище суду була викликана у зв'язку з проголошенням України правовою державою, а також з реалізацією принципу поділу влади, адже у правовій державі суд повинен бути авторитетним, владним, самостійним і незалежним [206].

Згідно із ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: «Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ» [296].

Для демократичного суспільства принцип поділу влади є особливо важливим і значимим. Він виражає не тільки поділ праці між державними органами, а й помірність, «розосередженість» державної влади, що попереджає її концентрацію, перетворення її в авторитарну і тоталітарну владу. Принцип поділу влади забезпечує систему «стримувань і противаг», покликану звести до мінімуму можливі помилки в управлінні, подолати односторонній підхід до вирішуваних питань. В кінцевому рахунку поділ влади забезпечує раціональне і оптимальне функціонування державних органів. Система «стримувань і противаг» створюється не тільки за рахунок розподілу державних функцій, а й шляхом встановлення в Конституції України можливості впливу однієї гілки влади на іншу, здійснення взаємного контролю аж до застосування заходів

відповідальності, а також участі у виконанні функцій іншої гілки влади одночасно з іншими державними структурами. Цей принцип в демократичному суспільстві передбачає, що всі три влади однакові, рівновеликі за силою, служать противагами по відношенню одна до одної і можуть «стримувати» одна одну, не допускати домінування однієї з них [115, с. 96].

Державна влада в Україні єдина. Згідно ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу» [185].

Ніякий державний орган не може претендувати на суверенне здійснення державної влади. Державна влада не ділиться між державними органами; її здійснення пов'язане з поділом функцій між органами законодавчої, виконавчої та судової влади, і вони самостійні лише в здійсненні цих функцій, закріплених за ними Конституцією України та законами [185].

Таким чином, однією із специфічних рис правової держави є демократизм, реальне здійснення народовладдя. Народ – дійсне джерело всієї тієї влади і політики, яка виражається і проводиться правовою державою. Народовладдя виражається в безпосередній участі населення у формуванні представницьких органів держави, наділених правом розробляти і приймати закони – акти вищої юридичної сили.

В умовах народовладдя також повинен існувати механізм, що дозволяє не тільки критикувати політику держави, що не відповідає інтересам громадян, реалізації їх прав і свобод, а й своєчасно впливати на неї засобами, передбаченими законом (пикети, мітинги, демонстрації тощо) [103].

На жаль, держава з різних причин не в змозі забезпечити реальність навіть

тих прав, які вона законодавчо проголошує. Відбувається свого роду розрив між проголошенням і практикою реалізації. У різних країнах масштаби і суть цього розриву є різними, неоднакові також його причини і джерела, методи і способи його подолання. Це обумовлює необхідність створення, як в теорії, так і на практиці, універсального механізму гарантій прав людини, який би охоплював всі сторони життя суспільства і забезпечував би необхідні реальні умови соціальної захищеності кожної людини. Принцип реальності прав і свобод людини передбачає функціонування саме такого механізму гарантій. Людина повинна бути впевнена, що її права, яких вона за законом не позбавлена, забезпечені в будь-якій сфері суспільних відносин [209].

Насправді у нас далеко не завжди справа йде саме так. Зневажливе ставлення до прав людини, її честі і гідності губить не тільки її, а й суспільство в цілому. До фактів порушення прав людини слід віднести: незаконні звільнення, довільні затримання і арешти, необґрунтовані звинувачення, протиправні судові рішення і вироки, антигуманні умови утримання в місцях позбавлення волі тощо [103].

Проблеми, що виникають у зв'язку з практичною реалізацією розглянутого нами принципу, воістину універсальні і зачіпають найрізноманітніші питання правового життя як окремої держави, так і всього людства. Про це свідчить ціла низка міжнародних пактів і угод в області прав людини, підписаних і ратифікованих більшістю європейських та інших держав світу. Провідне місце серед них займають Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Сюди ж можна віднести і ряд інших не менш важливих документів міжнародного рівня, які забороняють будь-яку расову дискримінацію, дискримінацію щодо жінок, застосування тортур, містять угоди у сфері трудових відносин тощо [360].

Звичайно, проблема реалізації суб'єктивних прав не тільки правова – вона

тісно пов'язана з економічним становищем суспільства, ступенем його розвиненості, рівнем розвитку демократії, духовним потенціалом тощо. На жаль, реалізація суб'єктивних прав в даний час вимагає подальшого розвитку і законодавчого закріплення [142].

Згідно із сформованим уявленням, правовою державою є та, яка спирається на громадянське суспільство, здатне реально протидіяти державі, її органам або вищим посадовим особам, якщо вони не рахуються з чинними законами або з Конституцією. Відсутність реальних важелів впливу суспільства на державу для запобігання узурпації влади чи інших порушень законності з боку її органів або вищих посадових осіб зводить правову державу нанівець, робить її примарною [71].

Щодо України, то, по-перше, нині вона йде шляхом подальшого свого розвитку і становлення як громадянського правового демократичного суспільства. По-друге, проблема створення правової державності в науковій літературі набула більш конкретних обрисів, хоча потребує подальшого дослідження. По-третє, характерними основними рисами правової держави, на наш погляд, повинні бути: гарантія прав і свобод особистості, дотримання і захист прав і свобод людини; обмеження правом меж державної влади; визнання загальнолюдських цінностей в діяльності органів суверенної влади, поділ влади, верховенство права [8, с. 98].

Таким чином, побудова правової держави являє собою тривалий і поетапний процес. У зв'язку з цим представляють особливий інтерес роботи вчених-теоретиків, що моделюють той чи інший щабель розвитку нашого суспільства, тобто виробляють наукове прогнозування цього процесу.

В даний час поняття і ідею правової держави можна розглядати через два основних елементи:

— гарантію прав і свобод особистості, дотримання і захист прав і свобод людини;

— обмеження правом меж державної влади, правову регламентацію механізму її формування та діяльності [56].

Юридичними гарантіями, що забезпечують охорону і захист реального здійснення прав і свобод людини і громадянина в суспільстві і в державі, виступають механізми, що знайшли своє відображення в компетенції органів управління і посадових осіб, на яких законодавством покладено обов'язок щодо дотримання і захисту прав людини [347, с. 80].

Правова держава в межах своєї сутності одночасно вважає себе у вигляді необхідних умов для захисту і розвитку природних прав і свобод індивіда і у вигляді сили примусу. Словом, правова держава в якості змісту своєї дії передбачає природно-правові цінності, а в якості способу їх реалізації – традиційно притаманну їй силу примусу. Так, сьогодні в Україні проголошується правова держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Для створення правової держави одночасно з законом необхідне формування системи умов і передумов, що забезпечують захист прав і свобод людини. Якщо держава не реалізує цю обов'язкову для неї функцію, то, як наслідок, порушуються права і свободи [59, с. 343].

Сутністю ж сучасної правової держави є створення такого юридичного порядку, в рамках якого державна влада, державні органи і посадові особи здійснювали б належні їм функції, повноваження і компетенцію тільки на основі відповідних законів, дотримуючись при цьому прав, свобод і законних інтересів як громадян, так і юридичних осіб [8, с. 56].

Дія прийнятої в 1996 році Конституції України, поряд з іншими проблемами, ставить в центр життєдіяльності суспільства проблему реалізації прав і свобод людини і громадянина в області судового захисту його прав і свобод. Відповідно до ст. 55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної

влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [185]. Саме здійснення і невідчужуваність цього права є ключовими напрямками створення і зміцнення української правової та демократичної держави.

На сьогодні, фактично був створений механізм, який покликаний забезпечити ефективний захист прав і законних інтересів громадян шляхом судочинства за скаргами і за допомогою судового контролю за діяльністю посадових осіб і органів управління.

В правовій літературі протягом тривалий час велася дискусія про позовний характер адміністративної скарги. Адміністративна скарга – форма вимоги-прохання про правовий захист суб'єктивного права в галузі державного управління. Говорити про повну відсутність позовного елемента в адміністративній скарзі було б невірним. Але позовний елемент тут присутній, і присутній він як би в нерозгорнутому вигляді [95].

За своєю суттю судочинство за скаргами громадян на дії, що порушують їх права і свободи, як один з напрямків судової влади, є адміністративним судочинством.

Судочинство за скаргами на неправомірні дії та рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань або посадових осіб фактично відіграє роль об'єктивного державного контролю, що гарантує захист прав і законних інтересів громадянина. Причому даному контролю повинна сприяти формальна незалежність органів адміністративного судочинства від виконавчої влади. Таким чином, адміністративне судочинство включає в себе процесуальні механізми, які гарантують захист прав і свобод громадян, що є необхідною умовою становлення і розвитку України як правової держави [104. С. 97].

Отже, один з основних елементів ідеї правової держави включає гарантію прав і свобод особистості, дотримання і захист прав і свобод людини, а також визнання людини, її прав і свобод вищою цінністю. Правова держава і права

людини існують і ефективно діють воєдино, так як об'єднуючим елементом між людиною і державою виступає право. А відносини між людиною і державою з приводу їх взаємних прав і обов'язків завжди носять правовий характер [366].

Обмеження меж державної влади за допомогою права є також важливим елементом правової держави. Сутність правової держави полягає саме в правовій регламентації формування повноважень її механізму та охороні прав і свобод особистості. Ідея правової держави втрачає основу і спосіб існування, а право автоматично перетворюється на інструмент політичної боротьби, якщо відбувається піднесення політики над правом.

Правом обмежується можливість керуючого впливу державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб на особистість і суспільство, а також можливість утиску ними законних прав та інтересів громадян. Право, в деякому сенсі, є перешкодою для можливого свавілля з боку державної влади [115, с. 67].

Хотілося б також зауважити, що одним з факторів обмеження меж державної влади служать розвиток і захист прав і свобод громадян, зростання активності та ініціативи в правовій сфері. Відомо, що багато громадян юридично не обізнані про те, як в нових умовах відстоювати свої законні інтереси, далеко не завжди безболісно і в прийнятні терміни відновити своє порушене право. У зв'язку з цим гостро стоїть питання про необхідність законодавчих заходів, спрямованих проти поки ще досить поширених свавілля, корупції, неповаги до прав особистості та інших порушень закону, про необхідність вдосконалення судової системи [112].

Демократична правова держава є «судовою», тобто регулюючою поведінку за допомогою права через незалежні суди. Відповідно до Конституції України гарантом прав і свобод особистості покликаний бути суд [185]. Однак в цілому суд поки не відповідає своєму високому призначенню. Розпочата свого часу судова реформа фактично призупинилася. Серед головних причин, що

перешкоджають поліпшенню діяльності суду, відзначається відсутність належного фінансування, нечисленність суддівського корпусу і надмірна перевантаженість суддів.

Сутністю сучасної правової держави є створення такого юридичного порядку, в рамках якого державна влада, державні органи і посадові особи здійснюють належні їм функції, повноваження і компетенцію тільки на основі відповідних законів, дотримуючись при цьому права, свободи і законних інтересів як громадян, так і юридичних осіб.

В даний час суди України переповнені справами, а судді працюють з явним перевищенням індивідуального навантаження [330]. Перевантаженість судів служить серйозною перешкодою для ефективного судового реагування на порушення прав і свобод громадян органами виконавчої влади та посадовими особами, так як в даному випадку не забезпечується оперативний розгляд власних справ [242].

Важливим елементом при створенні адміністративного судочинства є формування спеціалізованих судових структур, у випадку України – значним надбанням стало створення системи адміністративних судів та прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 6 липня 2005 року № 2747-IV [164].

Характерною ознакою правової держави і важливою складовою частиною права, що складається в суспільстві є взаємна відповідальність держави і особистості. Поступово вона приходить у нас на зміну існуючій раніше, по суті, односторонньої відповідальності громадянина перед державою [224].

Проблему юридичної відповідальності можна віднести до одних з найгостріших. Дійсно, в даний час про відповідальність громадян багато написано і сказано, але практично не порушені питання юридичної відповідальності державних органів, посадових осіб. Між тим у їх діяльності нерідко можна знайти не тільки втрату почуття відповідальності, а й пряме



зловживання своїм становищем, тими повноваженнями, якими їх наділила держава [254].

Застосування державного примусу має носити правовий характер, не порушувати міру свободи особистості, відповідати тяжкості вчиненого правопорушення. Правова держава, на відміну від деспотичної або поліцейської, сама обмежує себе певним комплексом постійних норм і правил.

Рух до правової держави передбачає також вдосконалення системи законодавства. Але поки в правотворчості хаос. Швидке і навіть поспішне оновлення законодавства в Україні не призвело до підвищення його якості, в ньому залишаються прогалини. Немає науково обґрунтованих програм законотворчості. Зберігаються гострі протиріччя між законами та іншими актами [203, с. 83].

Судова влада покликана охороняти право, правові підвалини державного та суспільного життя від будь-яких порушень, хто б їх не здійснював. Правосуддя в правовій державі здійснюється тільки судовими органами. Незалежність і законність правосуддя є найважливішою гарантією прав і свобод громадян, правової державності в цілому [278].

Щодо функцій держави, то вони по-різному класифікуються в юридичній науці. Найпоширенішим є поділ функцій на внутрішні і зовнішні. Внутрішні характеризують діяльність держави всередині даної країни, зовнішні – спрямовані на вирішення завдань держави зовні, на міжнародній арені. Внутрішні і зовнішні функції тісно пов'язані між собою, доповнюють одна одну. До зовнішніх функцій належать: оборона країни; підтримка світового правопорядку; співпраця з глобальних проблем. До внутрішніх: політична; економічна; соціальна; екологічна; охорона прав і свобод громадян, забезпечення законності і правопорядку. Останні дві, на наш погляд, повинні відноситися до числа пріоритетних функцій держави [261].

Дотримання прав людини є одним з головних критеріїв сучасної правової

держави. Його реалізація забезпечується системою правоохоронних органів, судом, а також прокуратурою, яка здійснює контроль за дотриманням законності.

Право громадян на судовий захист реалізується в багатьох країнах світу через систему не тільки загальної, а й спеціальної юрисдикції — адміністративне судочинство. Система його органів успішно діє в ряді держав. Адміністративне судочинство є складовим елементом інституту оскарження і займає важливе місце серед механізмів, що захищають права громадян від неправомірних дій адміністрації, служить додатковим резервом охорони прав індивіда .

Ось уже протягом декількох років в юридичній науці ведеться спір про зміст інституту адміністративного судочинства. В основному, це стосується самого терміну, поняття «адміністративне судочинство», а також застосування цього інституту в різних країнах [155].

Судовий контроль за управлінням (управлінськими діями органів виконавчої влади, посадових осіб, державних службовців) в Україні прийнято називати адміністративним судочинством, рідше правосуддям в адміністративних справах. Під правосуддям розуміється застосування судом (суддею) в установленому законом процесуальному порядку норм права до конкретного спору (факту, дії, бездіяльності, відношенню) з обов'язковим встановленням правових наслідків для беруть участь у цьому спорі осіб [278].

Адміністративному судочинству присвячено багато наукових робіт, в яких воно розглядається в історичному, юридично-змістовному і порівняльно-правовому аспектах. Вченими досліджувалася проблема адміністративної юстиції в дорадянський період, в радянські роки, і в наш час ведеться дискусія з приводу формування в Україні адміністративного судочинства. Питання адміністративного правосуддя обговорюють в даний час і судді судів, що розглядають адміністративні спори, тобто спори, що виникають з

адміністративних правовідносин [224].

Адміністративне судочинство являє собою одну з форм здійснення судового контролю над управлінням, в рамках якого судом перевіряється законність вчинених адміністративних дій і прийнятих органами управління адміністративних актів, вживаються заходи щодо відновлення порушених прав і законних інтересів [26, с. 120].

На відміну від судового контролю, органи управління, здійснюючи контрольну діяльність, оцінюють не тільки законність видання і виконання правового акту управління, а й його доцільність і ефективність. Безпосередній судовий контроль у сфері управління здійснюється судом при розгляді справи за скаргою або протестом про незаконність дій органів виконавчої влади або адміністративного акту за правилами цивільно-процесуального або адміністративно-процесуального законодавства [160]. Таким чином, необхідно використовувати як судовий, так і адміністративний контроль, так як адміністративний і судовий способи вирішення конфліктів являють собою дві частини єдиного механізму захисту прав і свобод особистості, які доповнюють одне одного.

Головною вимогою, що пред'являються до судового контролю, є повномасштабність судово-правового захисту прав і свобод громадян, тобто контролю повинні підлягати рішення і дії публічної влади та їх представників. Необхідність посилення судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів публічної влади та їх службовців обумовлена тим, що посадові особи є суб'єктами реалізації заходів державного примусу. В останні роки збільшилася кількість правозастосовних суб'єктів, які мають право використовувати методи владного державного управління, застосовувати заходи державного (адміністративного) примусу, накладати на фізичних і юридичних осіб встановлені законодавством адміністративні стягнення. Тому, з одного боку, всім суб'єктам необхідно знати свої повноваження і межі

адміністративного впливу, а з іншого — уповноважені суб'єкти повинні застосовувати заходи державного примусу відповідно до положень чинного законодавства, не порушуючи при цьому законних прав і свобод громадян [35].

Для правового захисту суб'єктивних прав як громадян судовий контроль у сфері управління за діями і рішеннями органів управління та їх посадових осіб являє собою достатній інтерес, так само як і для юридичних осіб. Також даний судовий контроль необхідний і для реалізації сучасної правової політики в галузі прав людини.

Найважливішим завданням сучасної правової держави є дійсне повноцінне забезпечення правового захисту суб'єктивних прав громадян, встановлених в Конституції України, а також в Декларації прав і свобод людини і громадянина і в інших актах [185]. Необхідно домагатися максимальної ефективності правового захисту порушених виконавчою владою (органами управління, їх посадовими особами, державними службовцями) прав і свобод громадян; в подібних випадках найважливішу роль відіграє правовий механізм відновлення порушених прав і свобод громадян і відшкодування їм заподіяної шкоди. Одним з найбільш дієвих подібних способів відновлення порушених прав і свобод громадян є судовий контроль за виконавчою владою.

Адміністративно-судовий контроль, тобто контроль судів за виконавчою владою, здійснюється в даний час у процесуальній формі, встановленій цивільно-процесуальним та адміністративно-процесуальним законодавством. Інститут конституційного контролю за допомогою судової влади на сьогоднішній день сформований і представлений у вигляді Конституційного Суду України та здійснює свою діяльність у формі конституційного судочинства [162].

Розглядаючи адміністративне судочинство як форму забезпечення функціонування сучасної держави, слід також торкнутися питання взаємозв'язку адміністративного судочинства з функціонуванням органів

місцевого самоврядування, посадових осіб і державних службовців, дії і рішення яких також можуть завдавати шкоди громадянам, порушувати їх права, свободи і законні інтереси [174, с. 65].

Місцеве самоврядування є предметом муніципального права. Разом з тим реформа загального адміністративного права зачіпає і проблему муніципального управління, перш за все питання про відповідальність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і муніципальних службовців за незаконні дії та адміністративні акти. Тому адміністративне судочинство, як адміністративно-правовий інститут, в рівній мірі поширюється і на відносини, які регламентуються муніципальним правом, особливо це відноситься до діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування [25, с. 56].

Деякі автори визнають, що механізм державного контролю за законністю муніципальної правотворчості сьогодні працює незадовільно [163]. Тільки за офіційними даними української прокуратури, щорічно органами і посадовими особами місцевого самоврядування видаються десятки актів, які прямо суперечать законодавству. При цьому не тільки скарги громадян, а й звернення офіційних осіб і уповноважених державних органів, повідомлення засобів масової інформації про грубі порушення закону, обмеження прав громадян часто залишаються без уваги і оперативного реагування.

Правові акти управління, видані органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, не повинні порушувати права і свободи громадян. Незаконні акти управління муніципальних органів та їх посадових осіб можуть бути скасовані цими органами і посадовими особами або визнані недійсними за рішенням суду [80]. Дане положення, на нашу думку, є принциповим елементом сьогоденної української концепції устрою місцевої влади і розглядається як гарантія справжньої самостійності місцевого самоврядування.

В даний час законодавство про місцеве самоврядування визначає несприятливі правові наслідки за прийнятті протиправні рішення, невиконання

або неналежне здійснення своїх завдань і функцій державними службовцями. Іншими словами, встановлює відповідальність муніципальних органів і посадових осіб місцевого самоврядування [232].

Незважаючи на все це, на сьогоднішній день механізм судового контролю не здатний в необхідній мірі забезпечити законність місцевої правотворчості. Суди перевантажені справами, що призводить до порушень термінів їх розгляду; висока вартість юридичних послуг ускладнює можливість звернення до правосуддя громадян. Часто на практиці до винесення судом остаточного рішення проходять довгі місяці. Все це, можна сказати, тільки «наштовхує» місцеву владу видавати завідомо незаконні акти. Так як і за невеликий термін дії органи місцевого самоврядування зможуть отримати «бажаний результат» своїх дій [181].

В даний час адміністративне право України не повною мірою відповідає стандартам і масштабами правової держави, так як законодавством не в повному обсязі закріплені всі судові процедури розгляду адміністративно-правових спорів. Крім того, одним з найбільш вразливих місць сьогодні є захист прав і свобод людини. Немає необхідності доводити, що ослаблена, розрегульована держава — поганий захисник своїх співгромадян, так як не може забезпечити дію надійних і ефективних механізмів захисту прав і свобод людини [182].

Щоб виправити цю ситуацію, необхідно, як мінімум, завершити реформу судової системи, яка може значно підвищити їх роль в державному механізмі і одночасно створити надійні гарантії підпорядкування цих структур закону. Потрібно створити ефективне адміністративне судочинство, здатне робити судовий контроль за публічним управлінням швидким, результативним і доступним фізичним і юридичним особам, а також сформувати дієве законодавство про адміністративні процедури. Крім того, тільки сильна держава здатна вирішити проблему створення цілісної, внутрішньо узгодженої правової

системи.

Становлення в Україні повноцінного, що відповідає принципам правової держави, адміністративного судочинства – одна з основних цілей запланованої в даний час судової реформи. Нормативні положення Конституції України про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства є конституційно-правовим базисом, на якому має відбуватися в найближчі роки побудова українського адміністративного судочинства як організаційно-правової форми адміністративного процесу.

Таким чином, як доводить попередній досвід, без створення сильної, ефективної демократичної правової держави неможливий рух України вперед, по шляху прогресу, створення умов для економічної стабільності і благополучного життя людей, розвитку і охорони прав особистості, забезпечення безпеки країни і вирішення інших загальнонаціональних завдань.

Виходячи із вищевказаного, можна дійти висновку, що адміністративне судочинство як засіб забезпечення функціонування правової держави виражається у двох формах:

1) в умовах функціонування сучасної правової держави – як інститут судового контролю над управлінням, в рамках якого судом перевіряється законність вчинених адміністративних дій і прийнятих органами управління адміністративних актів, вживаються заходи щодо відновлення порушених прав і законних інтересів;

2) будучи засобом забезпечення функціонування правової держави – як комплекс правових заходів, процедур, спрямованих на захист в спеціалізованих адміністративних судах прав і свобод особи шляхом розгляду і вирішення адміністративних спорів, що виникають між органами публічної влади або їх посадовими особами і громадянами, іншими суб'єктами відносин влади, про законність прийнятих правових актів, рішень, дій (бездіяльності).

## 1.2. Генеза адміністративного судочинства

Згідно із ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: «Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ» [296].

За минулі 30 років в країні склалися і успішно функціонують конституційне, цивільне, кримінальне судочинства. Важче йде процес формування адміністративного судочинства. Не дивлячись на сформовану систему законодавства про адміністративне судочинство і постійне його вдосконалення, у науковій літературі немає досі єдиної точки зору на багато аспектів функціонування адміністративного судочинства. У зв'язку з цим доцільно досліджуючи відповідну проблематику насамперед вирішити питання про поняття та їх співвідношення. Йдеться про такі категорії як: «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція» [225].

Необхідно розібратися в цих поняттях і в їх трактуваннях в науковій літературі, а також простежити історичні аспекти відповідного право розуміння.

Нерідко адміністративне судочинство ототожнюється з поняттям «адміністративна юстиція» або «адміністративний процес». Виходячи з цього, варто розвести ці поняття. Розглянемо більш детально поняття адміністративний процес.

Як відомо, процес (від лат. *processus* - просування) – порядок розгляду справ у суді або адміністративних органах, судочинство; судова справа.

У тлумачному словнику це поняття розкривається докладно: «процес (від лат. *processus* - просування), 1) послідовна зміна станів стадій розвитку; 2)



сукупність послідовних дій для досягнення будь-якого результату (наприклад, виробничий процес — послідовна зміна трудових операцій)» [344].

Категорія «процес» щодо судового розгляду справ використовується вже в титулі XII книги сорокової Дігеста Юстиніана, яка іменується «про процеси у справах про звільнення» (*De liberati causa*).

Історико-правовий аналіз адміністративно-процесуального права України, а також аналіз наукових праць дозволяють виділити кілька етапів, коли інтерес до досліджень проблем адміністративного процесу зростає.

Перший етап припадає на кінець XIX-початок XX століття. У цей період виходять роботи видних «дореволюційних» юристів. В основному, ця правова категорія розглядалася вченими-адміністративістами з точки зору судового права, як самостійної юридичної науки [37].

I. Бородін наводить факт, що перша зафіксована згадка про адміністративний процес як про порядок реалізації матеріальних норм пов'язана з законодавством СРСР 1930-х років про стягнення податків і неподаткових платежів [76].

Другий етап припадає на кінець сорокових-п'ятдесяті роки XX ст. Нагадаємо, що в 30 - 40-і роки минулого століття адміністративне право було виключено зі сфери радянської правової системи, а також з навчальних планів і програм юридичних вищих навчальних закладів, що, звичайно ж, спричинило призупинення наукових досліджень адміністративного процесу. Однак в кінці сорокових років виходить ряд робіт, в яких заново осмислюються проблеми адміністративного процесуального права. В основному ці дослідження здійснюються з позицій визначення самого предмета адміністративного права [159].

Третій етап – 60-ті та 70-ті роки. Можливо це один з найбільш «плідних етапів» запропонованої нами періодизації. Розвиток юридичної думки в цей період пояснюється масштабною систематизацією законодавства, що

проводилася в країні, підготовкою ряду союзних основ і республіканських кодексів. Саме на цьому етапі сформувався основи сучасної теорії адміністративного процесу, активно обговорювані і в даний час; вперше вчені-правознавці заговорили про адміністративне процесуальне право як про самостійну галузь права [19, с. 75].

Четвертий етап – 80-ті роки-початок дев'яностих. З одного боку він характеризується тим, що вперше були розроблені і прийняті кодифіковані акти в сфері адміністративного процесу – Основи законодавства СРСР про адміністративні правопорушення і кодекси союзних республік про адміністративні правопорушення. Вийшла велика кількість робіт, присвячених адміністративній відповідальності та провадженню у справах про адміністративні правопорушення. Однак в цілому, даний етап слід вважати періодом ремісії адміністративно-процесуальних досліджень, так як теорії адміністративного процесу, по суті, був присвячений лише одна серйозна монографічна праця – Навчальний посібник «Радянський адміністративний процес» О. Застрожної 1985 року [76]. Можливо, це пояснюється політичними і соціально-економічними подіями, що відбувалися в Радянському Союзі, а потім і в Україні, а також зміною положення фундаментальної науки в суспільстві.

Початок п'ятого етапу можна пов'язувати з прийняттям Конституції України у 1996 році. Адміністративно-процесуальне законодавство вперше отримало офіційне закріплення в Конституції України. Змін торкнулися практично всі сфери суспільного життя, що зумовило бурхливий розвиток законодавства України. Вони мали значний вплив і на розвиток теорії адміністративного процесуального права [17, с. 78].

В даний час з'явилася велика кількість наукових статей, монографій, присвячених дослідженню адміністративно-процесуального права та його інститутів. Сьогодні ставиться питання про необхідність реформування виконавчої влади. В якості основних напрямків вказуються радикальне

посилення регулюючої і контрольної функцій органів виконавчої влади, підвищення ролі перспективного і поточного прогнозування для прийняття стратегічних рішень, прийняття попереджувальних заходів. В якості основних напрямків реформування вказуються також вироблення оптимальної структури виконавчої влади, суворий поділ функцій і повноважень цих органів, визначення форм і методів ефективної взаємодії виконавчої влади з іншими гілками влади. Звертається увага на необхідність встановлення зворотного зв'язку з інститутами громадянського суспільства з метою створення сприятливих умов для контролю суспільства за діяльністю державного апарату [257].

В якості напрямків адміністративної реформи визначаються: модернізація виконавчої влади в цілому. Структура виконавчої влади повинна бути логічно влаштована, а держапарат повинен стати працюючим інструментом реалізації економічної політики; ефективна і чітка технологія розробки, прийняття і виконання рішень; необхідний ретельний аналіз нині реалізованих державних функцій і збереження серед них тільки необхідних [315, с. 98].

В даний час в державі проводяться одночасно дві ключові правові реформи - адміністративна і судова. Заслуговує схвалення, що в ряді випадків держава орієнтується на думку вчених-правознавців, чим і пояснюється активізація наукових досліджень. Можливо, завершенням даного етапу стане прийняття пакету законів, що забезпечують повноцінний захист громадян і юридичних осіб від свавілля органів державної влади та місцевого самоврядування, а також остаточне формування адміністративного процесуального законодавства в галузь, що займає гідне місце в системі українського законодавства [313].

Для досягнення зазначених цілей представляється необхідним розглянути яким чином трансформувалося в науковій думці ключове для галузі поняття – «адміністративний процес».

Спочатку розглянемо підходи деяких дореволюційних юристів до даної проблеми. Так, В. Рязановський поділяв концепцію процесу як єдиної наукової дисципліни і розглядав «окремі процеси – цивільний, кримінальний і адміністративний – як гілки цієї єдиної науки, як другорядні різновиди одного виду» і аналізував два основних питання адміністративного процесу: про юридичну природу адміністративного позову і про завдання адміністративної юстиції [182].

М. Загряцков аналізував питання адміністративного процесу стосовно до розгляду скарг в плані реалізації принципів засад: публічність, безпосередність, участь в процесі заявників, встановлення істини по адміністративному спору [154].

Видатний адміністративіст О. Єлістратов звертав особливу увагу на дотримання послідовного ходу процесу правозастосування у зв'язку із притягненням громадян до адміністративної відповідальності і дотримання законності [182].

Аналіз підходів до адміністративного процесу в радянській, а потім і українській юридичній літературі дозволяє зробити висновок, що його поняття вживалося в двоякому сенсі: адміністративний процес в широкому розумінні і адміністративний процес у вузькому розумінні [168]. Розглянемо основні погляди представників обох точок зору.

На думку Р. Куйбіди, адміністративний процес у широкому сенсі – це процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів державного управління. Адміністративний процес у вузькому сенсі – це процес діяльності органів державного управління з розгляду індивідуальних справ, що належать до їх компетенції. Представляється, що перше визначення адміністративного процесу є досить широким. В даному випадку процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів державного управління ототожнюється з державним управлінням взагалі. Пізніше Р. Куйбіда підтвердив позицію:

«Адміністративний процес у широкому сенсі – це процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів державного управління. Адміністративний процес у вузькому сенсі – це процес діяльності органів державного управління з розгляду індивідуальних справ, що належать до їх компетенції» [18, с. 134].

Таку ж позицію висловив Е. Демський: «під адміністративним процесом в широкому сенсі слова розуміється процес самої виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, тобто процесуальні форми її здійснення. Під адміністративним процесом у вузькому сенсі слова розуміється діяльність органів державного управління з розгляду індивідуальних справ, віднесених до їх компетенції, діяльність із застосування матеріальних адміністративно-правових норм до конкретних (індивідуальних) справ» [114, с. 27].

Слід зазначити, що після більше десяти років Е. Демський повторює визначення поняття в широкому сенсі, а у вузькому сенсі визначає адміністративний процес «як діяльність повноважних виконавчих органів (посадових осіб) з реалізації санкцій матеріальних норм адміністративного права» і розглядає адміністративний процес як правоохоронну, тобто юрисдикційну діяльність. Примітним є те, що форми адміністративного процесу Е. Демський зводить «до двох узагальнених груп: а) юрисдикційне провадження; б) процедурне провадження» [115, с. 61].

На наш погляд, адміністративний процес є лише частиною державного управління, тобто частиною виконавчо-розпорядчої діяльності органів управління. Тому видається неможливим погоджуватися з авторами, що визначають адміністративний процес у такому широкому розумінні, ототожнюючи його з усією виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління.

Таким чином, визначаючи поняття адміністративного процесу, можна виявити його специфічність у сфері розгляду індивідуальних справ

уповноваженими адміністративними органами. Однак сукупність індивідуальних справ, які розглядаються в адміністративно-процесуальному порядку, тобто свого роду межі адміністративного процесу також по-різному трактуються вченими. Наприклад, на думку Д. Фіолевського, адміністративний процес існує тільки в судових органах при розгляді адміністративно-правових справ [345].

Однак і таке розуміння адміністративного процесу, на нашу думку, неприйнятне, тому що в даному випадку адміністративний процес виноситься за межі державного управління взагалі і стає однією з форм судової діяльності.

Крім того, позиція Д. Фіолевського, на думку більшості вчених, представляється дещо непослідовною, так як окремі категорії адміністративних справ можуть бути одночасно розглянуті як в судовому порядку, так і в органах державного управління, відповідно до їх компетенції [3; 16; 94].

Видається, що слід дещо інакше трактувати адміністративну юрисдикцію. Можна погодитися з позицією А. Апарова, який розуміє адміністративну юрисдикцію як «діяльність органів державного управління з вирішення в передбачених законом випадках безпосередньо, тобто без звернення до суду, спірних питань застосування норм адміністративного права, оцінки дій конкретних осіб, з точки зору відповідності їх цим нормам і застосуванню в необхідних випадках адміністративних санкцій» [38]. Таким чином, не можна обмежувати адміністративний процес сферою адміністративної юрисдикції.

По-перше, юрисдикційна діяльність є частиною як процесуальної, так і іншої виконавчо-розпорядчої діяльності; вона здійснюється не всіма органами управління. Тому при юрисдикційній діяльності не отримують дозволу велика кількість індивідуальних справ, що відносяться до компетенції деяких органів управління. При такій постановці питання про поняття адміністративного процесу за його межами залишається вирішення безлічі індивідуальних справ у сфері державного управління [22, с. 120].

Висловлювалися й інші думки з приводу визначення адміністративного процесу. Наприклад, М. Костів вважав, що під адміністративним процесом слід розуміти порядок здійснення державними органами, а іноді і громадськими організаціями, специфічної діяльності щодо застосування адміністративного примусу, розгляду скарг, протестів, подань, заяв і вирішення спорів, пов'язаних з управлінською сферою [189, с. 64].

Принципова новизна цього визначення, на нашу думку, полягає в тому, що автор включає в визначення адміністративного процесу розгляд протестів і подань органами управління. Крім того, він допускає можливість існування адміністративного процесу при розгляді певних справ в окремих громадських організаціях, наприклад, професійних спілках. Однак у наведеному визначенні автор позначає такі ознаки, які вказують на широкий характер адміністративного процесу, що, на наш погляд, не відповідає його ж думці про адміністративний процес, як про порядок застосування заходів адміністративного примусу та розгляду скарг у сфері державного управління. Тому позиція М. Костіва про підходи до розуміння адміністративного процесу, на думку більшості вчених, видається непослідовною [210; 250].

Отже адміністративний процес розглядається в двох значеннях:

1) у широкому сенсі — діяльність із застосування адміністративно-правових норм та вирішення індивідуальних справ виконавчими та розпорядчими органами державної влади.

2) у вузькому сенсі — врегульована правовими нормами діяльність державних органів з вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають між учасниками (сторонами) спору, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [328].

Характерно, що термін «процес» в КпАП України згадується 24 рази, причому жодного разу в сенсі, характерному для судового процесу, чого звичайно не можна сказати про КАС України, у якому присутньо 355 вживань

зазначеного терміну і більшість дійсно характеризує судово-процесуальні аспекти [164].

У науковій літературі однією з перших визначення адміністративного процесу належить Н. Саліщевій. Вона писала, що «поняття адміністративного процесу» в широкому сенсі слова сформулював ще в 1949 р. С. Студенікін, підкресливши, що виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на основі певних процесуальних правил, сукупність яких і становить адміністративний процес» [313].

В даний час в науковій літературі можна виділити два підходи до категорії «адміністративний процес».

Сутність юрисдикційної концепції розуміння категорії «адміністративний процес» полягає в тому, що він сприймається як діяльність органів державного управління (нині – органів виконавчої влади) з вирішення спорів, що впливають з адміністративно-правових відносин. Іншими словами, в основі розуміння такої діяльності лежить конфлікт, який необхідно вирішити в певному порядку. У тому числі з подальшим застосуванням юридичної санкції. Закінчену форму дана концепція отримала в монографічному дослідженні Н. Саліщевой «Адміністративний процес в СРСР» [313].

Вона розглядає адміністративний процес як регламентовану законом діяльність з вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Другий, широкий підхід до категорії адміністративний процес відстоюють в науковій літературі Д. Бахрах [46] та Ю. Битяк [59].

Суть даної концепції визначена в юридичній енциклопедії: «Адміністративний процес в широкому сенсі слова – сукупність послідовних дій, що забезпечують певний порядок діяльності органу (посадової особи)



виконавчої влади щодо застосування адміністративно-правових норм. Відповідні адміністративно-процесуальні правила стосуються порядку підготовки та прийняття актів державного управління, порядку видачі дозволів та ліцензій на певні види діяльності, порядку реєстрації юридичних осіб тощо [203, с. 130].

У вузькому сенсі слова адміністративний процес – адміністративно-процесуальна діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо застосування норм матеріального права при вирішенні адміністративно-правового спору або при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Адміністративно-юрисдикційний процес має місце і при застосуванні заходів дисциплінарної відповідальності [305, с. 60].

С. Стеценко, пропонує цілу сукупність різновидів адміністративного процесу:

- адміністративно-ієрархічний процес, коли справи розглядаються в порядку підпорядкованості всередині установи або системи управління;
- змішаний адміністративний процес, коли його елементи як би входять в рамки іншого процесу (бюджетного, податкового тощо);
- адміністративний процес, здійснюваний спеціально уповноваженими на це органами (адміністративними комісіями тощо);
- ієрархічно-судовий процес, коли існують свого роду дві інстанції (тут детально визначені стадії і процедури);
- адміністративно-юрисдикційний процес, коли встановлені правила адміністративного судочинства застосовуються спеціальними органами адміністративної юстиції (тут ретельно врегульовані всі стадії і процесуальні дії, що здійснюються сторонами і учасниками процесу, послідовність їх вчинення і сувора фіксація) [328].

Що стосується адміністративного процесу, то в науці існує три основних підходи до трактування цього поняття.

Ряд вчених вважають, що адміністративний процес охоплює всі індивідуальні справи, що розглядаються органами управління [46; 67; 94]

Друга група вчених [7; 96; 122] заперечує проти визнання адміністративним процесом всієї області застосування державним апаратом норм матеріального адміністративного права, всього порядку діяльності адміністративних органів.

Дану «юрисдикційну концепцію» найбільш докладно розвиває В. Авер'янов в своїх фундаментальних працях, визначаючи адміністративний процес як «регламентовану законом діяльність з вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу» [7]. Розгляд інших індивідуальних справ в адміністративних органах він відносить до адміністративного провадження, з чого випливає, що адміністративне провадження не охоплює в цілому державне управління (діяльність виконавчої влади), бо це провадження регулюється певною групою матеріальних адміністративно-правових норм; адміністративне провадження в даному випадку розглядається як самостійне поняття по відношенню до управлінської діяльності [4].

Адміністративний процес не можна обмежувати тільки сферою адміністративної юрисдикції. Юрисдикційна діяльність є частиною не тільки процесуальної, а й іншої виконавчо-розпорядчої діяльності; вона здійснюється не всіма органами виконавчої влади, у зв'язку з чим не може бути тотожною адміністративному процесу.

Не можна ототожнювати адміністративний процес з цивільним і кримінальним процесами. Адміністративний процес пов'язаний найтіснішим чином з виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів, а ця сфера не тільки потребує вирішення правових спорів і справ, пов'язаних із застосуванням

заходів примусу, але і в переважній більшості охоплює позитивні дії, пов'язані із здійсненням завдань в області економіки, соціального розвитку і культури [223].

На сьогоднішній період загально визнаним в юридичній науці є положення про те, що процесуальні норми забезпечують реалізацію норм матеріальних і, навпаки, норми права, що закріплюють порядок реалізації матеріальних норм, являють собою норми процесуальні. Дане загальнотеоретичне положення без будь-яких винятків поширюється і на норми адміністративного права, що підтверджують вчені-адміністративісти [6; 46; 223].

Прихильники третього підходу до даної проблеми піддають критиці дві викладені позиції: першу – за занадто розширювальне поняття адміністративного процесу і фактичне його ототожнення з поняттям виконавчо-розпорядчої діяльності держави, другу – за обмежувальне розуміння адміністративного процесу і зведення його, по суті, тільки до юрисдикційної діяльності [155].

В юридичній літературі найбільш ґрунтовний розвиток ця концепція отримала в працях В. Лорія. У своїй докторській дисертації на тему «проблеми кодифікації радянського адміністративно-процесуального права» в 1976 р. В. Лорія заперечує проти ототожнення адміністративного процесу з процесом застосування матеріальної адміністративно-правової норми, вважаючи, що не у всіх стадіях адміністративно-процесуального розгляду індивідуальних справ застосовується матеріальна норма права. Вся процедура встановлення індивідуального факту до застосування матеріальної норми входить в адміністративний процес, який також може спричинити застосування матеріальної норми, але воно безпосередньо пов'язане лише з однією зі стадій адміністративного процесу, а саме зі стадією вирішення справи. Крім того, застосування адміністративно-правових матеріальних норм здійснюється також за допомогою норм цивільно-процесуального права, через що застосування

матеріальної адміністративно-правової норми не завжди є ознакою адміністративного процесу [313].

На підставі викладеного можна виділити наступні специфічні ознаки адміністративного процесу:

— Адміністративний процес – вид юридичного процесу, що володіє всіма ознаками, притаманними останньому (владний характер діяльності; її регламентація процесуальними нормами; діяльність цільова, свідома, спрямована на досягнення певних юридичних результатів і оформлена в документах) [24, с. 78].

— Адміністративний процес являє собою частину управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності, що підлягає правовій регламентації. Спільність між управлінською діяльністю і адміністративним процесом виражається в єдиній сутності, яка реалізується одними і тими ж державними органами системи виконавчої влади. В силу того що адміністративний процес – нормативно врегульована ланка управлінської діяльності, не може бути включена в це поняття організаційно-технічна частина діяльності виконавчих органів. На нашу думку, більш правильно виділяти три види процесу, що включають в себе три правові види діяльності – адміністративно-нормотворчий (видання нормативних актів виконавчої влади), адміністративно-правозастосовний (застосування матеріальних норм позитивного характеру), адміністративно-юрисдикційний (правоохоронна діяльність суб'єктів) [34].

— Адміністративний процес – це також нормативно встановлена форма впорядкування правових документів (актів органів виконавчої влади), де розкриваються всі особливості органів виконавчої влади: їх різноманіття і чисельність; реалізація актів виконавчої влади. З вищевикладеного випливає, що поняття управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності значно ширше поняття адміністративного процесу і включає в себе поряд з правовими і неправові (організаційні, матеріально-технічні) відносини. Багато правових

управлінських відносин не піддаються процесуальному регулюванню [10, с. 410].

— Адміністративний процес найтіснішим чином пов'язаний з матеріальним адміністративним правом і є порядком реалізації цих норм. Адміністративний процес – така нормативно врегульована діяльність (або порядок діяльності), в ході здійснення якої народжуються відносини, регульовані нормами адміністративно-процесуального права і які одержують характер адміністративно-процесуальних правовідносин. Але співвідношення матеріальних і процесуальних правовідносин не слід розглядати як вплив форми і змісту. Право і процеси мають свою форму. Адміністративний процес без адміністративного права є безпредметним. Адміністративне право без адміністративного процесу є безсилим [24, с. 52].

— Безумовно, адміністративний процес відрізняється від процесу адміністративного права, бо перший має на увазі процес розгляду індивідуальних справ не тільки адміністративно-правового характеру, а й інших галузей права. Адміністративний процес обслуговує норми фінансового, земельного та інших галузей права.

— На відміну від інших видів процесів (кримінального, цивільного) адміністративний процес має складну структуру проваджень, що відрізняються одне від одного характером справ і розташованих паралельно із регламентованими численними адміністративно-процесуальними нормами [2].

— Адміністративний процес обслуговує норми інших галузей права, за винятком конституційного і кримінального [314].

Перейдемо до розгляду герменевтики поняття «адміністративна юстиція».

Під адміністративною юстицією, відповідно до словника адміністративного права, слід розуміти систему спеціальних судових і квазісудових органів, головним завданням яких є контроль за законністю дій і рішень адміністрації (органів виконавчої влади) при розгляді позовів і скарг громадян або

організацій у зв'язку з порушенням їх прав і законних інтересів [244].

У Великому юридичному словнику адміністративна юстиція визначається як – «система спеціальних судових і квазісудових органів з контролю за дотриманням законності у сфері державного управління, а також (в більш вузькому сенсі) особливий процесуальний порядок розгляду адміністративних справ і вирішення адміністративно-правових спорів між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і органом державного управління – з іншого. В останньому значенні адміністративна юстиція являє собою різновид судової діяльності, оскільки здійснюється з дотриманням основних елементів судового розгляду» [344].

У Великій юридичній енциклопедії адміністративна юстиція, визначається як: «особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, при якому судові або інші державні органи розглядають скарги на дії органів державного управління і виносять рішення, які зобов'язують ці органи» [323]. У деяких державах функції адміністративної юстиції здійснюють або загальні суди (США, Велика Британія, Ізраїль), або спеціальні адміністративні суди (Франція, Швейцарія, Німеччина, Австрія). У Франції, наприклад, є система адміністративних судів – адміністративні трибунали, а вищим органом адміністративної юстиції є Державна рада Франції, очолювана міністром юстиції; адміністративні трибунали розглядають справи про перевищення органами управління їх компетенції, про порушення встановлених для них форм діяльності, про перевищення влади посадовими особами, а також скарги чиновників у зв'язку з їх переміщенням по службі, звільненням тощо [341].

У науковій літературі, присвяченій цій проблемі, звертається увага на те, що першою країною, в якій інститут адміністративної юстиції отримав наукове обґрунтування була Франція. У 1817 р. у Паризькому університеті була створена кафедра адміністративного права, а такі видатні адміністративісти, як Де Жерандо, Батбі, Бартелемі, в трактатах і підручниках з адміністративного

права особливу увагу приділили інституту адміністративної юстиції, який слідував за адміністративно-правовими інститутами публічної служби та актів управління і завершував курс загального адміністративного права Франції. Великий внесок у вивченні проблем адміністративної юстиції Франції внесли також М. Оріу, Ж. Ведель, Г. Бребан, М. Лесаж та інші вчені [18; 34; 197; 237].

До кінця XIX ст. в Німеччині та ряді інших держав виникла спеціалізована література про адміністративну юстицію, представлена роботами Р. Гнейста, Л. Штейна, О. Майєра та інших вчених [373; 377; 378].

Багатозначність наукового поняття «адміністративна юстиція» обумовлена особливостями створення і функціонування цього інституту в різних державах і правових системах.

Слід зазначити, що розвиток вітчизняної адміністративної юстиції також має глибоке історичне коріння. На нашу думку, дослідження ефективності державного реформування інституту адміністративної юстиції має спиратися на вітчизняні традиції в даному питанні.

В Енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза і І. Ефрона (1890 р.) адміністративна юстиція визначається як «адміністративний суд для розгляду спорів, що виникають із справ управління, скарг на порушення обов'язків, покладених на адміністрацію законами і розпорядженнями вищих урядових властей» [344].

Згідно з літературними даними, історія вітчизняної адміністративної юстиції бере початок з XVII століття, коли на території козацької України почав діяти Чолобитний наказ.

В обов'язки Чолобитного наказу входило наступне:

- прийом чолобитних (так звані позови приватних осіб) на рішення посадових осіб того часу – дяків, подячих, воєвод тощо;
- суд над тими посадовими особами, на яких подавалися «чолобитні»;
- контроль за діяльністю інших урядових установ [339, с. 76].

Протягом XVIII ст. – і першої половини XIX ст. розглядом скарг на дії чиновників і наглядом за їх діяльністю почав займатися сенат і прокуратура.

Проте вже на початку 60-х років XIX століття деякі з членів Державної Ради прийшли до висновку про те, що «відчувається недолік в таких місцевих установах, які могли б правильно, неупереджено і без уповільнення вирішувати виникаючі у справах управління суперечки, сперечання і всякі взагалі питання судово-адміністративного властивості». Так в результаті здійсненої в 1864 р. судової реформи відділення судової влади від адміністративної, створення земських і міських органів самоврядування загострили питання про судовий контроль діяльності земської і міської адміністрації [113].

У 70-90-х роках XVIII ст. у кожній з губерній були засновані особливі судово-адміністративні представництва для розбору скарг приватних осіб (громадян) на земські, міські та інші місцеві влади. У кожній губернії створювалося до 10-14 представництв, причому кожне розглядало скарги і виносило по них рішення по своєму колу справ. Були представництва по земських і міських справах, по селянських справах, по фабричних справах, по промисловому податку, по військовій повинності тощо [159].

Як зазначав у своєму дослідженні О. Кузьменко, губернські представництва були колегіальними органами і називалися представництвами змішаного складу, тому що до складу цих органів входили губернатор, віце-губернатор, губернський ватажок дворянства, голова окружного суду, депутати міських або земських зборів, а також посадові особи, які були фахівцями в тій області, якою займалося представництво [198, с. 136].

Слід зазначити, що введення інституту губернських представництв змішаного складу оцінювалося правознавцями того часу доволі неоднозначно.

Так, О. Кузьменко, даючи оцінку їх діяльності, прирівнював їх до органів адміністративної юстиції [198, с. 201]. Однак його думку поділяли далеко не всі сучасники. Так, ліберальні вчені-правознавці вважали, що визнати їх



адміністративними судами не можна в силу переважання в їх складі бюрократичних діячів, а також відсутності публічності і змагальності [154; 218].

Слід зазначити, що сенат здійснював нагляд за діяльністю всіх органів управління в державі, крім того, сенату належали також функції вищого органу адміністративної юстиції. З цього боку важливу роль в сенаті грав його перший департамент, так як саме він відав адміністративно-судовими справами. У його функції входив як розгляд скарг громадян на органи влади, так і вирішення спірних моментів між органами влади. У перший департамент сенату подавалися скарги на постанови фінансових органів, на неправильне залучення окремих осіб до відбування державних повинностей, скарги державних службовців на позбавлення їх пенсії, на низьку заробітну плату тощо. Крім того, перший департамент сенату був судово-апеляційною інстанцією щодо рішень, прийнятих губернськими представництвами за скаргами громадян [306].

Недоліками адміністративної юстиції того часу, на думку відомого історика-правознавця М. Курка, були тяганина при розборі справ, відсутність гласності, публічності і змагальності, а також погана обізнаність широких верств громадян про роботу першого департаменту [206].

Як зазначав М. Курко, істотним недоліком адміністративної юстиції було те, що вона була віддалена від населення. Цьому сприяло значною мірою і сам устрій адміністративної юстиції. Система органів адміністративної юстиції мала два рівні: центральний (сенат) і губернський (губернські представництва). Органів адміністративної юстиції на повітово-волосному рівні, безпосередньо пов'язаних з населенням, не було [206].

Слід зазначити, що значний внесок у розвиток вітчизняного адміністративного судоустрою вніс «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна», запропонований ним у 1908 р. Як зазначає М. Курко, в ньому було дано визначення поняття адміністративної юстиції, а також пропонувалася програма по створенню

системи повітово-волосних органів адміністративної юстиції і поліпшенню діяльності, як губернських представництв, так і сенату. Однак в силу відомих історичних подій 1911 р. (вбивство Столипіна) дана програма не була втілена в життя [206].

Спробою здійснення реформи адміністративної юстиції можна вважати закон, виданий Урядом УНР 1917 р. «Про створення судів з адміністративних справ». Згідно з прийнятим законом, в кожен повіт призначався адміністративний суддя, а в губернських містах, підконтрольних молодій українській державі засновувалися адміністративні відділення при окружних судах. Адміністративні судді розглядали спори між державними органами та органами самоврядування, а також громадськими організаціями [159].

Інший розвиток адміністративна юстиція отримала в законодавчих актах і в роботах правознавців радянського періоду. Слід зазначити, що в практичному плані питання про адміністративну юстицію в радянській державі стало актуальним з перших днів її існування. Це було обумовлено тим, що комуністична адміністративно-командна система, яка змінила царський режим і тимчасовий уряд, спочатку створювала передумови для свавілля посадових осіб на всіх рівнях влади. Думки вчених періоду становлення радянської влади на інститут адміністративної юстиції варіювали від усвідомлення його необхідності до повного заперечення такої.

Цікавий той факт, що вже в 1921 р Інститутом радянського права при Московському державному університеті був вироблений проєкт декрету про адміністративну юстицію. Тоді ж виникла ідея складання адміністративного кодексу, причому одну з його глав планувалося присвятити адміністративній юстиції [113].

На необхідність введення інституту адміністративної юстиції вказували такі видатні правознавці як М. Загряцков, О. Євтихіїв, В. Кобалевський. Так, професор О. Євтихіїв вважав, що адміністративна юстиція необхідна для

радянської держави. Він вважав, що Центральне Бюро скарг Української РСР повною мірою виконує функції органу адміністративної юстиції [233].

Г. Ткач початок адміністративного судочинства СРСР бачив у діяльності таких органів, як страхові ради, житлові комісії, земельні судові комісії тощо [339].

Досліджуючи історію розвитку вітчизняної адміністративної юстиції, не можна не сказати про роботу М. Загряцкова «Адміністративна юстиція і право скарги» 1925 року. М. Загряцков називав адміністративну юстицію одним з найважливіших інститутів, що забезпечують існування правової держави, оскільки основне завдання даного інституту – скасування неправомірного акту адміністративного органу. У своїй роботі він розрізняв установи, що представляють собою початкові форми адміністративної юстиції, характерні для часу становлення радянської влади (наприклад, радянські земельні комісії), і закінчені форми, які містять всі необхідні елементи адміністративної юстиції (до таких він відносив, наприклад, адміністративні суди у Франції та Німеччині). Центральним моментом адміністративного судочинства М. Загряцков вважав адміністративну скаргу або адміністративний позов громадянина на дії адміністрації. Причому громадянин повинен був виступати в суді як потерпіла сторона. При цьому М. Загряцков не надавав особливого значення тому, який орган розбирає адміністративний позов, спеціальний адміністративний суд (трибунал) або загальний суд, частиною якого є палата по адміністративних спорах [233].

Однак точка зору противників становлення адміністративної юстиції в радянській державі взяла гору і стала офіційною на довгі роки. Проти введення цього інституту в СРСР виступали в 20-30-х роках Є. Пашуканіс і П. Стучка, «керували» юридичною наукою. Основним аргументом противників адміністративної юстиції був той, що новий державний лад спочатку передбачає гармонійні взаємини громадянина і апарату управління, які не потребують

судового контролю. Збігалася ця точка зору і з офіційною ідеологією, що звеличувала комуністичне суспільство як самоціль і знецінює особистість [339].

Однак існування елементів адміністративної юстиції в радянській державі заперечувалося до 60-х рр. Так, у Великій радянській енциклопедії 1949 р. У статті, присвяченій адміністративній юстиції містилося наступне: «в СРСР адміністративної юстиції як особливого інституту немає. За радянським правом законність в державному управлінні забезпечується наглядом вищих організацій і органів прокуратури, контролем з боку міністерства державного контролю і спеціальних інспекцій, а також правом скарги до вищих органів влади та управління або органів прокуратури». Однак з середини 60-х років, коли почалася хрущовська «відлига», потік скарг громадян на рішення і дії посадових осіб (органи управління) різко збільшився. Заперечувати необхідність забезпечення законності діяльності органів державного управління стало неможливо, а забезпечити її тільки в порядку адміністративного контролю – дуже важко [323].

Отримала свій розвиток концепція створення адміністративної юстиції і в роботах вчених-правознавців. Послідовними захисниками інституту адміністративної юстиції в 60-80-х роках виступили провідні вчені-адміністративісти і цивілісти Н. Саліщева, В. Ременев, Д. Чечот та ін [206].

Помітну роль в обґрунтуванні інституту адміністративної юстиції зіграли монографічні роботи В. Ременева, який був послідовним прихильником адміністративної юстиції. Він справедливо вважав, що адміністративні та судові норми розгляду скарг громадян на незаконні рішення, дії (бездіяльності) посадових осіб і державних органів вже утворюють інститут адміністративної юстиції в СРСР. Однак, досліджуючи проблему його якісного функціонування, він вважав, що його низька ефективність обумовлена відсутністю спеціалізованих інститутів. У зв'язку з цим він пропонував створити в народних (загальних) судах спеціальні склади адміністративних справ [339, с. 45].

Відзначаючи роботи вчених, присвячені адміністративної юстиції, не можна не згадати працю відомого цивіліста Д. Чечота «Адміністративна юстиція», в якій підкреслювалося важливе значення аналізованого інституту в реалізації принципу законності в державному управлінні. У роботі зазначалося, що регламентація провадження в суді за скаргами громадян на дії і рішення органів управління цивільно-процесуальними нормами достатня і обґрунтована. Дана позиція є спірною однак, основне положення автора, що інститут адміністративної юстиції необхідний і в соціалістичній державі, свідчило про підтримку ідеї адміністративної юстиції фахівцями інших галузей права [355].

Важливі зміни в 70-80 рр. відбулися і в державному регулюванні адміністративної юстиції. Право громадян оскаржити адміністративні рішення до суду було закріплено на конституційному рівні. Частина 2 ст. 58 Конституції СРСР 1977 р. встановила: «дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що ущемляють права громадян, можуть бути в установленому порядку оскаржені до суду». Дана норма стала базою для прийняття законів, в яких право громадян на судовий захист встановлювалося як загальне правило [184].

Істотний внесок у розвиток адміністративної юстиції внесли прийняті в 1980 р. Основи законодавства Союзу СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення. Основи, а потім Кодекс про адміністративні правопорушення закріпили право громадян оскаржити до суду адміністративні стягнення, накладені на них органами державного управління, їх посадовими особами. 30 липня 1987 р. був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян». Зазначимо, що до цього закону громадяни мали право на судову скаргу лише у випадках, зазначених у спеціальних актах. Але з прийняттям цього закону встановлювалося загальне правило громадян на судову скаргу [339, с. 70].

Таким чином, радянський період розвитку адміністративної юстиції в Україні характеризувався її подвійністю. З одного боку, офіційною владою заперечувалася сама необхідність інституту адміністративної юстиції. З іншого боку, діяли окремі комітети, що займалися розбором скарг громадян на дії влади. Таким чином, ці органи адміністративної юстиції також не виходили за рамки органів управління.

Сучасним етапом розвитку вітчизняного інституту адміністративної юстиції можна вважати прийняття Конституції України на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996 року, основних кодексів (КпАП України від та КАС України) та законів, що передбачають право громадян на судовий захист своїх прав і свобод у сфері управлінської діяльності (Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII; ст. 22 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII; ч. 2 ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI; ст. 49 Закону України «Про основні заходи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року № 3721-XII тощо) [361].

Друга половина XX ст. характеризувалася для Європи принаймні двома подіями, надзвичайно важливими для розвитку адміністративного судочинства: було створено Європейський союз (далі ЄС) та Європейський суд справедливості (далі – ЄСС), а також прийнято Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та засновано Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) [175]. Здобутками ЄС можна визнати міцну правову базу адміністративного судочинства та наявну судову практику, яка з кожним роком набуває все більшого розширення і містить рішення ЄСС відносно держав-учасниць Союзу [361].

З початку 70-х рр. XX ст. ЄСПЛ прийняв комплекс рішень, що тлумачили

у справах п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосовно адміністративного судочинства держав, що ратифікували цей документ [175]. Таким чином, ми можемо говорити про момент започаткування нової сфери впливу ЄСПЛ стосовно дій органів публічного управління держав-учасниць ЄС.

Додатково до значної кількості рішень ЄСПЛ, що базувалися на відповідній судовій практиці, Радою Європи (далі – РЄ) були прийняті резолюції та рекомендації до виконання таких рішень ЄСПЛ державами ЄС, засновуючись на сформульованих ключових принципах адміністративної юстиції.

Повертаючись до аналізу герменевтики адміністративної юстиції, зазначимо, що одне з класичних наукових визначень поняття «адміністративна юстиція» запропоновано Д. Чечотом: «Це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами – з іншого, здійснюваний юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів» [355].

Критичний підхід до даного визначення дозволяє виявити в ньому одне істотне протиріччя: для вирішення спорів встановлюється судова процесуальна форма, а справи розглядаються юрисдикційними органами, тобто не тільки судами, а й іншими несудовими інстанціями. Однак зазначене протиріччя знімається, якщо трактувати поняття адміністративної юстиції в широкому сенсі, враховуючи при цьому існування декількох її моделей в різних країнах.

У сучасних зарубіжних країнах до поняття адміністративної юстиції склалося три основні підходи. Гранично широкий з них передбачає розгляд адміністративної юстиції як сукупності інститутів, що мають різну природу і забезпечують діяльність публічної адміністрації у встановлених для неї рамках, або як комплекс гарантій і відповідних їм засобів, використовуваних для

охорони позитивного права від порушень публічної адміністрації [8]. У більш вузькому значенні під адміністративною юстицією розуміється певний порядок вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері управління між приватними особами та публічною адміністрацією, які реалізуються в діяльності юрисдикційних органів, спеціально створених для вирішення правових конфліктів. У власному сенсі слова адміністративну юстицію зазвичай пов'язують з діяльністю спеціальних адміністративних судів, квазісудових установ, наділених повноваженнями з вирішення правових конфліктів за участю публічної адміністрації. Нове оригінальне тлумачення сутності адміністративної юстиції в континентальній науці адміністративного права викладено наступним чином: адміністративна юстиція - це «те, як публічна адміністрація дотримується принципів справедливості у своєму ставленні до людей, на яких її рішення і дії мають прямий вплив. В адміністративно-правовому контексті поняття справедливого ставлення адміністрації до людей має процедурний характер» [34].

Поняття «адміністративна юстиція» українським законодавством до цього часу не закріплено і не визначено, хоча в рамках дії нового КАС України до нього варто було б включити відповідну дефініцію.

Полеміка про визначення поняття «адміністративна юстиція» триває в українській юридичній літературі вже багато років. У найширшому сенсі під адміністративною юстицією розуміється або порядок вирішення в судових і квазісудових органах спорів, що виникають між громадянином і органом державного управління, або впорядкована система зовнішнього контролю за діями адміністративних органів і їх посадових осіб по відношенню до громадян. Широке тлумачення адміністративної юстиції дозволяє зробити висновок, що її сутність не обмежується діяльністю судів загальної юрисдикції з розгляду адміністративно-правових спорів. Це тлумачення включає в систему адміністративної юстиції діяльність багатьох державних органів з розгляду



скарг з приводу порушень прав громадян. Однак у даному випадку йдеться про адміністративну юрисдикцію – суміжну форму вирішення адміністративно-правових справ, яка не є аналогією або складовою частиною адміністративної юстиції [234].

Г. Пономаренко визначає поняття адміністративної юстиції з точки зору її контролюючого потенціалу: це система зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їх посадових осіб по відношенню до громадян. Дане визначення є найбільш широким, відображаючи цільове призначення адміністративної юстиції в системі забезпечення прав і свобод громадян [15, с. 65].

Н. Кузнецова, розуміючи під адміністративною юстицією систему спеціальних органів, які здійснюють контроль у сфері управління, визнає необхідність створення цілісної системи адміністративних судів, відокремлених від загального судочинства [197].

У своїй роботі І. Бородін основним змістом інституту адміністративної юстиції називає судовий контроль за законністю дій органу (посадової особи) публічної влади. На наш погляд, правильною є його думка про те, що адміністративна юстиція являє собою юридичну форму вирішення конфліктів, що виникають у зв'язку з правовою оцінкою законності актів і дій того чи іншого органу публічної влади [76].

Зауважимо також, що для адміністративної юстиції характерне віднесення до її ведення адміністративно-правових спорів, які пов'язані із захистом прав і законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб. Даний вид юстиції являє собою юридичну форму вирішення подібного роду конфліктів, що виникають у зв'язку з правовою оцінкою законності актів і дій того чи іншого органу публічної влади [146].

Згідно до Енциклопедії сучасної України: «Адміністративна юстиція – система судових органів, які контролюють дотримання законності у сфері

державного управління шляхом вирішення в адміністративному процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб, належить до судової гілки влади і характеризується наявністю спеціалізованих судів (чи спеціалізацією суддів) та здійснення ними юрисдикційних повноважень; суттєво відрізняється від цивільного та кримінального судочинства» [323].

І. Винокурова вказує, що: «Адміністративна юстиція – це механізм судового захисту прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, що виникають у сфері публічної адміністрації (управлінської діяльності держави та місцевого самоврядування). Одночасно таке визначення вказує на основне завдання адміністративної юстиції – захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин і на суб'єкт, уповноважений забезпечити такий захист, – суд» [89].

Ж. Вігье стверджує, що: «Під адміністративною юстицією, як правило, розуміють особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків» [94, с. 38].

Настільна книга судді наступним чином характеризує адміністративну юстицію: «Сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю суттю поняття «адміністрація» і «юстиція». Адміністрація у розумінні діяльності — це управління, допомога (з огляду на характер діяльності), а в організаційному плані — це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління та їх посадові особи. Юстиція — це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових

установ. Між управлінням і правосуддям існують розбіжності як у самому змісті діяльності, так і в зовнішніх формах її прояву» [237, с. 67].

Д. Бахрах пропонує розрізняти адміністративну юстицію в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі вона являє собою правосуддя, здійснюване на основі звернень громадян з приводу законності дій органів управління і посадових осіб (сюди включаються також і цивільні справи за позовами громадян до виконавчої влади про поновлення на роботу, стягнення шкоди, заподіяної незаконними діями державних органів, про незаконну видачу ордера на житлову площу тощо). У вузькому ж сенсі під адміністративною юстицією розуміється розгляд судами заяв громадян на акти посадових осіб і органів управління [46].

В останні роки, у зв'язку з прийняттям КАС України, автори наукових публікацій поняття «адміністративна юстиція» і «адміністративне судочинство» все частіше вживають в якості тотожних і взаємозамінних [263].

На думку В. Стефанюка, коло суспільних відносин, що становлять предмет сучасного адміністративного права, не обмежується сферою державно-управлінських відносин, воно охоплює ще два їх види: поліцейські відносини і відносини в галузі адміністративної юстиції. Виділяючи в сучасному адміністративному праві три підгалузі – управлінське право («адміністрація»), поліцейське право («поліція») і право адміністративної юстиції («юстиція»), останнє автор визначає як «особливий процесуальний порядок розгляду в суді адміністративного позову громадянина на незаконні дії посадової особи (органу управління) і забезпечення прав громадянина шляхом скасування неправомірного управлінського або поліцейського акту». Пізніше, в іншій роботі, В. Стефанюк уточнює, що матеріальні норми права адміністративної юстиції – це інститут адміністративного права, а процесуальні норми – підгалузь адміністративного права [327].

В. Чечот вважає, що в структуру адміністративного права необхідно

включити «адміністративно-юстиційне право» як сукупність правових норм, що регламентують порядок вирішення спорів між громадянами і публічною владою. Розмірковуючи про предмет адміністративного права, В. Чечот називає адміністративну юстицію головною новою частиною загального адміністративного права. Також у своїх працях В. Чечот пропонує термін «адміністративна юстиція» замінити на поняття «адміністративне судочинство», у зв'язку з тим, що тлумачення терміну «адміністративна юстиція» є досить широким, і пов'язаним не тільки з судовою, але і з управлінською діяльністю по адміністративному порядку розгляду скарг в області управління [355].

Д. Бахрах пропонує включити в предмет адміністративного права відносини в області «адміністративного судочинства» [46]. Аналогічну позицію займає О. Шестенко, на думку якого, «адміністративне судочинство може розглядатися як одна з підсистем Особливої частини адміністративного права» [357].

І. Бойко вважає за необхідне виділити в структурі адміністративного права таку самостійну підгалузь, як «адміністративний процес», куди складовою частиною повинен увійти інститут «адміністративної юстиції» [13, с. 56].

Переважна більшість вчених називає наступні ознаки адміністративної юстиції:

- 1) це правосуддя, тобто діяльність судів у процесуальній формі;
- 2) вона полягає в розгляді та вирішенні спорів між громадянами, юридичними особами та суб'єктами адміністративної влади;
- 3) це спори з приводу законності та обґрунтованості владних дій (бездіяльності) [7; 46; 89].

Отже, для традиційного розуміння адміністративну юстицію можна охарактеризувати такими загальними рисами.

По-перше, це наявність правового (адміністративно-правового,

управлінського) спору про публічне право, що виник у зв'язку з реалізацією публічного управління, виконавчої влади, управлінської діяльності державних службовців, посадових осіб, тобто в сфері управлінської діяльності. Розгляд спору, що виник, відбувається при застосуванні норм не тільки публічного, а й приватного права [234].

По-друге, вирішення правового спору в рамках здійснення правосуддя, тобто адміністративна юстиція – це судова влада [278].

Черговою рисою адміністративної юстиції необхідно визначити правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян. Предмет адміністративної юстиції становить порушення цих публічних прав; при цьому порушення, спричинені незаконними діями та рішеннями органів управління та посадових осіб, можуть стосуватися й інших суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб [255].

Крім того, необхідно торкнутися судового контролю як однієї з ознак, характерних адміністративній юстиції. Органи адміністративної юстиції певною мірою не залежні як від інших гілок влади (інших органів управління), так і від судів загальної юрисдикції; вони здійснюють також зовнішній контроль за виконавчою владою, тобто судовий контроль за роботою органів управління та їх посадових осіб, часто ці органи називаються квазісудовими, так як їх діяльність відрізняється від загальних судів, які розглядають справи в рамках традиційного процесу [263].

Адміністративна юстиція, крім зазначеного, характеризується такими рисами:

— існування спеціальних суб'єктів «адміністративно-юстиційних» правовідносин (громадяни, органи публічного управління, суб'єкти виконавчої влади, посадові особи);

— посадові особи (судді), які розглядають спори в галузі управління, володіють спеціальними знаннями і кваліфікацією в конкретних областях

функціонування органів виконавчої влади;

— спори громадян та інших суб'єктів права з публічною владою (тобто адміністративні спори) підвідомчі або загальним судам, або спеціальним адміністративним судам, відокремленим від загальних судів, або так званими квазісудовими органам;

— адміністративні спори розглядаються за встановленими процесуальним законодавством правилами, що забезпечує учасникам правового спору формальну (процесуальну) рівність, тобто в рамках спеціально створених процедур розгляду скарг (або позовів). При розгляді адміністративної справи повинні дотримуватися всі принципи адміністративного процесу (гласність, верховенство права, законність, змагальність, безпосередність тощо) [146].

Кінцевою ж метою адміністративно-юстиційного процесу є визнання адміністративним судом (загальним судом, квазісудовими органами) незаконності або недійсності (або, навпаки, законності та дійсності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів або вчинених ними дій (бездіяльності) [50, с. 75].

Виходячи з цього, на нашу думку, під адміністративною юстицією слід розуміти розгляд спеціалізованими судовими органами з особливих процесуальних правил (правил адміністративного судочинства) адміністративно-правових спорів з приводу порушення публічних прав громадян та юридичних осіб, що виникають між громадянами та організаціями, з одного боку, та органами публічної адміністрації - з іншого, а також між самими суб'єктами публічної адміністрації.

Що ж до адміністративного судочинства, то, як відомо, судочинство є регульованою процесуальним законодавством України діяльність суду або судді в ході судового розгляду справ.

У Великому тлумачному Словнику української мови судочинство визначається як вирішення судових справ за встановленим порядком, судовий

процес [87].

Відповідно до цієї логіки адміністративне судочинство є вирішенням адміністративних судових справ за встановленим порядком. Однак, в науковій літературі єдиної точки зору на це питання не існує. Справа в тому, що адміністративне судочинство здійснюється різними органами судової влади відповідно до встановлених правил підвідомчості.

Ключове питання тут – правова природа провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Чи можна віднести дане провадження до позовного провадження або слід визнати поступове становлення в рамках існуючого процесуального законодавства самостійного адміністративного судочинства? [322, с. 209] Якщо визнати провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, видом цивільного судочинства, то було б правомірним надати порядку розгляду і вирішення даних справ «позовний характер» і погодитися з пропозицією про вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, в порядку особливого позовного провадження. Якщо ж точка зору, що обґрунтовує самостійність адміністративного судочинства, виявиться правильною, то можна з упевненістю констатувати правильність створення відокремленого адміністративно-процесуального акту, складеного відповідно до принципів адміністративного процесуального права (на сьогодні це – КАС України).

До речі, сам КАС України чітко визначає дефініцію адміністративного судочинства, зокрема ст. 4 даного нормативно-правового акту встановлює, що: «адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [164].

А. Бондаренко вважає, що «адміністративне судочинство – це діяльність суддів адміністративних судів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, якщо законом їх розгляд віднесено до компетенції

адміністративного суду» [71].

Л. Берднікова визначає адміністративне судочинство як вид судочинства, діяльність суду, що регламентується в порядку, встановленому нормами адміністративного права [53].

Д. Бахрах вважає, що «адміністративне судочинство» слід розуміти як правосуддя в адміністративних справах, здійснюване в порядку, встановленому нормами адміністративного права [46].

В адміністративно-правовій літературі існують наступні точки зору на співвідношення понять «адміністративне судочинство» і «провадження у справах про адміністративні правопорушення». Провадження у справах про адміністративні правопорушення, здійснюване суб'єктами державної виконавчої влади, є частиною адміністративно-юрисдикційного процесу [32, с. 513]. Але якщо справи про адміністративні правопорушення розглядаються судами, то це не адміністративно-юрисдикційний процес, а адміністративне судочинство, не адміністративна діяльність, а правосуддя.

Можна припустити, що адміністративне судочинство здійснюється у двох формах:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження за скаргами громадян на дії (рішення) органів державної адміністрації.

Зауважимо, що самим законодавцем, з прийняттям нового КАС України, діяльність із застосування адміністративних покарань адміністративним судочинством не називається, зокрема, КпАП України в своїх статтях не встановив поняття «адміністративне судочинство» [263].

На наш погляд, адміністративний суд повинен здійснювати правосуддя у спірних справах, що містять спірні правовідносини. Справи про адміністративні правопорушення є справами про застосування покарання, відповідно дані справи виникають поза спірних відносин. Адміністративні ж справи – це справи



про претензії, домагання суб'єкта права до держави, адміністративної влади, посадової особи, державного службовця.

Відповідно до сказаного думається, що під адміністративним судочинством слід розуміти розгляд судом справ, що виникають із спірних адміністративно-правових правовідносин.

Таким чином, можна сказати, що розвиток процесуального права змушує вчених знову задуматися над терміном «адміністративне судочинство», який вживається в ст. 4 КАС України [232, с. 54].

В. Бевзенко дає наступні визначення, на наш погляд найбільш близьке до розуміння адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство – це процесуальна форма діяльності адміністративного суду з розгляду та вирішення адміністративних спорів, що виникають між органами публічної влади або їх посадовими особами та громадянами, іншими суб'єктами владних відносин, щодо законності прийнятих правових актів, рішень, дій (бездіяльності) [48].

Також існують і інші точки зору, що стосуються поняття адміністративного судочинства. Наприклад, О. Нечитайло відносить до адміністративного судочинства діяльність суддів щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а також щодо застосування інших заходів адміністративного примусу [33]. Розглядаючи проблему адміністративних судів, деякі автори також мають на увазі під адміністративним судочинством адміністративну юрисдикцію [36; 41; 254].

Здається, для того, щоб уникнути таких розбіжностей і рухатися далі по шляху формування адміністративного судочинства, вченим необхідно прийти до єдино правильної думки і нарешті домовитися про терміни в сфері адміністративного судочинства.

Як нам здається, в даний час в Україні термін «адміністративне судочинство» необхідно використовувати в тих випадках, коли йде дискусія про оскарження до суду дій і рішень органів публічного управління (посадових осіб,

державних службовців та інших суб'єктів права), про діяльність в Україні самостійної системи адміністративних судів.

Такий підхід до визначення адміністративного судочинства пов'язаний з тим, що в даний час даний правовий інститут є неодмінним атрибутом сучасної правової держави і характеризується наступними ознаками:

— адміністративне судочинство виконує функцію (є формою) «зовнішнього» контролю за законністю дій у сфері управління, способом захисту суб'єктивних прав громадян по відношенню до діяльності виконавчих органів та їх посадових осіб [234];

— наявність спору про право, причому про право адміністративне, є основним змістовним аспектом відносин адміністративного судочинства;

— публічно-правовий характер спорів зумовлює можливість їх ефективного вирішення тільки спеціалізованими органами адміністративного судочинства, оскільки дані спори зачіпають сферу суспільно значимого інтересу;

— обов'язковою передумовою виникнення відносин адміністративного судочинства виступає неякісне (неправомірне) публічне (державне) управління, здійснене щодо заявника (скаржника) [30, с. 143];

— необхідною ознакою адміністративного судочинства є тристоронній характер правовідносин, де сторонами є громадянин, посадова особа, дії (бездіяльність) або рішення якої оскаржуються, та особа, уповноважена вирішити питання за формою і по суті. Правовідносини, де сторонами є два суб'єкти, на нашу думку, – типові матеріально-правові відносини. І навпаки, типово–процесуальними є правовідносини, які виникають з ініціативи одного з трьох учасників адміністративного судочинства [31, с. 119];

— головною метою адміністративного судочинства є правовий захист суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб від порушення з боку органів державного управління та їх посадових осіб; звідси випливає ще одна не менш

важлива проблема – припинення протиправного стану (наприклад, припинення дії незаконного акту управління);

— певною мірою незалежність органів адміністративного судочинства, як від інших гілок влади, так і від судів загальної юрисдикції, що направлено на посилення об'єктивності і свободи від впливу «зацікавлених» владних осіб процесу вирішення адміністративного спору [30; с. 50];

— відмінною особливістю відносин адміністративного судочинства є і те, що при розгляді спору громадянину гарантується становище сторони в процесі, тобто нерівність в матеріальних правовідносинах має трансформуватися в рівність в процесуальних правовідносинах;

— для адміністративного судочинства властива особлива процесуальна форма розгляду адміністративно-правового спору (судова) [252];

— юридичним результатом розгляду та вирішення публічно-правового спору, тобто результатом відносин адміністративного судочинства, є вирішення подальшої долі правового акту або дії (бездіяльності) суб'єкта публічної влади. Очевидно, що ця специфічна мета не може виступати метою ніяких інших правовідносин (в тому числі і цивільно-процесуальних, і господарсько-процесуальних).

### **1.3. Правовий інститут адміністративного судочинства: зміст, моделі, особливості**

Неоднозначність герменевтики терміну «адміністративне судочинство» породжує різні варіанти його тлумачення: з одного боку, під терміном «адміністративне судочинство» розуміють правосуддя по адміністративних справах, у справах управління; з іншого, його використовують для позначення системи адміністративно-судових установ або спеціальних адміністративних судів; іноді «адміністративне судочинство» розглядається як процесуальний порядок

розгляду спорів у сфері управління [248, с. 195].

Три підходи до тлумачення даного терміну відповідають трьом аспектам, використовуваним адміністративістами при розкритті сутності правового інституту адміністративного судочинства: матеріальному, пов'язаному з природою спору; організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів з розгляду спорів; формальному, відповідному процесуальному порядку розгляду спорів.

Матеріальний аспект допомагає розкрити одночасно ряд найважливіших елементів інституту адміністративного судочинства:

- сферу дії адміністративного судочинства;
- завдання та об'єкт адміністративного судочинства;
- суб'єктний склад та підстава публічно-правового спору;
- межі повноважень органів адміністративного судочинства;
- цілі і значення інституту адміністративного судочинства [30, с. 119].

Сфера дії адміністративного судочинства – суспільні відносини, що складаються у сфері публічного управління. При цьому поняття публічне управління розглядається в широкому сенсі як різновид соціального управління, як цілеспрямований і організуючий вплив органів державної влади та інших державних інститутів на всі сфери державного і суспільного життя відповідно до цілей державної політики [27, с. 92].

У коло суб'єктів публічного управління повинні бути включені не тільки органи виконавчої влади та їх посадові особи, а й органи і посадові особи законодавчої влади, місцевого самоврядування. Дані суб'єкти виражають державні і суспільні інтереси, вирішують питання, що мають значення для як держави в цілому, так і для окремих соціальних груп. Отже, суб'єкти державної влади та місцевого самоврядування є носіями публічного інтересу, підставою якого служить суспільне благо [202, с. 110].

Реалізуючи на практиці публічний інтерес, суб'єкт управління формує державну або суспільну волю у формі правового рішення і адресує його керованим

об'єктам. Об'єкти публічного управління: громадяни та організації, – отримуючи відповідне рішення органу держави або місцевого самоврядування, включаються з ним у правовий зв'язок. Керуючий суб'єкт і керований об'єкт вступають в публічно-правові відносини, причому перший моделює поведінку об'єкта управління, а другий зобов'язаний дотримуватися приписів та правил [223].

Суб'єкт публічного управління, обов'язковий учасник публічно-правових відносин, володіє особливим правовим статусом. Він наділений владними повноваженнями, що свідчить про нерівність сторін у правовідносинах і про можливість примусового здійснення публічних повноважень керуючого. Разом з тим, носій владних повноважень позбавлений можливості діяти відповідно до своєї вільної волі і в своїх інтересах. У публічно-правовому відношенні першорядне значення матиме обов'язок суб'єкта управління використовувати свої владні повноваження виключно для досягнення цілей суспільного і державного характеру, встановлених Конституцією і законами, що забезпечують стабільність суспільства і держави, їх інститутів, а також охорону прав і свобод керованих [184].

Таким чином, дія адміністративного судочинства поширюється на особливу сферу суспільних публічно-правових відносин з приводу державного управління, відмінних за своєю матеріально-правовою природою від приватних правовідносин. Мова йде не про приватно-правові претензії осіб, в них зацікавлених, але про такі питання, які повинні бути вирішені згідно із законом і загальним інтересом, незалежно від розсуду сторін [223].

Завдання адміністративного судочинства повністю збігаються із загальними завданнями правосуддя як одного з видів державної влади в системі поділу влади, це розгляд і вирішення спору про право, відновлення порушених суб'єктивних прав і свобод громадян і організацій, зміцнення законності в державі. Безпосереднім об'єктом адміністративного судочинства, як однієї з гілок правосуддя, є вирішення публічно-правових спорів у сфері державного управління

[278].

Специфіку публічно-правового або управлінського (адміністративного) спору відображає не тільки його матеріально-правова природа, а й особливий суб'єктний склад. Обов'язковим учасником такого спору буде суб'єкт публічного управління (орган законодавчої, виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні службовці) як носій публічного інтересу. Другою стороною в спорі може стати громадянин, організація або інший суб'єкт публічного управління [331].

За юридичним характером взаємодії їх учасників управлінські спори можуть бути поділені на два види: спори, що виникають на основі вертикальних адміністративних правовідносин, і спори, засновані на горизонтальних адміністративних правовідносинах. Для вертикальних адміністративних правовідносин характерна наявність однієї з наступних ознак: або співвідпорядкованості сторін у правовідносинах, наприклад, між нижчим і вищим органом державного управління, або юридичної залежності одного з учасників правовідносин від іншого, наприклад, між органом виконавчої влади і громадянином. «Вертикальний» управлінський спір характеризується владністю і нерівним обсягом прав сторін у публічно-правовому відношенні [17, с. 56].

Горизонтальні адміністративно-правові відносини складаються між сторонами, не пов'язаними організаційною супідрядністю або юридичною залежністю. Суб'єкти таких правовідносин, хоча і володіють владними повноваженнями, є фактично рівноправними і незалежними один від одного, наприклад, органи законодавчої і виконавчої влади, міністерства або державні комітети. «Горизонтальний» управлінський спір може виникнути через порушення компетенції будь-якого органу державної влади іншим органом держави, при реалізації положень державно-правових та адміністративних договорів [40].

В. Бринцев вважав можливим існування горизонтальних адміністративно-правових відносин між громадянами, а також всередині громадських організацій

[78, с. 46]. Чи можна в разі виникнення спору при реалізації даних відносин говорити про його управлінський характер? Л. Анохіна відносла до «адміністративної неправди» суперечки приватних осіб між собою, якщо при цьому оскаржується урядовий акт [36, с. 67]. На наш погляд, такі відносини не можна назвати публічно-правовими або адміністративно-правовими, в них не бере участь суб'єкт публічного управління. Крім того, приватна особа не може нести відповідальність за акт, прийнятий адміністрацією, а значить, не може бути і належною стороною в управлінському спорі. Таким чином, спори між громадянами або організаціями, які не є суб'єктами державного управління, не можуть бути віднесені до особисто-правових спорів. Винятки становлять випадки, коли громадському об'єднанню, підприємству або установі передані повноваження в галузі державного управління для реалізації прав і свобод громадян [146]. Наприклад, професійним спілкам передано повноваження щодо захисту соціально-трудоових прав працівників підприємств та установ, контролю за дотриманням законодавства в галузі зайнятості населення. З цього приводу ст. 19 КАС України вказує: «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», а ст. 2 КАС України встановлює, що: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [164].

Специфіка публічно-правового спору обумовлена і його підставою: він виникає у разі порушення суб'єктом державної влади або місцевого самоврядування суб'єктивних публічних прав громадян або організацій. Дане правопорушення не може бути названо кримінальним злочином, так як не визнано суспільно небезпечним і не включено в кримінальне законодавство; не може

вважатися воно і цивільно-правовим порушенням, так як знаходиться поза областю цивільних (приватних) правовідносин [220].

Порушення прав і свобод людини і громадянина або прав організації може стати результатом дії суб'єкта публічної влади, видання ним нормативного або індивідуального правового акту державного управління, що регулює державні, адміністративні, виборчі, фінансові, податкові, земельні, трудові правовідносини. Спір може виникнути також через бездіяльність суб'єкта публічного управління, невиконання ним, покладеного на нього державою обов'язку. Слідуючи матеріальному визначенню адміністративного судочинства, такий акт, дія або бездіяльність органів і посадових осіб публічного управління можуть бути оскаржені тільки в тому випадку, якщо вони є незаконними, суперечать нормам діючого законодавства, тобто являють собою правопорушення [224].

У зв'язку з цим виникає закономірне питання про межі повноважень державних органів, що вирішують спори у сфері управління, або про те, які, з матеріально-правової точки зору, дії (бездіяльність) або рішення органів державного управління можуть розглядатися як підстави публічно-правового спору. Дана проблема має два аспекти. Перший пов'язаний з правовими межами управлінського спору. Другий обумовлений принципом, що визначає коло управлінських спорів, підвідомчих органам адміністративного судочинства [306].

Проблема правових меж управлінського спору має пряме відношення до природи державного управління і виконавчої влади, до двох сторін діяльності органів виконавчої влади: виконання законів і розпоряджень. Відповідно до цього можна говорити про різний ступінь керованості дій адміністрації законом [139].

Якщо закон в імперативній формі визначає повноваження органу державного управління з реалізації загального інтересу, то діяльність даного органу повністю залежить від приписів законодавця. Встановлені законом публічні права громадян і організацій, забезпечують їм захист від посягань на їх права і від вторгнення в їх життя і діяльність органів управління. Розмежування в



законі компетенції різних органів державної влади та управління перешкоджає втручання одного державного органу або органу місцевого самоврядування в діяльність інших органів публічної влади [52].

Разом з тим, будучи «тлумачем суспільного інтересу» і маючи повноваження, запропоновані наказовими нормами, органи публічного управління користуються і повинні користуватися певним простором самостійності – як в найближчому визначенні конкретних завдань публічної діяльності, так і у виборі найбільш доцільних засобів до досягнення поставлених цілей. Це означає потребу органів державного управління в дискреційних повноваженнях, наявність у них можливості діяти на свій розсуд, за своїм вибором. Дані дії не повинні стати свавіллям, яке являє собою беззаконня, грубе нехтування нормами права і за яке передбачена кримінальна відповідальність як за посадовий злочин. Діючи на розсуд, орган управління завжди повинен керуватися принципом законності [313].

Обсяг повноважень для дії на розсуд може бути різним. Право органу управління приймати рішення на розсуд обумовлено тим, що через широке розмаїття діяльності органів управління досконале і всебічне законодавче регулювання цієї діяльності не тільки є недоцільним, але і неможливим. З цієї причини на практиці можуть виникнути дві різні ситуації: закон може або позначити межі дії органів виконавчої влади, надавши їм в цих рамках певну свободу, або в силу своєї спільності не передбачити будь-якої ситуації в сфері управління [203, с. 70].

У першому випадку обсяг повноважень дискреційного характеру визначено законом. Якщо своїм актом адміністрація перевищить зазначені повноваження, то такий акт буде незаконним, так як призведе до порушення публічних прав громадян і організацій або компетенції інших органів держави або місцевого самоврядування.

У другому випадку орган державного управління вступає у фактичні, не врегульовані законом відносини з громадянином або організацією. У такому разі

законодавець не передбачив конкретного обов'язку адміністрації вчинити це певним чином, отже, у громадянина або організації не виникає право вимагати від органу виконавчої влади вчинення будь-якої дії. У них з'являється неопосередкований правом інтерес, явище фактичне, а його реалізація не має чіткої

межі нормування. Інтерес виражає прагнення індивіда або групи індивідів отримати будь-яке матеріальне або духовне благо, порядок задоволення якого не передбачений законом [146].

Чи може в даному випадку дія адміністрації стати підставою для порушення управлінського спору? Думки вчених з цього питання розділилися. Представники першої точки вважають, що спір у сфері управління може стати наслідком не тільки порушення органами виконавчої влади публічних прав громадян і організацій, а й порушення їх інтересів. Вперше теоретичне обґрунтування цього підходу дав німецький вчений Гнейст, натхненник реформи адміністративної юстиції в Пруссії в 1872 р. Захист інтересів, на його погляд, гарантує неупередженість і об'єктивність управління в області дискреційних повноважень, забезпечує їх застосування не більше міри можливості і доцільності [373].

В українському адміністративному праві розширювального тлумачення сутності адміністративного спору дотримувалися Ю. Битяк [60], С. Демченко [116], засновуючи свої погляди на досвіді німецьких адміністративних судів.

Прихильники другого підходу розглядають публічно-правовий спір як спір про право. Порушення органом виконавчої влади інтересів громадянина або організації не може служити підставою публічно-правових спорів. Орган адміністративної юстиції не повинен втручатися в розгляд справи у сфері управління, що зачіпає простий, не передбачуваний правом інтерес громадянина або організації. Відмінність права та інтересу – ключ до розуміння адміністративного судочинства. Інакше орган адміністративного судочинства перетворюється з органу правосуддя на орган управління, що вирішує оперативні,

а не правові питання [100, с. 230].

Можливість захистити за допомогою адміністративного судочинства тільки своє право встановлювало законодавство Австрії 1875 р., Італії 1899 р. сучасне українське законодавство також визнає можливість оскаржити дію (бездіяльність) або рішення державних органів управління, якщо вони порушують виключно права і свободи громадян. Так згідно ст. 5 КАС України: «Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист» [164].

В адміністративному праві Франції, Німеччини, Бельгії, Англії існує правило, згідно з яким громадянин або організація можуть оскаржити дії адміністрації, якщо вони явно перевищують владні повноваження даного органу, тобто являють собою «відхилення від влади»; якщо орган управління використовує свої повноваження всупереч тим цілям, які переслідує закон; а також у тому випадку, якщо дії адміністрації засновані на невірній юридичній або фактичній оцінці обставин справи. Крім того, у Франції можливий контроль дій адміністрації з точки зору пропорційності заходів, прийнятих органом виконавчої влади, обставинам, які викликали їх прийняття. Наприклад, у рішенні від 20 жовтня 1972 р. Державна рада Франції встановила, що дія державного органу може бути визнана законною і публічно необхідною лише в тому випадку, якщо збиток приватної власності, витрати скарбниці і соціальні наслідки її вчинення не перевищуватимуть ефект, який вона повинна створити [341].

Практика контролю пропорційності прийнятих адміністрацією рішень склалася і в міжнародних судах. Так, 26 березня 1992 р. Європейський суд з прав людини в Страсбурзі задовольнив скаргу пана Бельджуді на постанову Міністра закордонних справ Франції про видворення Бельджуді з території держави з метою забезпечення громадського порядку. Видворення було визнано непропорційним по відношенню до переслідуваної мети і таким, що порушує право людини на

нормальне сімейне життя (ст. 8 Європейської конвенції з прав людини [175]), так як Бельджуді був відірваний від сім'ї протягом тринадцяти років [209].

Друга сторона питання про межі повноважень органів адміністративного судочинства, як уже зазначалося, є відображенням принципу, за яким закріплюється коло спорів про право у сфері публічного управління, підвідомчих цим органам. Чи будь-яке порушення права можна оскаржити в органі адміністративного судочинства?

Є два погляди на поставлену проблему. Послідовники першої концепції виступають за переліковий принцип визначення кола спорів про сферу управління, які можуть бути розглянуті в органах адміністративного судочинства. Разом з тим, вони вважають за необхідне поступове розширення кола суперечок і вироблення критеріїв, якими слід при цьому керуватися [264].

Прихильники другої точки зору виступають за введення загальної клаузули, тобто можливості оскаржити до суду будь-який правовий акт, дію (бездіяльність) суб'єкта публічного управління, що порушують права громадян або організацій, за винятком тих, щодо яких це прямо заперечено законом [202, с. 68].

Загальний принцип діє у Франції, де можна оскаржити будь-які незаконні акти органів виконавчої влади, за винятком внутрішньо- і зовнішньо-неполітичних актів Уряду, заходів внутрішнього розпорядку в школах і пенітенціарних установах. В Англії до 1947 р. було заборонено оскаржувати акти корони, починаючи з 1947 р. можна оскаржити будь-який порушуючий права акт королівської влади, крім актів з питань національної безпеки. Аналогічні норми містяться в законодавстві Німеччини, Австрії, Бельгії, Італії [263].

Загальна клаузула (генеральна клаузула) відповідає теорії правової держави, зобов'язуючи органи держави і місцевого самоврядування нести повну відповідальність за кожний прийнятий ними акт або вчинювану дію, в результаті чого звужується поле їх безкарності.

Отже, беручи до уваги матеріальний аспект, найважливішою характером

інституту адміністративної юстиції є наявність публічно-правового спору у сфері державного управління з приводу законності будь-якої дії (бездіяльності), правового акту суб'єкта публічного управління, який є обов'язковою стороною у спорі, іншою стороною може бути громадянин, організація, орган держави або місцевого самоврядування.

Завершуючи характеристику матеріально-правових ознак інституту адміністративного судочинства, не можна оминати увагою ще один його елемент – наслідки розгляду спору у сфері публічного управління. Саме цей елемент визначає мету і значення адміністративного судочинства. «В особливостях наслідків правопорушення, здійснюваних адміністративним позовом», тобто у скасуванні незаконного розпорядження, Д. Лук'янець бачив специфіку адміністративного судочинства [217].

У приватному праві реалізація суб'єктивного права може бути примусовою тільки за сприяння суду. У публічному праві адміністративне розпорядження, на відміну від приватно-правових угод, може бути здійснено примусово і без рішення суду, так як виконання адміністративних актів підкріплено силою держави і є обов'язковим для громадян і організацій. У зв'язку з цим громадяни та організації повинні мати можливість припинити неправомірну діяльність органів публічного управління шляхом скасування або визнання незаконними їх правових актів або дій. В даному випадку маємо подвійне значення адміністративного судочинства: суб'єктивне, так як, скасовуючи або визнаючи незаконним акт державного органу управління, суд захищає і відновлює порушене суб'єктивне публічне право конкретного громадянина або організації; об'єктивне, так як суд відновлює об'єктивний правопорядок у державі. Припинення дії незаконного акту управління є метою адміністративного судочинства, яке, разом з тим, розкриває і власну сутність: адміністративне судочинство – це засіб судового контролю за законністю діяльності суб'єктів публічного управління [348].

Організаційний і формальний аспекти адміністративного судочинства тісно

взаємопов'язані, перший передбачає існування в складі державного апарату органів, створених для вирішення спорів про адміністративне право, другий передбачає наявність спеціального процесуального порядку розгляду управлінських спорів в цих органах.

Виділяючи організаційний аспект, ми говоримо про організацію адміністративного судочинства, про систему його органів. У цьому питанні немає єдності ні в теорії державного та адміністративного права, ні в адміністративному законодавстві різних держав.

С. Лінецький визнавав органами адміністративної юстиції тільки адміністративні суди «незалежні суди публічного права», необхідні «для повноти судового нагляду за законністю управління» [216].

В. Колпаков також пов'язує поняття адміністративного судочинства виключно з існуванням в системі органів державної влади «спеціальних адміністративних судів (або квазісудових органів), відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції» [171].

Разом з тим, існує більш широкий погляд на викладену проблему. Наприклад, для Д. Чечота органами адміністративного судочинства є «юрисдикційні органи, спеціально створені для вирішення правових спорів» [355]. Цей підхід дозволяє включити в систему органів адміністративної юстиції не тільки спеціальні адміністративні суди, а й суди загальної юрисдикції, і навіть квазісудові органи. Такий погляд позбавлений однобічності у визначенні досліджуваного інституту і охоплює різні моделі його організації. У науці адміністративного права прийнято виділяти три типи побудови системи адміністративного судочинства: німецький, англо-американський і французький.

Для тих, хто пов'язує адміністративну юстицію з системою спеціальних адміністративних судів, Німеччина може служити еталоном. У 1872 р. в Пруссії спеціально для вирішення спорів про публічне право були створені адміністративні суди: окружні комітети на місцях, обласні адміністративні суди і

Вищий адміністративний суд Пруссії [206].

Сучасна організація адміністративної юстиції у Німеччині багато в чому зберігала колишні риси: адміністративні суди земель, апеляційний адміністративний суд землі і Федеральний адміністративний суд Німеччини. Адміністративні суди Німеччини є незалежними від органів активного управління і утворюють одну з гілок судової системи Німеччини. Значні подібності з організацією німецької адміністративно-судової системи присутні в системах адміністративного правосуддя Австрії, Португалії [341].

Англо-американська модель характерна для країн з прецедентною системою права: Великобританії, США, де панує принцип правової рівності особистості та органів держави, а значить, і підсудності всіх спорів у сфері управління «судам загального права». Англія – це батьківщина інституту судового вирішення правових спорів громадян проти адміністративних розпоряджень, де вперше уряд міг постати перед незалежним від нього судом в якості відповідача. В даний час класична англо-американська модель відчуває великі перетворення, так як процес в судах загального права внаслідок його дорожнечі, повільності і формалізованості все менш і менш стає доступним для населення. Відкриваються нові «некласичні» шляхи оскарження незаконних актів управління; зокрема, зростає кількість звернень до депутатів парламенту, створюються спеціалізовані адміністративні суди з питань фінансів, соціального забезпечення, транспорту, сільського господарства, трудових відносин, розширюються повноваження парламентського уповноваженого у справах адміністрації, розвиваються квазісудові органи в галузі освіти, медицини, поліцейського управління [263].

Французька модель організації адміністративного судочинства характерна не тільки для Франції, близькі до неї системи Бельгії, Італії, Нідерландів, Люксембургу, Греції. У Франції здійснення правосуддя по адміністративних спорах покладено на триланкову систему адміністративного судочинства: адміністративні трибунали в округах, апеляційні адміністративні суди і Державна

рада Франції, Вищий адміністративний суд. Довгий час положення судів з управлінських спорів у Франції характеризувалося подвійністю, так як ці суди були організовані всередині самої системи виконавчої влади за принципом «судити адміністрацію значить управляти». Втілення в життя принципу поділу влади в сучасних умовах призвело до відокремлення адміністративних судів від органів активного управління і надання їм статусу судів загальної юрисдикції. Це було закріплено 22 липня 1980 р. рішенням Конституційної ради Франції, який, тлумачачи ст. 64 Конституції Франції, поширив гарантії незалежності суддів загальної юрисдикції на суддів адміністративних судів, проголосивши конституційними принципами: незалежність адміністративних судів від адміністрації та подвійність французької судової системи як наслідок «французької концепції поділу влади» [341].

Виділення моделей організації адміністративного судочинства є умовним і служить спробою впорядкувати різноманіття форм адміністративної юстиції. Спільним для даних моделей є те, що публічно-правовий спір вирішується судом, органом, незалежним від органів державного управління, спеціально призначеним для розгляду спорів про право, захисту і відновлення порушених прав громадян і організацій на основі принципів рівності сторін перед судом, гласності і публічності судочинства, змагальності сторін і неупередженості суду.

Існування різних моделей організації адміністративного судочинства обумовлено історико-правовими причинами, так як кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, відповідну її правовим традиціям і специфіці державного механізму [348].

Особливо слід зазначити, що паралельно з судами загальної юрисдикції або адміністративними судами публічно-правові спори можуть розглядатися квазісудовими органами. Їх не можна вважати справжніми органами правосуддя, так як:

— вони можуть вирішувати не тільки питання права, а й розглядати питання



факту, тобто справи про порушення простого, не опосередкованого правом інтересу;

— вони створюються спеціальним актом міністра або парламенту при органах управління для розгляду окремих видів спорів всередині конкретних відомств;

— процедура розгляду спорів даними органами часто збігається із загальними принципами судочинства і, як правило, встановлюється актом органу управління, а не законом (виняток становлять США, де для квазісудових органів діють єдині процедурні норми, встановлені Федеральним законом про адміністративну процедуру 1946 р.);

— рішення квазісудових органів не є остаточними і можуть бути переглянуті судом загальної юрисдикції або адміністративним судом [375].

Деякі автори відносять квазісудові органи до органів адміністративного судочинства [210; 345]. На наш погляд, квазісудові органи не відповідають вимогам організаційного аспекту і не можуть бути визнані органами адміністративного судочинства. Вони залежні від органів управління, в той час, як повна самостійність і незалежність – основні ознаки органів правосуддя, крім того, квазісудові органи часто вирішують питання неправового характеру, що не входить до компетенції судів.

Таким чином, організаційний аспект адміністративного судочинства визначає матеріальний, вказуючи на те, що правовий спір у сфері публічного управління повинен бути вирішений незалежним від органів державного та місцевого управління судом (загальної юрисдикції або спеціальним адміністративним).

Формальний аспект розкриває порядок розгляду судами управлінських спорів, його процесуальну форму або адміністративне судочинство. Процесуальна форма вирішення публічно-правових спорів залежить від національних особливостей державного механізму та правової системи.

У деяких державах спеціальні правила адміністративного судочинства зосереджені в єдиному законодавчому акті. Так, у Франції діє Кодекс адміністративних трибуналів та апеляційних адміністративних судів 31 грудня 1987 р., у США – Федеральний закон про адміністративну процедуру 1946 р., у Німеччині – Положення про адміністративні суди 1960 р. [375].

У країнах, де розгляд адміністративних спорів входить в компетенцію судів загальної юрисдикції, процесуальною формою служать загальні правила здійснення правосуддя в цих судах, за деякими виключеннями, зумовленими особливостями управлінських спорів. Наприклад, у Великій Британії для адміністративних трибуналів і квазісудових органів обов'язкове дотримання принципів «природного правосуддя» [368].

Адміністративне судочинство – це форма судового (примусового) відновлення суб'єктивних публічних прав громадян і організацій, гарантія судового захисту прав і свобод людини і громадянина, закріплена як в міжнародному праві, так і в законодавстві України. У зв'язку з чим, основу адміністративного судочинства складають демократичні принципи здійснення правосуддя: незалежність суду і підпорядкування його тільки закону, гласність і публічність судових засідань, змагальність процесу, рівність сторін перед законом і судом, можливість оскарження судового рішення та інші принципи [28, с. 132].

Разом з тим, адміністративне судочинство як незалежна процесуальна форма характеризується наявністю власних принципів, спеціальних процесуальних правил розгляду і вирішення публічно-правових спорів, самостійним складом учасників даного виду судочинства, особливими засобами порушення публічно-правового спору в суді і специфічними наслідками розгляду даного виду справ.

В даному випадку процесуальний порядок вирішення публічно-правових спорів є відображенням матеріально-правової природи даної категорії справ. Публічно-правовий спір, на відміну від цивільно-правового, завжди торкається інтересів суспільства і держави в цілому. Вирішення публічно-правового спору

має прямий вплив на сферу суспільно значущих відносин, від яких залежить існування, функціонування і розвиток суспільства і держави [100, с. 118].

Звернемо увагу на ще одну особливість адміністративного судочинства як правового інституту. Сутність адміністративної справи полягає в конкретному адміністративно-правовому конфлікті, юридично структурованому, який отримує оформлення в офіційних правових документах і виступаючому в якості об'єкта процесуальних відносин, які пов'язують осіб, що мають юридичну зацікавленість і беруть участь в його вирішенні в процесі застосування відповідного закону до конкретної конфліктної ситуації [27, с. 77].

У українському праві категорія «адміністративно-правовий конфлікт» не отримала необхідного теоретичного осмислення. На сьогодні у ст. 4 КАС України визначається поняття «публічно-правового спору», яке є близьким, але не тотожним до досліджуваного нами терміну: «публічно-правовий спір – спір, у якому: «хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [164].

На думку А. Гасанової поняття адміністративно-правового конфлікту зводиться лише до адміністративного правопорушення [101].

Не погоджуючись з нею, зазначимо, що адміністративно-правовий конфлікт цілком доречно інтерпретувати як родове поняття по відношенню як до адміністративного правопорушення, так і до адміністративного спору. На нашу думку, адміністративно-правовий конфлікт має місце як при порушенні норм

позитивного права, що захищається адміністративно-правовими санкціями, так і у зв'язку з утиском прав і свобод громадян неправомірними діями і рішеннями державних та інших органів. Адміністративно-правовий конфлікт виступає у вигляді двох таких своїх різновидів, як адміністративний спір і адміністративне правопорушення. Термін «конфлікт», що походить від латинського «conflictus» (зіткнення), означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, суперечка, що загрожує конкретним правовідносинам [194].

Вирішення юридичних конфліктів відбувається в різних формах: шляхом парламентських та інших конституційних процедур, за допомогою розгляду кримінальних, цивільних справ, справ про адміністративні правопорушення, вирішення публічно-правових спорів тощо.

Вирішення конфліктів юридичним шляхом має чотири загальні ознаки, незважаючи на різноманітність процедур:

- конфлікт розглядається і вирішується органом, уповноваженим на це державою;
- орган, що вирішує конфлікт, діє на основі і у виконанні норм права;
- конфліктуючі сторони наділяються в період розгляду спору певними, передбаченими законодавством, правами та обов'язками;
- рішення, прийняте щодо конфлікту є обов'язковим для сторін і, як правило, для інших організацій і громадян [101].

Таким чином, адміністративну справу можна визначити як адміністративно-правовий конфлікт, який виникає, розвивається і припиняється в суворій відповідності з адміністративно-процесуальними нормами і завершується винесенням законного і обґрунтованого рішення у справі. Розгляд справи пов'язаний з діяльністю суду щодо здійснення правосуддя.

Виходячи із вищевикладеного, адміністративне судочинство (як частина адміністративно-юрисдикційного процесу) це процесуальна діяльність суду (загальної юрисдикції, адміністративного) з розгляду та вирішення

адміністративно-правового конфлікту, який виникає, розвивається і припиняється в суворій відповідності з адміністративно-процесуальними нормами і завершується винесенням законного і обґрунтованого рішення у справі. Предмет адміністративного судочинства – це адміністративно-правовий конфлікт.

В основі виділення адміністративного судочинства в самостійну форму судочинства, закладені властиві йому ознаки, такі як наявність особливого предмета судової діяльності (суд діє не тільки як орган із захисту порушених прав, а й як орган судового контролю за діями державних органів), нерівність сторін і обов'язок суду вжити заходів до «вирівнювання» їх положення, розподіл тягаря доведення, наслідки законної сили судового рішення тощо. При цьому необхідно врахувати, що розгляд таких справ за правилами цивільного судочинства не відповідає вимогам Європейської конвенції про права людини з питання презумпції невинності та часу доказування [175].

Т. Гуржій пов'язує формування адміністративного судочинства зі спеціалізацією судів, що дозволить зменшити навантаження судового провадження суддів загальних судів, а, отже, створити оптимальні умови роботи, забезпечити якісний розгляд справ і винесення законних судових рішень. На його думку, тільки в таких умовах має формуватися судова спеціалізація, спрямована на забезпечення якісного правозастосовного процесу в адміністративних судах [111].

Створення адміністративних судів та спеціалізованого адміністративного судочинства безумовно має сприяти боротьбі з корупцією в системі державної служби, в органах державної влади та місцевого самоврядування [229].

Питання адміністративної юстиції, процесуальні питання розгляду спорів публічно-правового характеру – це тільки частина адміністративного судочинства. Не можна тут забувати і ту проблему, яка виникає стосовно порядку розгляду судом (суддями) справ про правопорушення. Згідно із ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: «Суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських,

адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ» [296]. Ніхто не оспорує того, що кримінальне судочинство – це порядок розгляду судом справ у зв'язку зі злочинами. Чому ж порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, де суб'єктом розгляду є суд, не повинен вважатися адміністративним судочинством?

Поняття адміністративного судочинства безумовно є ширшим, ніж порядок процедури розгляду справ тільки в адміністративному суді. Проблему адміністративного судочинства зачіпає і КпАП України, прийняття якого є ще одним кроком вперед на шляху вирішення проблем судової реформи, в КпАП України сформульований великий процесуальний розділ, який детально розглядає процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як зазначено вище, КпАП України істотно розширює судову підвідомчість справ про адміністративні правопорушення [165]. На наш погляд, розгляд цих справ судом, охоплюється поняттям адміністративного судочинства. З урахуванням широкого поняття терміну «адміністративне судочинство» є пропозиція об'єднати в рамках єдиного нормативно-правового акту обидві зазначені категорії справ.

На нашу думку, створення єдиного закону адміністративного судочинства, який включав би процесуальні норми, що регулюють процедури розглядів, як публічно-правових спорів, так і справ про адміністративні правопорушення, є не тільки можливим, але і необхідним. Адже в силу специфіки українського адміністративного права адміністративний процес являє собою адміністративно-процесуальну діяльність щодо застосування норм матеріального права не тільки при вирішенні публічно-правових спорів, але і при розгляді справ про адміністративні правопорушення. В рамках КАС України цілком можливе виділення двох проваджень – адміністративно-змагального та адміністративно-деліктного. Це дозволило б створити єдину нормативно-правову основу для

розгляду адміністративно-правових конфліктів в судах.

Підсумовуючи розгляд адміністративного судочинства як інституту права, необхідно виділити певні матеріальні аспекти даного інституту: сфера дії адміністративного судочинства, завдання і об'єкт, підстави виникнення спору, межі повноважень, цілі і значення. Сфера дії адміністративного судочинства – суспільні відносини в публічно-правовій сфері. У публічно-правових відносинах держави сторони виступають як юридично нерівноправні. Одною з таких сторін завжди виступає держава або орган (посадова особа), наділені владними повноваженнями. У сфері публічного права відносини регулюються виключно з єдиного центру, яким є державна влада. Обов'язковим суб'єктом такого роду відносин буде суд як орган, уповноважений здійснювати правосуддя [223].

Завданням адміністративного судочинства є правильний і своєчасний розгляд і вирішення адміністративних справ відповідно до Конституції України та законів з метою захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявників від неправомірних рішень і дій (бездіяльності) відповідачів [210].

У той же час, завдання адміністративного судочинства збігаються із загальними завданнями правосуддя – це вирішення спору про право, відновлення суб'єктивних прав і свобод громадян, притягнення винного до адміністративної відповідальності і винесення адміністративного покарання, зміцнення законності в державі. Об'єктом адміністративного судочинства є вирішення публічно-правового спору у сфері державного управління [278, с. 120].

Правовий конфлікт у адміністративних справах виникає у сфері, регульованій публічним правом. Юридичні характеристики такого конфлікту визначаються особливостями матеріальних адміністративних правовідносин. Відносини такого типу виникають на основі волевиявлення владного суб'єкта і закріплюють юридичну нерівність їх учасників, що дає можливість одному суб'єкту визначати в односторонньому порядку поведінку іншого, зобов'язаного коритися його керівним вказівкам. Тут правом володіє є тільки одна зі сторін і

тому вони (сторони) не рівні між собою [101].

Підстави виникнення спору обумовлені його специфікою – виникає у разі порушення суб'єктом державної влади або місцевого самоврядування суб'єктивних публічних прав громадян або організацій. Дане правопорушення не може бути названо кримінальним злочином, так як не визнано суспільно небезпечним і не включено в кримінальне законодавство; не може вважатися воно і цивільно-правовим порушенням, так як знаходиться поза областю цивільних (приватних) правовідносин [194].

Порушення прав і свобод людини і громадянина або прав організації може стати результатом дії суб'єкта публічної влади, видання ним нормативного або індивідуального правового акту державного управління, що регулює державні, адміністративні, виборчі, фінансові та інші правовідносини. Спір може виникати також через бездіяльність суб'єкта публічного управління, невиконання ним покладеного на нього державою обов'язку. Такий акт, дія або бездіяльність органів і посадових осіб публічного управління можуть бути оскаржені тільки в тому випадку, якщо вони є незаконними.

У зв'язку з цим виникає закономірне питання про межі повноважень суду, що вирішує спір у сфері управління. Питання про межі судового втручання в діяльність публічної адміністрації – одне з важливіших питань, яке неодноразово обговорювалося в юридичній літературі. Як далеко мають поширюватися межі контролю суду у сфері публічної влади при оцінці рішення чи дії органу чи посадової особи, чи визнається за судом право контролювати лише законність чи також доцільність акту. Очевидно, що суду не слід надавати права досліджувати причини і підстави (крім юридичних), на яких засноване прийняття акту. Таке право суду означало б «вторгнення» в сферу компетенції іншої гілки влади, маючи на увазі здійснення відповідним органом наданих йому законом повноважень [299].

Мета і значення адміністративного судочинства розкривається через поняття



«наслідки вирішення спору та розгляду справи про адміністративне правопорушення». В особливостях наслідків правонаступництва, здійснюваних адміністративним позовом, тобто у скасуванні незаконного розпорядження є специфіка адміністративної юстиції. Мета адміністративного судочинства – це винесення законного, обґрунтованого рішення по адміністративній справі. Рішення в адміністративній справі має ретельно обґрунтовуватися з точки зору фактичних обставин і відображати об'єктивну істину [301].

Поряд з правами адміністративного суду, що забезпечують його активну роль в процесі, чи не найважливішим і складним є питання про повноваження суду при винесенні рішення. Ці повноваження, виражаються в певних правових засобах, які суд має в своєму розпорядженні і застосовує для відновлення порушеного права та усунення допущених адміністративними органами порушень законності. Рішення у справі має бути повним, тобто давати відповідь на всі заявлені вимоги і вирішувати всі інші питання, які в силу закону суд зобов'язаний розглянути при винесенні рішення. Так наприклад, при визначенні повноважень українського адміністративного суду в УНР автори Положення від 14 листопада 1917 р. виходили, як зазначав М. Грушевський, з наступного принципу: «всяке порушене право має бути відновлено, в повному обсязі, і суду повинні бути надані для цього найенергійніші засоби» [21].

Представляється, що в силу лінії побудови правової держави, яка сьогодні неухильно розвивається і зміцнюється, контроль за діяльністю органів однієї з гілок влади неодмінно повинен здійснюватися за межі цієї гілки. Сподіваємося, що українські законодавці все ж віддадуть пріоритет незалежній судовій формі адміністративної юстиції як найбільш прогресивній і ефективній формі контролю за діяльністю по здійсненню влади.

В даний час практично не існує ні політичних, ні конституційно-правових, ні ідеологічних перешкод для судового контролю за адміністрацією. Судовий захист індивіда від виконавчої влади є необхідним елементом і загальним принципом,

покладеним в основу правових систем більшості сучасних демократичних держав. Після Другої світової війни спостерігається тенденція інтенсифікації судового контролю у всіх країнах. Примітним є визнання інституту адміністративної юстиції в державах, які відмовилися від тоталітаризму і соціалістичного шляху розвитку (Іспанія, Португалія, Чехія, Польща, Болгарія) [339, с. 6].

Отже, інститут адміністративного судочинства в сенсі нормативного його визначення являє собою сукупність адміністративно-процесуальних норм, які регулюють суспільні відносини при виникненні адміністративно-правового конфлікту. Адміністративне судочинство як інститут адміністративного права передбачає визначення поняття і предмета адміністративного судочинства, системи органів, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах, їх компетенцію і стадії провадження.

Розкриті вище аспекти адміністративного судочинства допоможуть дати загальне його визначення як правового інституту.

Адміністративне судочинство – це правовий інститут, який регулює організацію і діяльність судів з вирішення публічно-правових спорів про законність правових актів, дій (бездіяльності) суб'єктів публічного управління, здійснювану відповідно до спеціальних процесуальних правил.

Підсумовуючи вищевикладене, виділимо наступні моменти. Основним змістом відносин пов'язаних з порушенням органом державної влади (посадовою особою) прав і свобод громадян, прав і законних інтересів організацій, є розгляд адміністративно-правового спору. У цих відносинах одна сторона – громадянин, інша – органи держави, які, на думку громадянина, своїми неправомірними діями (рішеннями) порушують їх права і свободи.

У разі порушення прав громадян з боку публічних органів (їх посадових осіб) виникає об'єктивна потреба застосування певних заходів захисту – способів захисту права. Спосіб захисту права – категорія матеріального права. Вони визначаються нормами адміністративного права [340].

Від поняття «спосіб захисту права» відрізняється поняття «форма захисту права». Форма захисту права – категорія процесуального характеру. Під формою розуміється визначена законом діяльність компетентних органів щодо захисту права.

Адміністративне судочинство має у підсумку стати тією формою захисту прав і свобод громадян, яка поєднуватиме в собі принципи адміністративної форми (доступність, оперативність, полегшений доступ громадян до правосуддя) з перевагами процесуальних правил судової форми.

Адміністративне судочинство не виключає позасудових форм вирішення спорів громадян з владою. Відповідно до цього необхідно прийняти закон про адміністративні процедури, що регулює порядок вирішення спорів у порядку підпорядкованості та розширити зміст КАС України, включивши у нього розділ про адміністративні правопорушення.

Історія розвитку питань теорії адміністративного судочинства значною мірою зумовлена історією розвитку самої науки адміністративного права, але ще більшим чином – складним розвитком української державності. Можна стверджувати, що розуміння сутності адміністративного судочинства видозмінювалося протягом попереднього століття з тією ж періодичністю, що і політико-соціальна парадигма розвитку нашої держави. Цей висновок підтверджується аналізом численних робіт вчених-адміністративістів і правозастосовної практики [339, с. 32].

Науковий пошук другої половини ХХ ст. визначив, що надати однозначне визначення адміністративному судочинству досить важко, оскільки ця діяльність неймовірно різноманітна і за сферами реалізації, і за суб'єктами, і за цільовим призначенням, і за власними основоположними принципами тощо.

Слід сказати, що все більше число прихильників в сучасний період набуває підхід, згідно з яким «процесуальне право, юридичний процес – це судово-процесуальне право, судочинство».

Що ж стосується позначення іншої процесуальної діяльності, то в юридичній літературі міститься розгорнуте обґрунтування розмежування (в тому числі і термінологічного) судового процесу і порядку діяльності інших державних органів, який пропонується визначати як «правові процедури».

Адміністративне судочинство є самостійним видом процесуальної юриспруденції, для якої запропоновано, на наш погляд, кілька цілком вдалих найменувань. Подібна позиція вже знайшла підтвердження в дослідженнях деяких вчених, що займаються проблематикою адміністративного судочинства. Так, наприклад, Т. Гуржій приходить до висновку, що «сучасне адміністративне судочинство вже не вимагає свого визначення ні як вузьке поняття, ні як широке» [111]. Нинішній період диктує необхідність поділу єдиної юридичної конструкції на складові, для чого є відповідні передумови, як-то: неможливість і недоцільність об'єднання різної і за своїм предметом, і за формами реалізації, і за методами діяльності; відмінність предмета адміністративно-процесуальної діяльності тощо.

Отже, найбільш прийнятним видається подальший розвиток комплексу адміністративного процесу за різними напрямками, що ґрунтуються на власній змістовній специфіці. Так, діяльність органів управління з вирішення будь-яких індивідуальних справ, що виникають у сфері державного управління (тобто так звані відносини позитивного управлінського характеру, які виникають при застосуванні регулятивних норм матеріального права), повинна утворювати управлінський (адміністративно-процедурний) процес [308]. Інший вид процесуальної діяльності, де на перше місце виходить правоохоронна функція, пов'язаний з реалізацією компетентними органами і посадовими особами заходів адміністративного (в тому числі дисциплінарного) примусу. Даний вид процесу можна розглядати як адміністративно-юрисдикційний, адміністративно-деліктний або адміністративно-примусовий процес в залежності від того, яке найменування утвердиться в науці адміністративного права [41]. І нарешті, абсолютно самостійний вид юридичного процесу, безпосередньо пов'язаний за своїми

сутнісними характеристиками, – судовий адміністративний процес, або адміністративне судочинство (процесуальна сторона адміністративної юстиції).

Якщо з конструкції адміністративного процесу «йдуть» позитивна процедурна діяльність, і діяльність карного характеру, то розглянутий правовий інститут знаходить властивості вмотивованості, обґрунтованості і логічності. У його структурі залишається лише одна категорія питань, що вимагають вирішення виключно за допомогою процесуальної форми – справи про публічно-правові спори, тобто адміністративне судочинство [320].

Не вдаючись в більш детальне дослідження еволюції адміністративного процесу, слід сказати, що саме дана (найбільш вузька з усіх) позиція сьогодні стає переважаючою. Такий розвиток адміністративно-процесуальної концепції ми вважаємо логічним і єдино вірним, що підтверджується перспективними напрямками формування вітчизняної правової бази.

Таким чином, узагальнюючи викладене, підсумуємо, що, незважаючи на безліч наявних в науці уявлень, сучасне адміністративне судочинство:

- має бути змодельовано як юридичний процес, що забезпечує його ефективну реалізацію;
- виходячи з різноманіття видів юридичного процесу, має розглядатися тільки як судовий процес з вирішення публічно-правових спорів;
- повинне володіти власною структурою, а не бути складовою частиною масиву адміністративної процесуальної діяльності, яка в даний час необґрунтовано позначається збірним терміном «адміністративний процес в широкому розумінні».

## **Висновки до розділу 1**

1. З метою відповідності адміністративного судочинства України стандартам і масштабами правової держави запропоновано: 1) доповнити ст. 125 Конституції України нормативними положеннями про здійснення судової влади

за допомогою адміністративного судочинства, що має стати конституційно-правовим базисом, на якому відбуватиметься розбудова українського адміністративного судочинства як організаційно-правової форми адміністративного процесу; 2) завершити реформу судової системи, яка може значно підвищити роль органів адміністративного судочинства в державному механізмі і одночасно створити надійні гарантії підпорядкування цих структур закону; 3) забезпечити ефективне здійснення судового контролю за публічним управлінням, який має бути швидким, результативним і доступним фізичним і юридичним особам; 4) сформувати дієве адміністративно-процедурне законодавство шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні процедури.

2. Дослідження генези герменевтики адміністративного судочинства в Україні дозволило визначити основні ознаки адміністративного судочинства: 1) виконує функцію (є формою) «зовнішнього» контролю за законністю дій у сфері управління, способом захисту суб'єктивних прав громадян по відношенню до діяльності виконавчих органів та їх посадових осіб; 2) наявність спору про право, причому про право адміністративне, що є основним змістовним аспектом відносин адміністративного судочинства; 3) публічно-правовий характер спорів зумовлює можливість їх ефективного вирішення тільки спеціалізованими органами адміністративного судочинства, оскільки дані спори зачіпають сферу суспільно значимого інтересу; 4) обов'язковою передумовою виникнення відносин адміністративного судочинства виступає неякісне (неправомірне) публічне (державне) управління, здійснене щодо заявника (скаржника); 5) тристоронній характер правовідносин, де сторонами є громадянин, посадова особа, дії (бездіяльність) або рішення якої оскаржуються, та особа, уповноважена вирішити питання за формою і по суті; 6) головною метою адміністративного судочинства є правовий захист суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб від порушення з боку органів державного

управління та їх посадових осіб; 7) певною мірою незалежність органів адміністративного судочинства, як від інших гілок влади, так і від судів загальної юрисдикції, що направлено на посилення об'єктивності і свободи від впливу «зацікавлених» владних осіб процесу вирішення адміністративного спору; 8) при розгляді спору громадянину гарантується становище сторони в процесі, тобто нерівність в матеріальних правовідносинах має трансформуватися в рівність в процесуальних правовідносинах; 9) для адміністративного судочинства властива особлива процесуальна форма розгляду адміністративно-правового спору (судова); 10) юридичним результатом розгляду та вирішення публічно-правового спору, тобто результатом відносин адміністративного судочинства, є вирішення подальшої долі правового акту або дії (бездіяльності) суб'єкта публічної влади.

3. Визначено, що ключовою особливістю адміністративного судочинства як правового інституту є сутність адміністративної справи, що полягає в конкретному адміністративно-правовому конфлікті, юридично структурованому, який отримує оформлення в офіційних правових документах і виступає в якості об'єкта процесуальних відносин, що пов'язують осіб, які мають юридичну зацікавленість і беруть участь в його вирішенні в процесі застосування відповідного закону до конкретної конфліктної ситуації. Наголошено, що незважаючи на безліч наявних в науці уявлень, сучасне адміністративне судочинство: має бути змодельовано як юридичний процес, що забезпечує його ефективну реалізацію; виходячи з різноманіття видів юридичного процесу, має розглядатися тільки як судовий процес з вирішення публічно-правових спорів; повинне володіти власною структурою, а не бути складовою частиною масиву адміністративної процесуальної діяльності, яка в даний час необґрунтовано позначається збірним терміном «адміністративний процес в широкому розумінні».

## РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ТА ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

### 2.1. Сутність та особливості правовідносини у сфері адміністративного судочинства як основа його предмету

Адміністративні правовідносини, як і будь-які інші правовідносини є особливою формою зв'язку прав і обов'язків.

Ю. Битяк визначає правовідносини як «суспільне ставлення, яке охороняється державою, що виникає, як правило, внаслідок впливу норм права на поведінку людей і характеризується наявністю суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у його учасників» [55].

Значить, будь-які суспільні відносини під регулярним впливом адміністративно-правових норм стають адміністративними правовідносинами.

Правовідносини прийнято поділяти на приватно-правові і публічно-правові. При цьому виникає питання про співвідношення публічного і приватного права. Безумовно, що абсолютної публічно-правової або приватноправової галузі не існує. Публічно-правові елементи присутні в галузях приватного права, так само як і навпаки. Наприклад, в сімейному праві до публічно-правових елементів відносяться судовий порядок розірвання шлюбу, позбавлення батьківських прав, стягнення аліментів. У земельному праві публічно-правовий елемент має значний прояв: визначення порядку землеустрою, надання (відведення) земель, вилучення земель тощо, стосовно майже кожної конкретної галузі права має місце комбінування цих юридичних прийомів [336].

Межі між приватним і публічним правом є історично рухливими і мінливими. Так, зміна в Україні форм власності на землю принципово вплинула на характер земельного права, що перейшов під «юрисдикцію» приватного права



(хоча і зберігаючи публічно-правовий елемент).

За допомогою аналізу категорій соціальної свободи і генезису прав людини, державної влади, політики і політичної свободи обґрунтовується відносна самостійність публічної сфери, де реалізується політична свобода громадян. У науковий обіг вводиться поняття публічно-правового статусу громадянина, що відповідає високому ступеню суспільної інтеграції [345].

До елементів публічно-правового статусу громадянина як складової структурної ланки віднесені конституційні принципи публічної сфери: народного суверенітету, поділу влади, політичного плюралізму у зв'язку з їх визначальним впливом на організацію публічної влади та зміст публічно-правового статусу громадянина [351]. Показано також значення принципів правового становища громадян: принципу рівноправності, загальності і невідчужуваності прав, а також їх пропорційного обмеження. Зміст поняття суб'єктивного публічного права розкривається через функцію захисту свободи громадянина від свавілля публічної влади правовими засобами. Поняття відносної процесуальності підтримується як ознака, іманентна будь-якому публічному праву, що виражається в можливості конституювати державу в особі її органів як суб'єкта-відповідача в рамках спірного провадження [23, с. 46].

Звернемо увагу на ряд інших особливостей, що характеризують публічні правовідносини. Вони не можуть бути зведені тільки до власне владних відносин. У наявності ускладнення внутрішнього життя громадянського суспільства. Держава виконує цілий ряд соціальних функцій, існує підвищена увага до прав особистості і громадянина; з іншого боку, наростають інтеграційні процеси в міждержавних відносинах, посилюється вплив міжнародного та іноземного права на національний правовий розвиток. Ці процеси виступають об'єктивними причинами видозмінення предмета регулювання публічного права. Воно відбувається за рахунок збереження традиційних об'єктів (устрою влади тощо), більш глибокого проникнення в сферу галузей приватного права і перетворення

ряду його інститутів (договорів тощо), появи нових об'єктів, що вимагають публічно-правового регулювання (самоврядування, партії і громадські об'єднання). Зростає роль і питома вага загальноновизнаних принципів і норм міжнародного і наддержавного права [63].

У розвитку суспільства в напрямку визнання цінностей прав людини і верховенства закону судовий захист може ефективно використовуватися для досягнення цих цілей [360]. Незважаючи на значні відмінності правових, культурних, політичних, соціальних та економічних умов в різних країнах, можна виділити кілька ключових факторів, що впливають на судовий захист і в той же час видозмінюються разом з суспільним розвитком. До таких факторів належать державний лад і чинне законодавство, незалежність судової влади та особливості судової системи, а також ставлення до права в суспільстві.

Раніше були наведені відмінності між суспільними і публічними інтересами, проте аналіз правових систем інших держав дозволяє зробити висновок про те, що в більшості держав поняття «суспільні інтереси» є більш широким, що поглинає, по суті, частину інтересів, які ми відносимо до публічних і навіть особистих [336].

Д. Бахрах визначає адміністративно-правові відносини «як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади». Він же виділяє ряд особливостей адміністративних правовідносин:

- обов'язки і права сторін цих відносин пов'язані з діяльністю державної адміністрації;
- у цих відносинах однією зі сторін виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, недержавна організація, наділені державно-владними повноваженнями);
- дані відносини найчастіше виникають з ініціативи однієї зі сторін;
- у разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою;

— вирішення спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку (хоча за останні роки все більше і більше спорів розглядається судами) [46].

На думку О. Бандурки під адміністративно-правовими відносинами розуміється «врегульоване адміністративно-правовою нормою управлінське суспільне ставлення, в якому сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих адміністративно-правовою нормою» [45].

Велика частина адміністративних правовідносин – владні відносини. Вони виникають, як правило, між органом, наділеним державно-владними повноваженнями (переважно органом виконавчої влади, покликаним представляти і захищати публічний інтерес), з іншою стороною, яка таких повноважень може не мати (громадянин, громадська організація, підприємство). Ці відносини пов'язані в більшості своїй з керуючим впливом органу виконавчої влади, що здійснює в межах своєї компетенції регулюючу, координуючу і контрольну функції [314].

Можна виділити наступні основні групи адміністративно-правових відносин, маючи на увазі цілі їх реалізації та види суб'єктів цих відносин.

Першу групу складають адміністративно-правові відносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з реалізацією органами державної влади (в основному органами виконавчої влади) встановленої законом компетенції.

Другу групу відносин складають відносини у зв'язку з реалізацією громадянами та організаціями їх прав у сфері виконавчої влади (наприклад, права громадян на вступ на державну службу).

Третю групу відносин складають відносини, пов'язані з порушенням органом державної влади (посадовою особою) прав і свобод громадян, прав і законних інтересів організацій, тобто адміністративно-правові спори.

Четверту групу відносин складають відносини, що виникають у зв'язку з порушенням громадянами і організаціями встановлених державою загальнообов'язкових норм і правил, що тягнуть можливість застосування заходів

адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень [331].

В даному дослідженні нас цікавить категорія адміністративних правовідносин пов'язаних з вирішенням адміністративно-правових спорів, що складають змістовну основу адміністративного судочинства. В адміністративних правовідносинах, як і в будь-яких інших, виділяють суб'єкт, об'єкт і зміст. Разом з тим кожен з цих елементів має свою специфіку [194].

Суб'єктами адміністративних правовідносин є реальні учасники відносин, регульованих законодавством про адміністративне судочинство. Учасники такого роду відносин, діляться на дві головні сторони, що мають безпосередній інтерес в процесі вирішення спору. З одного боку це громадяни, які вважають, що неправомірними діями (рішеннями) органів і осіб порушені їх права і свободи. З іншого боку це – державні органи, органи місцевого самоврядування, установи, підприємства та їх об'єднання, громадські об'єднання або посадові особи, державні службовці, які на думку громадянина своїми неправомірними діями (рішеннями) порушують його права і свободи [61].

Державний орган – організаційно відособлена структурна одиниця державного механізму, наділена відповідними владними повноваженнями, правовими, матеріальними, фінансовими та іншими засобами, необхідними для здійснення державних функцій і завдань [70].

У Конституції України, органи, що виконують державні завдання і наділені владними повноваженнями, іменуються «органами державної влади» і відповідно принципу поділу влади поділяються на органи законодавчої, виконавчої та судової влади [185].

Орган виконавчої влади – політична установа, створена для участі в здійсненні функцій цієї влади і наділена з цією метою повноваженнями державно-владного характеру.

Характеризуючи становище громадян як суб'єкта адміністративно-правових відносин слід підкреслити:

— формування адміністративної правосуб'єктності громадян відбувається на двох рівнях, по-перше, шляхом видання нормативних актів створюється правова дійсність, в якій людині присвоюється якість «суб'єкта права» шляхом наділення її галузевою правосуб'єктністю і надається впорядкованість найбільш важливим суспільним відносинам, формується правосвідомість і правопорядок, по-друге, в рамках реалізації права через правовідносини [16].

— адміністративно-правовий статус громадян реалізується у відповідних адміністративно-правових відносинах, одних з найбільш поширених, традиційних і основних в адміністративно-правовій реальності; в ході цих відносин органи виконавчої влади займаються нормотворчістю, беруть участь у здійсненні прав, свобод і обов'язків громадян, їх охороні та захисті;

— адміністративні правовідносини – переважна правова форма державно-управлінських відносин, це заснована насамперед на нормах адміністративного права специфічна форма взаємодії суб'єктів – носіїв прав та обов'язків з приводу виконавчої влади держави;

— ефективність виконавчої влади безпосередньо залежить від ступеня задоволення правомірних потреб громадян; головне призначення адміністративного права та адміністративного законодавства полягає у створенні механізму забезпечення і поваги прав і свобод, формуванні умов для здійснення прав, свобод і обов'язків громадян [208].

Суб'єктивне право – суб'єкту належить міра дозволеної поведінки, що забезпечується державою. Юридичний обов'язок – запропонована суб'єкту міра належної, необхідної поведінки. Суб'єктивне право зазвичай пов'язують зі свободою. Це міра свободи. «І якщо цей захід свободи зведено до нуля (до повної несвободи), ставлення, за вірним зауваженням А. Апарова, втрачає правовий характер» [38]. З іншого боку, без відповідного юридичного обов'язку суб'єктивне право перетворюється на фікцію. Юридичний обов'язок, як і суб'єктивне право, також обмежений певними правовими рамками [306].

Вимагати виконання обов'язку понад необхідного це – свавілля, порушення законності, і громадянин повинен мати можливість захиститися від подібних неправомірних дій. Так у КАС України, який регулює сьогодні в Україні адміністративне судочинство закріплено перелік основних прав та обов'язків обох сторін процесу [164].

Різноманітність змісту адміністративних відносин передбачає різноманітність суперечок. Може оскаржуватися не одна якась дія органу (посадової особи), а будь-яка, що порушує права громадянина. Не менш різноманітні і об'єкти адміністративних правовідносин. У науці не склалося сьогодні єдиної думки щодо об'єкта адміністративних правовідносин.

На думку Р. Миронюка: «адміністративні правовідносини мають своїм об'єктом дії, поведінку людей – учасників управлінських процесів у сфері державного управління» [24, с. 56].

В юридичній, в тому числі і в адміністративно-правовій літературі, як зазначає В. Авер'янов, з одного боку, висловлені різні погляди, відповідно до яких під об'єктом правовідносини можна розуміти досить різноманітні категорії, а не тільки поведінку, дії людей; з іншого боку, чітко виражена думка, що поведінка людей є єдино можливим об'єктом правовідносини [4].

В. Бойко стверджує, що об'єктами адміністративних правовідносин можуть бути: речі, продукти духовної творчості, дії (бездіяльність) людей, а також особисті нематеріальні блага [68].

В. Колпаков говорить про те, що цими об'єктами можуть бути дії, майно, предмети духовного багатства і культури, правовий статус громадянина, його здоров'я, відпочинок і спокій громадян, нарешті, обмеження прав і особистої свободи [169, с. 67].

Загальним об'єктом регулювання адміністративно-правових норм, як і будь-яких інших правових норм, є суспільні відносини, а безпосереднім об'єктом-поведінка суб'єктів. У кожному конкретному випадку адміністративно-правових

відносин їх сторони (учасники) здійснюють ті надані їм права та покладені на них обов'язки, які пов'язані з об'єктом правовідносини. Таким чином, об'єкт - це те, з приводу чого виникають правовідносини.

Поряд з нормами права і правосуб'єктністю необхідною передумовою правовідносин є юридичні факти. В якості юридичних фактів виступають, як правило, дії, а в деяких випадках – події. Дії є результатом активного волевиявлення суб'єкта. За характером розрізняються правомірні і неправомірні дії. Неправомірні дії не відповідають вимогам адміністративно-правових норм, порушують їх. До числа неправомірних відноситься також бездіяльність [70].

Важливим засобом попередження порушення прав і свобод громадян у сфері адміністративних правовідносин є максимальна правова регламентація діяльності всіх адміністративних органів і посадових осіб. Ускладнення і великий динамізм публічно-правової діяльності обумовлюють масштабне введення адміністративних процедур на всіх рівнях. Вони багато в чому сприятимуть ефективності та демократичності вирішення публічних і приватних справ [194].

Різноманіття адміністративних правовідносин обумовлює різноманіття способів захисту. Зокрема, кожен громадянин має право отримати, а посадові особи зобов'язані йому надати можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо немає встановлених законом обмежень на інформацію, що міститься в цих документах і матеріалах. Громадянин має право оскаржити як дії (рішення) так і інформацію, яка виявилася підставою для вчинення дій (прийняття рішень) або те й інше одночасно. Відмова в доступі до відкритої інформації (як і надання користувачам завідомо недостовірної інформації) може бути оскаржена в судовому порядку; у всіх випадках особи, яким було відмовлено в доступі до інформації, та особи, які отримали недостовірну інформацію, мають право на відшкодування понесеного ними збитку [208].

У широкому сенсі, під захистом прав громадян слід розуміти всі юридичні,

ідеологічні, матеріальні гарантії, встановлені в рамках адміністративної системи держави, і які покликані забезпечити відповідність обмеження прав конкретного громадянина та інтересів суспільства в цілому.

Держава гарантує захист прав і законних інтересів громадян. Це означає, що держава забезпечує всі необхідні правові, економічні, організаційні умови для захисту і відновлення порушених прав і законних інтересів громадян, в тому числі і шляхом розгляду і вирішення їх заяв і скарг на дії (бездіяльності) і рішення державних органів і їх посадових осіб вищими в порядку підпорядкованості органами (посадовими особами) і судами [63].

В даний час існує адміністративний і судовий порядок захисту прав громадян, причому дозвіл справи в адміністративному порядку не виключає можливості звернення до суду загальної юрисдикції.

Гарантованість основних прав і свобод людини – один з найважливіших імперативів не тільки принципу законності, а й права в цілому. Його роль обумовлена значимістю особистих і групових інтересів, їх реалізацією. Соціальну основу цього принципу становить ідея загального захисту індивіда і необхідності забезпечення пріоритету його прав і свобод людини в діяльності всіх органів держави, їх орієнтацію на ці права і свободи [54].

Проголошення пріоритету прав людини передбачає безумовну необхідність дієвого рішучого реагування на їх порушення, що і має бути відповідно до вимог найсуворішої законності. Сучасному розумінню законності – принципу, заснованого на правах людини, і в ім'я їх захисту, в умовах правової держави відповідає утвердження ідеї універсальної юрисдикції – можливості дієвого правового захисту при порушенні прав людини незалежно від державних кордонів.

Відповідно до принципу законності, права людини набувають значення того критерію, який застосовується суддею при тлумаченні права, і як такі служать безпосередньою юридичною основою для винесення судами рішень.



Закріплене в Конституції України юридичне праворозуміння вимагає від суддів при розгляді справ перевіряти застосовувані акти на предмет їх відповідності праву, яке включає в себе Конституцію України, загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори, інші нормативні акти, що входять в правову системи Української Держави [185]. Неготовність деяких суддів розрізняти правовий та неправовий закон сприяє вчиненню судових помилок у процесі розгляду громадянських справ.

Основні вимоги законності полягають зокрема, в наступному: загальність права; верховенство Конституції і законів; рівність всіх перед законом; наявність соціальних і юридичних механізмів, що забезпечують реалізацію прав (найсуворіше дотримання і виконання обов'язків; безперешкодні можливості для виконання суб'єктивних прав); гарантоване, якісне застосування права; стабільність, стійкість правопорядку, ефективна робота всього механізму правового регулювання.

Судова практика з розгляду скарг громадян на дії посадових осіб і колегіальних органів, що порушують їх права і свободи, розвивається досить динамічно. Це свідчить про зростання сьогодні в Україні активності громадян у захисті своїх прав і законних інтересів [209].

Правосуддя виступає найбільш надійним і цивілізованим способом вирішення виникаючих в суспільстві конфліктів, захисту прав і свобод громадян, інтересів громадянського суспільства і держави не тільки в силу незалежності суддів, але переважно завдяки особливій процесуальній процедурі. Тому одною із загальновизнаних особливостей правосуддя є здійснення його у встановленій процесуальним правом формі, у суворо встановленому порядку. Судовій процедурі надається настільки велике значення, що цілий ряд принципово важливих положень мають статус конституційних норм і закріплені в міжнародно-правових актах про права і свободи людини і громадянина. Процесуальна процедура розглядається в якості гарантії справедливого судового розгляду, право

на яке визнається за кожною людиною і громадянином. Ст. 10 Загальної декларації прав людини говорить: «кожна людина для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй звинувачення має право на основі повної рівності на те, щоб її справа була розглянута гласно і з дотриманням всіх вимог справедливості незалежними неупередженим судом» [140].

Аналогічне право закріплено в п. 1 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: «кожен має право при визначенні його прав і обов'язків або при розгляді будь-якого обвинувачення, пред'явленого йому, на справедливий публічний розгляд справи в розумний термін незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону» [175].

А. Комзюк вважає, що, кажучи «про переваги судового порядку оскарження в порівнянні з адміністративним, не можна недооцінювати значення адміністративного розгляду скарг» [173].

Судовий порядок оскарження має ту перевагу, що забезпечує всебічний і більш об'єктивний розгляд скарги з використанням процесуальних правил, що сприяють встановленню істини і дотриманню всіх вимог законності: це і робить судові оскарження «вищою інстанцією».

Зазначимо ряд переваг адміністративного порядку розгляду скарг:

- оперативність;
- менший склад учасників, менше витрат часу;
- дає можливість своєчасно побачити недоліки в роботі підпорядкованих органів, виправити їх;
- повноваження при вирішенні скарги по суті, з точки зору доцільності;
- простота обігу [70].

Серед недоліків адміністративного способу захисту права виділимо прагнення захистити «честь мундиру», а також недолік правових знань у осіб, що вирішують скаргу по суті.

Поняття «адміністративна юрисдикція» пов'язується з певного роду

діяльністю виконавчої влади з вирішення індивідуальних справ, що представляють собою адміністративні спори. Ця діяльність здійснюється шляхом реалізації відповідних правових норм і вимог за допомогою заходів, як правило, позасудового (адміністративного) примусу. Юрисдикція має місце тоді, коли потрібно вирішити спір про право. Раз це так, то держава повинна бути зацікавлена не тільки в тому, щоб юрисдикційні функції виконувалися відповідними установами, але і в тому, щоб вони здійснювалися в належних правових формах [23, с. 45].

О. Константи́й вказує, що «акти державних судів мають найбільшу силу в порівнянні з актами ... адміністративних органів, які можуть бути оскаржені в державному суді» [183].

Т. Кравчук у своєму дослідженні зазначає: «чимала заслуга у справі вдосконалення адміністративного законодавства належить актам судового нормоконтролю. Повноваження суду на здійснення нормоконтролю безпосередньо пов'язано із забезпеченням і захистом прав громадян від незаконних нормативних актів, що є обов'язковою умовою зміцнення позиції державної влади, в тому числі судової». Далі вона зазначає, що акти правосуддя стали важливими джерелами адміністративного права в Україні, як спосіб визнання незаконним адміністративно-правових нормативних актів [192].

У той же час зазначимо, що судовий і адміністративний способи розгляду скарг не виключають один одного, а є взаємопов'язаними, взаємозбагачуючими і доповнюючими один одного елементами єдиної системи забезпечення законності охорони прав громадян. Органи виконавчої влади та судові органи, перебуваючи в різноманітних відносинах між собою, необхідно доповнюють себе.

Говорячи саме про предмет правового регулювання, зазначимо, що він є найголовнішим критерієм розмежування і виділення галузей права. У найбільш загальному вигляді можна констатувати, що регулюючий вплив адміністративного судочинства здійснюється через систему адміністративно-

процесуальних відносин, учасники яких діють в межах наданих їм прав і покладених на них обов'язків, внаслідок чого сама діяльність осіб, що беруть участь у процесі є результатом здійснення прав або виконання обов'язків, тобто відносини адміністративного судочинства є об'єктом правового регулювання, а діяльність в рамках адміністративного судочинства виступає в якості предмета такого регулювання [70].

Фактично, предметом адміністративного судочинства являються відносини, що формуються з приводу і в процесі захисту суб'єктивних публічних прав, свобод та інтересів, що охороняються державою.

Слід сказати, що предмет адміністративного судочинства становлять не тільки відносини, пов'язані із захистом порушеного права, а й відносини, пов'язані з бажанням забезпечити свої права в разі загрози їх порушення або припущення про можливе порушення.

В якості предмета адміністративного судочинства виділимо групи відносин, що виникають з приводу:

- порушення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявника або створення загрози їх порушення;
- створення перешкод здійсненню заявником його прав, свобод і охоронюваних законом інтересів;
- невжиття необхідних заходів щодо реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів заявника;
- незаконного покладання на заявника будь-якого обов'язку;
- необхідності встановлення наявності або відсутності певного права або юридично значущої обставини [113].

Аналіз даних груп відносин дозволяє стверджувати, що вони вже об'єктивно склалися і реалізуються в соціумі на основі окремих систематизованих правових норм, а, отже, мають характер соціально-правового середовища і можуть складати предмет правової галузі.

Таким чином, можна зробити висновок, що предметом адміністративно-процесуального права є:

- система суб'єктивних публічних прав, свобод і охоронюваних законом інтересів,
- сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси,
- саме адміністративне судочинство як спосіб охорони і захисту цих прав, свобод та інтересів.

Очевидно, що за умови належного розвитку розглянутих відносин та їх правової регламентації, розглянутий блок соціально-правового середовища буде вельми об'ємним, наближеним за своєю масштабністю до правових галузей цивільно-процесуального та кримінально-процесуального права. Саме цей оціночний критерій, на нашу думку, є фактором необхідності виокремлення адміністративного судочинства із загальної системи адміністративного права і надання йому статусу самостійної галузі українського права. В даний час в юридичній науці практично утвердилася думка про те, що адміністративно-юстиційні відносини (незалежно від конкретного змістовного тлумачення) вимагають певного відокремлення в системі адміністративного права [117].

О. Бандурка вважає, що в структуру адміністративного права необхідно включити «адміністративно-юстиційне право» як сукупність правових норм, що регламентують порядок вирішення спорів між громадянами і публічною владою. Розмірковуючи про предмет адміністративного права, О. Бандурка називає адміністративну юстицію головною новою частиною загального адміністративного права [45, с. 52].

Незважаючи на власне розуміння співвідношення і змісту (предмета) адміністративного процесу, адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, аналогічної думки дотримується і Д. Бахрах, що пропонує включити в предмет адміністративного права відносини в області

адміністративного судочинства [46].

Більше відокремлення розглянутих відносин пропонується І. Балакаревою, адміністративне судочинство вона розглядає як одну з підсистем Особливої частини адміністративного права [27, с. 72].

Ще більш відповідають пропонованій нами концепції галузевої самостійності адміністративного судочинства деякі аспекти позиції Н. Галіциної, яка вважає за необхідне виділити в структурі адміністративного права таку самостійну підгалузь, як адміністративний процес, куди складовою частиною повинен увійти інститут адміністративного судочинства (останнє нам видається принципово невірним) [99].

Як видно, право адміністративної юстиції (адміністративне судочинство) у вітчизняному праві поступово починає набувати наукового визнання в якості необхідної структурної частини адміністративного права, але про формування самостійної правової галузі, що володіє власним предметом правового регулювання, мова поки не ведеться. Однак, безумовно позитивним є визнання того, що наступним завданням, що є цілком правомірним і своєчасним, є наукове обґрунтування права адміністративного судочинства як системного і структурованого нормативного утворення [75, с. 205].

Здійснюючи більш детальну характеристику предмета адміністративно-процесуального судочинства, потрібно відзначити ряд особливостей, які об'єднують розглянуту сукупність відносин у сфері реалізації і відокремлюють їх від інших суспільних відносин.

Так, на нашу думку, основними характеристиками відносин, які являють собою предмет адміністративного судочинства, можна визначити наступні:

- сутність права, що порушено, публічно-правового характеру;
- суб'єктний склад даних правовідносин – одним із суб'єктів завжди є владна сторона;
- свобода волевиявлення (вимоги) про відновлення порушеного права

(інтересу) в судовому порядку.

Тут ми можемо бачити дуже цікаву структуру предмета адміністративного судочинства: тільки сукупність трьох названих якостей дозволяє говорити про суспільні відносини як про предмет галузі, що формується. Відсутність одного з критеріїв вже не дозволяє говорити про предметно-регульований характер відносини:

— якщо спір про право не носить публічно-правового характеру, то він не може розглядатися як сфера регулювання норм адміністративного судочинства;

— якщо хоча б одна зі сторін не володіє владним повноваженням і спір виникає не у зв'язку з його реалізацією, то таке ставлення також виявляється за межами адміністративно-правового регулювання в цілому і адміністративно-процесуального регулювання зокрема;

— якщо суб'єкт, право якого порушено, не виявляє бажання його відновити або відновити в судовому порядку, то таке ставлення або взагалі не реалізується, або реалізується на основі інших адміністративних процедур, а не адміністративного (судового процесу) [70].

Можна стверджувати, що до тих пір, поки в науці існують різні (вузькі і широкі) концепції адміністративного судочинства, його правове регулювання не буде послідовним, оскільки складно або навіть практично неможливо сформулювати правову галузь, яка не має конкретизованого і одноманітно тлумачного предмета.

Більш того, нам видається вірним і підтвердженим реаліями думка про те, що право не існує поза законодавством, а законодавство в широкому його розумінні і є право. Галузь права повинна об'єктивно існувати у вигляді змістовної частини відповідної відокремленої системи нормативних правових актів або одного відокремленого кодифікованого нормативного акту. Наприклад, цивільне процесуальне право і кримінальне процесуальне право існують як галузі права завдяки тому, що в системі законодавства є

відокремлені нормативні акти, що містять норми цих галузей – Цивільний процесуальний і Кримінальний процесуальний кодекси. Якби не було таких відокремлених нормативних актів, не існувало б і зазначених галузей права [78, с. 132]. Те ж саме стосується, на нашу думку, і адміністративного судочинства.

Звичайно ж, дане твердження може здаватися необ'єктивним у своїй категоричності, проте суть є вірною – для об'ємної сукупності однорідних суспільних відносин, що потребують правової врегульованості, необхідне існування якісного (кодифікованого) правового інструментарію [6]. Вважаємо, що існуючі сьогодні складнощі в галузі адміністративного судочинства і, зокрема, у визначенні його предмета, багато в чому породжені відсутністю необхідного масиву правових норм. Належна правова регламентація не може бути здійснена, поки не сформульовані параметри предмету, а визначення предмету ускладнюється відсутністю нормативно-правових параметрів.

Виходячи із усього зазначеного вище, під предметом адміністративного судочинства слід розуміти систему суб'єктивних публічних прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси і саме адміністративне судочинство як спосіб охорони і захисту цих прав, свобод та інтересів. Причому складові відносини характеризуються такими ознаками, як публічно-правовий характер, владні повноваження однієї зі сторін і виражене волевиявлення відновити або усунути передбачуване або фактичне порушення (утиск, загроза порушення) права, свободи або інтересу.

## **2.2. Система принципів адміністративного судочинства та особливості їх реалізації**

Аналізуючи логіку адміністративного судочинства слід сказати, що саме воно покликано в кінцевому підсумку здійснювати контроль за законністю дій



органів виконавчої влади. Отже, логіка адміністративного судочинства є логікою судового контролю. Сьогодні адміністративне судочинство функціонує на засадах системної організації. Цього, на жаль, не можна сказати про контроль за законністю дій виконавчої влади. У певному сенсі такий стан виглядає парадоксальним. Справа в тому, що деякі повноваження такого роду суд здійснював вже давно, контролюючи, зокрема, законність накладення низки адміністративних стягнень [54]. Таким чином, на перший погляд, для успішного становлення цієї гілки влади суду вже існували об'єктивні передумови. Проте, якщо порівняти її з конституційним контролем, можна помітити явну нерівномірність їх розвитку. Останній виник відразу і притому з повним набором системних елементів: організаційною структурою, власною компетенцією і відповідною процедурою вирішення підвідомчих йому справ. Що стосується судового контролю за законністю державного управління, то він, виникнувши раніше, досі не в змозі знайти адекватних йому інституційних форм [22, с. 162].

У практиці країн, що відносяться до континентальної правової сім'ї, функції такого роду прийнято називати адміністративною юстицією. Цей термін в ходу і у нас, хоча стосовно до вітчизняного права вживати його слід з відомими застереженнями. Справа в тому, що дане словосполучення передбачає реалізацію контролю за законністю державного управління системою спеціалізованих органів, що діють паралельно загальним судам [34].

Противники функціонування в Україні адміністративних судів зазвичай посилаються на досвід англосаксонських країн, де аналогічні функції виконують суди загальної юрисдикції. Такий аргумент навряд чи можна прийняти, оскільки порівняння держав, що відносяться до різних правових систем, виглядає щонайменше некоректним. Діяльність суду в названих країнах – це складова частина правотворчого процесу: акти судової влади (прецеденти) виступають у них джерелом чинного права. Тому загальні суди інтегрують тут найрізноманітніші функції: як традиційне правосуддя, так і контроль за законністю

дій органів, що представляють інші гілки державної влади. На континенті судова практика джерелом права переважно не є; звідси принципово інший, протилежний спосіб організації влади суду, тобто диференціація не тільки власне її юрисдикційних функцій, а й інших елементів даної гілки влади: структурного устрою, функцій спеціальних органів і процедур розгляду підвідомчих їм справ. Саме цією обставиною пояснюється велика кількість в судових системах країн названої групи різного роду юрисдикційних органів: арбітражних, господарських, комерційних, торгових, фінансових, сімейних тощо судів [67].

Сьогодні основною метою держави в досліджуваному напрямі має стати приведення вітчизняного інституту судового контролю за законністю державного управління у відповідність з логікою правової творчості. Системний початок в організації судової влади вимагає, щоб кожна з її гілок мала б свою організаційну структуру, свій чітко позначений предмет ведення і свої власні процесуальні правила. Це питання має принципове значення, воно безпосередньо пов'язане з визначенням перспектив розвитку вітчизняного адміністративного судочинства в цілому як правового інституту. Подібно до того, як владна діяльність в правовій державі розпадається на три самостійні гілки, в рівній мірі і судова влада неоднорідна; її також можна розділити на відносно самостійні області, існування яких обумовлено природними відмінностями в тих юрисдикційних функціях, які їй доводиться виконувати. Розподіл права на приватне і публічне як би «розщеплює» юридичну особистість людини, поведінка якої стає предметом регулювання різних галузей права, причому кожній з них притаманний особливий спосіб судової юрисдикції [224].

Якщо індивід виступає як носій приватно-правових інтересів, то захист його прав здійснюється цивільним судом; якщо він виступає в ролі підприємця – господарським судом; якщо, нарешті, як володар суб'єктивних публічних прав – органами адміністративного судочинства. Правова логіка полягає саме в тому, що кожній з гілок судової влади повинна відповідати своя система юридичних

органів, які мають необхідну організаційну структуру, спеціальну компетенцію, свій процесуальний порядок розгляду підвідомчих їм справ, владні повноваження тощо. Функції суду з контролю за законністю державного управління необхідно інституціоналізувати за всіма названими вище параметрами. Коли це станеться, судову діяльність такого роду можна буде з повним правом назвати адміністративною юстицією в точному сенсі цього поняття [24, с. 166].

Процесуальна діяльність в адміністративних судах повинна підкорятися загальнодемократичним принципам судового провадження; закон повинен гарантувати незалежність адміністративних суддів, рівність всіх громадян і організацій перед законом і судом, гласність судового розгляду, його безпосередність, змагальність, рівноправність сторін в процесі тощо. При цьому в адміністративному судочинстві повинні знайти своє місце оригінальні процесуальні інститути [314].

Провідним елементом інституційної організації судової влади безумовно є функціональне підґрунтя. Саме в ньому найсильніше реалізують себе особливості матеріальних відносин, всередині яких народжуються спори, що відносяться законодавцем до ведення того чи іншого юрисдикційного органу [80].

Структурна організація останнього і процедурні характеристики розгляду ним даних спорів суть залежні елементи відповідної системи. Наприклад, процедура розгляду справи в судах загальної юрисдикції та адміністративних судах є різною; ця відмінність визначається тією обставиною, що в останньому випадку предметом правового регулювання виступає особлива область соціальних відносин, що має свої принципові особливості і специфічний, властивий тільки їй суб'єктний склад. Якщо говорити про інші юрисдикційні функції судової влади, наприклад про кримінальне правосуддя або конституційний контроль, то тут області правового регулювання ще більш далекі одна від одної. Звідси і куди більш значні процесуальні особливості в правовому захисті [320].

Міркування про процесуальні форми захисту права в будь-якій з можливих

областей будуть коректними тільки за тієї умови, якщо такі будуть спиратися на головний системоутворюючий фактор судової влади, тобто на природу матеріальних відносин, що входять в предмет компетенції суду по конкретному, окремо взятому спору [63].

Деякі науковці виходять якраз з протилежного, намагаючись відштовхуватися у своїй аргументації від другорядного, залежного елемента названої системи, від процесуальних особливостей судового розгляду, не беручи при цьому в розрахунок саме основне – матеріально-правові характеристики адміністративних справ [120]. У цьому, на нашу думку, полягає загальний концептуальний недолік даного підходу, явно перебільшує юрисдикційні можливості позовного судочинства.

Між тим, необхідно мати на увазі, що адміністративне судочинство, як таке, являє собою залежну величину, основні параметри якої визначаються цілим рядом обставин, що знаходяться за межами власне процесуальних відносин. Якщо це не враховувати, то процес перетворюється в певну абсолютну юрисдикційну форму, для якої абсолютно байдужим є її матеріально-правовий зміст [224].

Міркування про різноманіття спорів, які входять в компетенцію суду що наводяться на користь позовної форми вирішення їм адміністративних справ, навряд чи можуть розглядатися як серйозний аргумент. Особливості різних галузей матеріального права, у сфері якого виникають підвідомчі суду спори, не такі вже й великі, як це може здатися на перший погляд. Галузі, що традиційно входять до юрисдикції суду в позовному провадженні, зближує між собою спільність їх, якщо можна так висловитися, правового походження. При всій різноманітності регульованих ними соціальних відносин останні об'єднані однією досить істотною ознакою: в них незмінно (прямо або побічно) присутня економічна компонента [252].

Звичайно, подібна схема значно спрощує дійсний стан речей, оскільки економічні інтереси власників знаходять відповідне юридичне вираження тільки

через засіб тієї ж публічної влади. При всьому тому будь-яка влада змушена так чи інакше рахуватися з зазначеною обставиною, яка виступає як об'єктивна реальність, яку неможливо ігнорувати.

У радянський період юрисдикційний контроль за законністю в адміністративній області знаходився, по суті, в зародковому стані. Кількість справ такого роду, переданих у відання судових органів, була дуже невелика. Слабкість головного системоутворюючого фактору, природно, відбивалася і на інших елементах системи, перш за все на її процесуальних характеристиках. Дана сторона судового контролю ніколи не була скільки-небудь сильно розвинена [336]. Це і породило переконання, нібито позовне провадження є цілком підходящою юрисдикційною процедурою для вирішення адміністративних справ. Звичайно, не може бути жодних сумнівів у тому, що цивільний процес - у своїй галузі - являє собою найбільш досконалий спосіб організації та функціонування судової влади [320]. З цієї точки зору розгляд судом адміністративних справ за правилами позовної процедури може здатися на перший погляд ознакою високого демократизму. Однак насправді цей факт відображає зовсім інше – загальну нерозвиненість процесуальної організації судових функцій у сфері контролю за законністю дій адміністративно-правового характеру, тих функцій, які нарешті прийняли в нашій правовій системі адекватної їм процесуальної форми – адміністративного судочинства, що здійснюється спеціалізованими органами – адміністративними судами.

Розгляд інституту адміністративного судочинства не буде повним, якщо не торкнутися принципів, відповідно до яких має здійснюватися правосуддя в адміністративних справах і формуватися відповідна система [213].

Слово «принцип» латинського походження і в перекладі означає «основа» або «первісно». У теорії права під принципами розуміються виражені в праві вихідні нормативно – керівні засади, що характеризують його зміст, основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя. Можна сказати, що

принципи – це те, що пронизує право, виявляє його зміст [120].

У принципах певним чином зосереджуються характерні риси як права взагалі, так і його конкретної галузі та інституту. Принципи права чітко виражені в конкретних правових приписах. Вони як би розчинені в праві, пронизують собою практично всі або майже всі правові норми. Більшість норм, що входять у відповідну галузь права формується під впливом того чи іншого принципу або групи принципів галузі.

Принципами адміністративного судочинства можна назвати такі принципи, які визначають те, яким має бути судовий розгляд адміністративних справ, щоб відповідати ідеалам законності, істини і справедливості [73].

На даний час питання про засади адміністративного судочинства навіть у науковому плані ще не має остаточного вирішення. Певною мірою це закономірно, оскільки і сам інститут адміністративного судочинства до сих пір перебуває на стадії розвитку.

У своїй роботі Т. Біліченко дає найбільш повну класифікацію принципів судового права. Вона виділяє принципи судового права та принципи правосуддя, які залежно від підстав класифікації поділяються на судоустрійні (організаційні) та судочинські (функціональні). До першої групи, на наш погляд, можна віднести принципи організації правосуддя, а до другої – принципи, що визначають процесуальну діяльність суду та учасників процесу. У свою чергу наведена класифікація принципів, як і будь-яка інша класифікація, носить умовний характер [63].

Серед принципів організації правосуддя виділяються: здійснення правосуддя тільки судом; поєднання одноосібних і колегіальних засад у розгляді і вирішенні справ; незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; рівність громадян перед законом і судом; гласність судового розгляду; національна мова судочинства.

В якості функціональних принципів, що визначають процесуальну діяльність,

виступають: законність; диспозитивність; змагальність; об'єктивна (судова) істина; процесуальна рівноправність сторін; усність, безпосередність і безперервність судового розгляду [346].

В. Стефанюк писав про те, що багато принципів цивільного процесу і принципи адміністративного судочинства абсолютно тотожні, а деякі дуже схожі один на одного [326].

Більшість принципів, на думку В. Стефанюка, застосовні до кожного виду судового процесу, вони представляють загальні вимоги, але є і відомі відмінності. Відповідно до цього, а також на основі вже існуючих галузей процесуального права постараємося проаналізувати і принципи адміністративного судочинства. Всі принципи є взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Повне уявлення про галузь права і кожний з її принципів можна отримати, лише вивчивши всю систему принципів [326].

Сьогодні ми не маємо конкретного, затвердженого законодавчим чином, переліку принципів адміністративного судочинства, який не так давно було визначено у ст. 7 КАС України, а саме: «верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду» [164]. В сучасному КАС України принципи знов необхідно знаходити у статтях та застосовувати для їх визначення власне адміністративно-правове розуміння, що на нашу думку є недоліком. Але позитивним надбанням нової редакції КАС України в розрізі принципів є їх більш змістовне та широке тлумачення.

Проаналізуємо кожен із вищезазначених принципів та спробуємо надати їм відповідну наукову оцінку.

Розпочнемо з принципу верховенства права (ст. 6 КАС України) [164]. Зазначимо обставину певного несприйняття принципу верховенства права в якості

однієї з адміністративних процедур та засобу оскарження рішень адміністрації. Дана обставина крім усього іншого являє собою додатковий аргумент на користь нашої пропозиції прийняття спеціалізованого закону про адміністративні процедури, в якому мали б знайти втілення відповідні принципи разом із принципом верховенства права. Сьогодні закони такого змісту є серцевиною адміністративного законодавства розвинутих держав Європи і являються там своєрідними індикаторами рівня демократичності державної влади [98].

З метою більш глибоко зрозуміти досліджуваний нами принцип звернемося до судової практики ЄСПЛ з цього приводу. Особливо в контексті норм ст. 8 КАС України, яка зобов'язує вітчизняні суди приймати до уваги аспекти верховенства права, які відображено в рішеннях ЄСПЛ [164]. Слід зазначити, що особливостями функціонування ЄСПЛ є відсутність намагань висвітлити чи теоретизувати концепцію верховенства права, визначити його дефініцію чи з'ясувати його елементну структуру. Це пояснюється переважання у діяльності даного органу конкретного аналізу ситуації даним органом і його неохочістю до зайвого теоретизування [213].

У відповідних справах, зокрема: «Броньовського проти Польщі»; «Волохів проти України»; «Круслена проти Франції»; «Серявіна проти України»; відображаються важливі аспекти розуміння ЄСПЛ принципу верховенства права [127; 129; 131; 132]. Фактично ЄСПЛ зазначає, що законність виступає складовою частиною верховенства права. Виходячи з цього, протиставляти принципи законності і верховенства права є нераціональним і навіть шкідливим для розуміння досліджуваного нами принципу адміністративного судочинства. Зазначимо, що сьогодні існують випадки, коли вищі судові установи України, серед яких можна назвати і ВС України відмовляються від дотримання принципу законності, посилаючись на верховенство права як принципу, що стоїть вище усіх інших. Тим часом ЄСПЛ розуміє законність не суто у формальній площині, тобто не тільки як наявність законодавчих приписів, спрямованих на регулювання



певних життєвих ситуацій. На переконання ЄСПЛ зв'язки принципу законності із принципом верховенства права зумовлюють ефективність і якість законів, втілення в законодавстві вимог, продиктованих верховенством права [148].

Щодо принципу законності в адміністративному судочинстві (відсутнє безпосереднє трактування у КАС України), то слід сказати, що він є міжгалузевим принципом, який пронизує всі галузі українського права. У загальному вигляді принцип законності сформульований в Конституції України, згідно з якою органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції та законів [185].

Принцип законності за своїм змістом включає в себе вимогу до судів правильно застосовувати норми матеріального права і вчиняти процесуальні дії, керуючись законодавством про судочинство. Також законність означає повну відповідність всіх дій судів, що здійснюються при розгляді і вирішенні адміністративно-правових спорів, нормам матеріального і процесуального права [119].

Таким чином, дозволимо собі сказати, що законність як принцип адміністративного судочинства полягає в обов'язку суду і всіх учасників адміністративного судочинства неухильно здійснювати свою діяльність відповідно до Конституції України та законів з метою досягнення завдань адміністративного судочинства.

Принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 8 КАС України) [164] проголошено у ст. 129 Конституції України:

«Основними засадами судочинства є: 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом» [185]. Відповідно до цього адміністративне судочинство має здійснюватися на засадах рівності перед законом і судом всіх громадян, незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, громадянства або підданства та інших обставин, а також

приналежності громадян до будь-яких організацій, незважаючи на їх організаційно-правову форму, форму власності, місце знаходження, підпорядкованість тощо.

Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі (ст. 9 КАС України) є досить широким та змістовним принципом адміністративного судочинства [164]. На думку С. Лінецького, принцип диспозитивності притаманний тільки цивільному судочинству і зовсім не підходить для адміністративного або кримінального. Сенс же даного принципу зводиться до того, що справи, підвідомчі суду, за загальним правилом порушуються, розвиваються, змінюються, переходять з однієї стадії в іншу і припиняються під впливом ініціативи беруть участь у справі осіб [216].

Даний принцип заснований на положеннях Конституції України, відповідно до якої норми кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Гарантія судового захисту означає, з одного боку, право громадянина подати скаргу до відповідного суду і, з іншого – обов'язок останнього розглянути цю скаргу і прийняти по ній законне, справедливе і обґрунтоване рішення. Дане положення відповідає вимогам міжнародно-правових актів. Так, у ст. 8 Загальної Декларації прав людини встановлено, що «кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [124].

Володар порушеного права самостійно вирішує, чи звертатися йому до суду, визначає предмет і підстави позову, підтримує або відмовляється від своїх позовних вимог або укладає мирову угоду [356].

Специфіка адміністративного процесу полягає в тому, що йому властиво поєднання принципу диспозитивності і принципу публічності. Позивач в адміністративному процесі, за загальним правилом, має право відмовитися від позовних вимог у всіх випадках, крім справ про визнання нормативних актів

такими, що не відповідають закону (незаконними, неправомірними), тобто, провадження у всіх справах, крім зазначеної категорії, має бути засноване на принципі диспозитивності. За позовами про визнання правових актів, що ущемляють права, свободи і законні інтереси, повинен діяти принцип публічності. Тобто суд у кожному випадку виявлення в ході судового розгляду невідповідності правового акту закону, який може ущемити або порушити права, свободи або законні інтереси групи суб'єктів, зобов'язаний, незалежно від того, підтримує позивач свої позовні вимоги або відмовляється від них, з метою захисту загальних публічних прав винести рішення про визнання такого акту недійсним (незаконним). Мирова угода в даному випадку є неприпустимою. Більш того, суд в інтересах осіб, загальний публічний інтерес яких може бути порушений даним нормативним актом, має право вийти за межі позовних вимог [76].

Відповідно до ст. 129 Конституції України розгляд справи в суді здійснюється на основі принципу змагальності. Принцип змагальності є одним з основоположних принципів адміністративного судочинства, що створює сприятливі умови для з'ясування всіх обставин, що мають істотне значення для справи і винесення судом обґрунтованого рішення [185].

Зауважимо, що німецьке законодавство другої половини XIX ст. про устрій адміністративних судів та адміністративно-спірне провадження встановлювало особливий порядок адміністративно-спірного судочинства. Так було встановлено, що даний вид судочинства повинен бути гласним, усним і змагальним.

Головною особливістю, що визначає діяльність з розгляду спірних питань, є необхідність своєчасного і найбільш повного подання доказів. При вирішенні спору будь-яке право, будь-який інтерес, та чи інша юридична ситуація повинні бути доведені. Доказ полягає у використанні будь-яких законних засобів або методів, за допомогою яких одна зі сторін чітко і переконливо для суду встановлює існування своїх повноважень або реальність своїх претензій. Але, як

нами вже говорилося вище, в адміністративному судочинстві є своя особливість – обов'язок довести законність оскаржуваного рішення, дії (бездіяльності) лежить на адміністративному відповідачеві [148].

В ході судового розгляду суд виконує виключно функцію арбітра при розгляді справи, не висловлюючи заздалегідь в ході всього процесу, в тому числі і в судових дебатах сторін, свого ставлення до результату справи. Суд не пов'язаний доводами сторін, вільний в оцінці зібраних доказів і незалежний від будь-яких сторонніх впливів. При цьому суд, зберігаючи об'єктивність і неупередженість, здійснює керівництво процесом, роз'яснює заявникам їх права та обов'язки, попереджає про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій. З метою забезпечення рівноправності сторін суд сприяє громадянам в реалізації їх процесуальних прав, створює інші умови для всебічного і повного дослідження доказів, встановлення фактичних обставин і правильного застосування законодавства при вирішенні адміністративних справ [82]. Таким чином, принцип змагальності в адміністративному судочинстві полягає в праві і обов'язку осіб, що беруть участь у справі за сприяння суду представляти докази і брати участь в їх дослідженні.

Щодо принципу гласності (ст. 10 КАС України) і відкритості (ст. 11 КАС України) [164] в адміністративному процесі, то слід наголосити, що Конституція України проголошує відкритий розгляд справ у всіх судах [185]. Принцип гласності та відкритості за своїм призначенням можна вважати гарантом здійснення принципу законності в правосудді і дійсного дотримання прав учасників процесу. Правило про відкритий судовий розгляд служить забезпеченню вільного доступу до правосуддя для всіх зацікавлених осіб, ставить хід судового процесу під контроль громадськості, оскільки для всіх громадян забезпечується безперешкодний вхід до зали судового засідання і можливість стежити за ходом судового розгляду. Тим самим забезпечується як контроль громадськості за ходом судового процесу, так і виховний вплив

судової влади [176].

Принцип гласності притаманний усім видам судочинства. Справи у всіх судах розбираються відкрито, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. Відкритий розгляд справ у всіх судах забезпечує реальну інформованість людей про судову діяльність. Особи, які беруть участь у справі, і громадяни, присутні на відкритому судовому засіданні, мають право фіксувати хід судового розгляду письмово і за допомогою звичайних засобів звукозапису. Фотозйомка, відеозапис, радіо - і телетрансляція судового засідання допускаються з дозволу суду [187].

Гласність, як нам здається, створює передумови для неупередженого, повного і всебічного дослідження всіх обставин справи і сприяє винесенню законного і справедливого судового акту. Принцип гласності при розгляді адміністративно-правових спорів, присутність в залі судового засідання будь-якого громадянина, підвищує авторитет, роль і відповідальність суду. В результаті реалізації даного принципу зміцнюється свідомість громадян у сфері дотримання ними чинного законодавства і норм моралі, попередження від вчинення правопорушень. Таким чином, гласність та відкритість чинять виховну дію на всіх учасників процесу, а також громадян, присутніх в залі судового засідання. Відступ від принципу гласності та відкритості може спричинити за собою серйозні порушення прав і свобод учасників процесу і грубі судові помилки [176].

Щодо принципу забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, то зазначимо, що згідно до ст. 13 КАС України визначається право оскаржити судові рішення, що являє собою ключову засаду сучасного адміністративного судочинства. Також вищевказаною статтею встановлюються особи, які мають право оскаржити судові рішення в апеляційному та касаційному порядку, та випадки здійснення такого оскарження [164].

Забезпечення апеляційного та касаційного оскаржень рішень адміністративних судів являє собою принцип забезпечення правосудності у адміністративному судочинстві, а разом із цим законності та обґрунтованості рішень суду.

Згідно із ч. 8 ст. 129 Конституції України: «Основними засадами судочинства є: забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення» [185]. Не дивлячись на іншу конструкцію оскарження рішення суду, яка закріплена у КАС України (замість того, щоб встановити винятки із права на оскарження рішення в апеляційній чи касаційній інстанції Кодекс визначає відповідні рішення суду, які підлягають оскарженню), основна мета даного принципу досить успішно сьогодні реалізується в українських реаліях адміністративного судочинства [164].

Крім зазначених принципів у новій редакції КАС України можна знайти принципи обов'язковості судових рішень та мови судочинства та діловодства в адміністративних судах. Так відповідно до ст. 14 КАС 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». А згідно із ст. 15 КАС України: «Судочинство і діловодство в адміністративних судах провадиться державною мовою. Суди забезпечують рівність прав учасників судового процесу за мовною ознакою. Суди використовують державну мову в процесі судочинства та гарантують право учасників судового процесу на використання ними в судовому процесі рідної мови або мови, якою вони володіють» [164].

Також відносно новими принципами, продиктованими позитивним європейським досвідом, у сучасній редакції КАС України можна визначити принципи досудового врегулювання спорів та правничої допомоги при вирішенні

справ в адміністративному суді [193]. Так згідно ст. 16 КАС України: «Учасники справи мають право користуватися правничою допомогою», а ст. 17 КАС України регламентує, що: «Сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом» [164].

Ми проаналізували основні принципи адміністративного судочинства, закріплені в КАС України. Постає питання: чи є вони вичерпними? На наше переконання, безумовно не є. Отже спробуємо визначити принципи адміністративного судочинства, які не «потрапили» до вищевказаного переліку, але які являються нагальними та базовими принципами адміністративного судочинства.

Одним із таких є принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону. Необхідність принципу незалежності розглядалася ще в дореволюційний період. Так, в одній зі своїх статей В. Стефанюк вважав, що для адміністративної юстиції потрібні колегіальність і незалежність [326]. У ст. 126 Конституції України встановлюється: «Незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. 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 ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї» [185].

Незалежність суддів і підпорядкування їх тільки Конституції України і закону – два органічно взаємопов'язаних положення. З одного боку, незалежність суддів не самоціль, а засіб, неодмінна умова правильного застосування закону, винесення законних судових постанов. Вона означає, що при розгляді і вирішенні

спору судді нікому, крім законів, підкорятися не повинні. З іншого – підпорядкованість суддів тільки закону забезпечує їх незалежність [249].

Норма, що закріплює принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону, адресована не тільки суддям, а й будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та іншим органам, організаціям, посадовим особам і громадянам. Всім їм закон забороняє здійснювати будь-який вплив на суддів і втручання в їх діяльність. Порушення закону тягне встановлену відповідальність.

Принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону діє у всіх стадіях судочинства і обов'язковий для суддів усіх судів загальної юрисдикції. Він проявляється у взаєминах, що складаються всередині складу суду (при колегіальному розгляді справ), у відносинах нижчестоящих судів з вищими судами в єдиній системі судів загальної юрисдикції, у відносинах суду з іншими учасниками судового розгляду і громадянами, посадовими особами, державними та іншими органами, організаціями, які не беруть участь у справі [267].

Незалежність судді також гарантована його недоторканністю. Особа судді недоторканна. Недоторканність судді поширюється також на його житло і службове приміщення, використовуваний ним транспорт і засоби зв'язку, його кореспонденцію, належні йому майно і документи [326].

Одним з основних принципів адміністративного судочинства, на наш погляд, має бути принцип доступності. У зв'язку з цим, розглянемо його більш детально.

На думку А. Пухтецької: «принцип доступності – це можливість оскаржити в суд будь-які правові дії (бездіяльність) або правові акти суб'єктів публічного управління; низька формалізованість і простота процесу; низькі судові мита та інші витрати; відсутність правил про обов'язкове попереднє звернення за вирішенням спору в адміністративному порядку підлеглості» [300].

С. Бондарчук визначає принцип доступності правосуддя як «забезпечену



законом можливість безперешкодно звернутися до суду за захистом своїх прав та отримати судовий захист», автор обґрунтовує його як міжгалузевий принцип. На думку вченого даний принцип поширює свою дію на всі види судочинства: цивільне, адміністративне, кримінальне і конституційне [73].

Доступність правосуддя означає не тільки можливість ініціювання (порушення) справи, а й можливість користуватися всіма процесуальними засобами, передбаченими процесуальним законодавством.

У цьому аспекті доступність правосуддя виглядає як:

- доступність порушення справи;
- доступність оскарження судового рішення;
- доступність порушення перегляду судових постанов у порядку нагляду;
- доступність заперечення перегляду судових постанов за нововиявленими обставинами [120].

Таким чином принцип доступності вбачається основним принципом адміністративного судочинства, сутність якого полягає у вільному доступі громадян до правосуддя в адміністративних справах і можливості користуватися всіма процесуальними засобами передбаченими адміністративно-процесуальним законодавством.

Доступність і ефективність правосуддя — взаємопов'язані, але не тотожні поняття. Проблеми ці носять багатоаспектний характер, на який впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, при цьому положення ускладнюється тим, що ефективність правосуддя залежить, в основному, не від суду, а від діяльності державних виконавців [276].

Ефективність буде визначатися в залежності від того, яка відповідь буде дана на три питання: чи доступне правосуддя? Чи продуманий контрольний механізм? Чи мають судові рішення практичну віддачу?.

Доступність правосуддя, як і його ефективність, повинні бути забезпечені належною законодавчою базою. Це означає, що необхідно мати відповідне

потребам суспільних відносин, внутрішньо узгоджене процесуальне і пов'язане з ним матеріальне законодавство, як об'єктивні передумови доступності та ефективності правосуддя. Що ж стосується суб'єктивних передумов, то – це наявність кваліфікованих виконавців, не тільки суддів і державних виконавців, але всіх інших працівників судів і виконавчої служби [63].

Які ж критерії доступності правосуддя, що в першу чергу має бути передбачено в законі? Видається, що доступність правосуддя визначається, перш за все, наявністю наступних умов:

- гарантоване право на звернення до суду в чітко (ясно) встановленому порядку, що не допускає суб'єктивізму при застосуванні закону;
- близькість суду до населення;
- розумні судові витрати з правом неможливого бути звільненим від них;
- розумні терміни розгляду та вирішення адміністративних справ;
- науково-обґрунтовані нормативи навантаження суддів;
- простота і ясність процедури розгляду справи;
- гарантія юридичної допомоги, нужденним – безкоштовно [267].

Наступним принципом визначимо принцип незмінності суддів. Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя оприлюднив текст рішення, яке було ухвалене 26 травня 2020 року під № 1551/0/15-20 «Про надання консультативного висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування», який надійшов з Офісу Президента України». Відповідно до зазначеного законопроекту та позиції КС України: «незмінність суддів та безпека їх перебування на посаді є найважливішим елементом незалежності суддів. Судді повинні призначатися на постійній основі до виходу на пенсію» [253].

Незмінність суддів є однією з основних гарантій їх незалежності від виконавчої та законодавчої влади. Незмінність суддів означає, що після наділення

судді повноваженнями в установленому законом порядку дійсність повноважень судді має бути необмежена певним терміном. Винятки з цього загального правила повинні спеціально обумовлюватися законом. Принцип незмінності судді означає також, що він не підлягає переведенню на іншу посаду або в інший суд без його згоди [249].

Ще одним важливим принципом адміністративного судочинства є принцип здійснення правосуддя тільки судом. Згідно ст. 124 Конституції України: «Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи» [185]. Ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII також визначає, що: «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Особи, які привласнили функції суду, несуть відповідальність, установлену законом» [296].

Отже, правосуддя в адміністративних справах має реалізовуватися тільки судом за правилами судочинства, встановленим законами України. Важливо зауважити, що інші державні органи та громадські об'єднання не повинні порушувати судову компетенцію і намагатися вирішити справи, віднесені законом до виключного відання суду. Вирішення ними правових спорів у межах їх компетенції правосуддям не є.

Наступним принципом визначимо принцип безпосередності. Відповідно до цього принципу суд зобов'язаний виносити своє рішення, ґрунтуючись на доказах перевірених і досліджених в судовому засіданні. Іншими словами, судді повинні сприймати зібрані у справі докази особисто. Ця гарантія незалежності суддів і

підпорядкування їх тільки закону виступає ефективним способом досягнення істини у справі [28, с. 67].

Ще одним принципом адміністративного судочинства варто визначити принцип безперервності судового розгляду [300].

Судове засідання по кожній справі має проходити безперервно. Перерва в судовому розгляді може бути призначена тільки для відпочинку. До тих пір, поки розпочату справу не було остаточно вирішено в конкретному судовому засіданні, не допускається в перервах цього судового засідання розглядати інші справи. Вимога безперервності судового розгляду заснована на необхідності забезпечення цілісного сприйняття судом зібраних у справі доказів і тих фактичних даних про обставини справи, які були отримані в результаті дослідження доказів. Це дозволяє суду уникнути змішування обставин однієї справи з іншою, не випустити з уваги жодної з обставин, що мають значення для справи, що в кінцевому підсумку сприяє винесенню законного і обґрунтованого рішення [135].

Відповідно до принципу безперервності розгляд справи здійснюється при незмінному складі суду, а в разі заміни судді розгляд у справі має бути розпочато з самого початку. Даний принцип забезпечує уважний підхід до розгляду і вирішення справи.

Одним із ключових принципів адміністративного судочинства є принцип об'єктивної істини. Для необхідності встановити істину у справі, дійсних обставин справи суд зобов'язаний сприяти особам, що беруть участь у справі, в збиранні доказів, коли їх подання з тих чи інших об'єктивних причин для особи є важким. Як приклади таких ситуацій можна послатися на знаходження доказів в іншій місцевості або наявність загрози зникнення доказів. Таким чином, суд, зберігаючи неупередженість, повинен створювати умови для всебічного і повного дослідження обставин справи. Тим самим підкреслюється важливість ролі судді або суду у встановленні істини у справі. Суд повинен роз'яснювати особам, що беруть участь у справі їх права та обов'язки, а також попереджати про наслідки

вчинення або невчинення процесуальних дій (в тому числі дій, що сприяють встановленню істини) [267].

Наступним принципом, який можна визначити базовим принципом адміністративного судочинства є принцип формального і матеріального керівництва суду, який, на нашу думку, може застосовуватися до кожного різновиду судочинства в Україні, в тому числі і адміністративного. Зміст принципу представляється наступним чином. Суд в інтересах підтримки правопорядку діє як орган державної влади. Також суду повинна належати керівна роль при вирішенні будь-якого спору, що виник між сторонами процесу. Як вже було сказано вище, керівництво суду набуває формального і матеріального характеру. Формальне керівництво належить суду у всякому процесі: суд спостерігає за тим, щоб процес розвивався в законно встановлених формах – правомірно, послідовно і швидко – і вживає необхідних заходів для цього. Матеріальне ж керівництво суду виражається в тому, що суд, незалежно від сторін, за своєю ініціативою може вживати заходів щодо збирання доказів для встановлення матеріальної правди, для винесення справедливого рішення [324].

Говорячи про принципи адміністративного судочинства, можна сказати, що адміністративному судочинству також характерні принципи усності і письмовості судового розгляду. Не можна з упевненістю сказати, що адміністративному судочинству, на відміну від кримінального, цивільного та господарського, відповідала б будь-яка певна форма судочинства – усна або письмова [331].

Тобто, усність і письмовість представляють ті форми, в яких процесуальний матеріал повідомляється суду. Взагалі в історії процесу зустрічаються переходи від однієї форми до іншої, в сучасному ж процесі спостерігається поєднання обох форм. Судочинство в суді може відбуватися в усній або письмовій формі. У першому випадку процесуальний матеріал представляється суду усно, у другому – у вигляді процесуальних документів, викладених у листі. В усному судочинстві головним є усне змагання сторін перед судом, в письмовому – обмін змагальними

паперами. У свою чергу хотілося б зауважити, що принцип усності в адміністративному судочинстві має важливе практичне значення, так як особисте спілкування сторін між собою в процесі і з судом створює найкращу можливість досягнення істини в процесі обміну думками, полегшує сприйняття доказів у справі і винесення законного і обґрунтованого рішення [193].

Ще один принцип адміністративного судочинства – принцип процесуальної економії, що вимагає досягнення найбільшого, високого результату з найменшою витратою праці, вираженням чого є швидкість провадження. Але при цьому необхідно не забувати про всебічне і повне дослідження доказів і всіх обставин у справі для досягнення об'єктивної істини і винесення справедливого рішення [147].

В узагальненні сказаного зазначимо, що принципами є основоположні засади і керівні ідеї, які повинні пронизувати всі правові норми та інститути, що визначають таку побудову і функціонування адміністративного судочинства, яке забезпечувало б винесення законного і обґрунтованого рішення.

Принципи адміністративного судочинства повинні бути закріплені в єдиному нормативному процесуальному акті, що регулює порядок функціонування адміністративного судочинства. У принципах адміністративного судочинства повинні бути зосереджені погляди на характер і зміст судочинства з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів. Принципи повинні бути тісно взаємопов'язані між собою, утворюючи єдину логічну систему. Порухення одного принципу має призводити до порушення іншого або всього ланцюга принципів, а в поєднанні принципи забезпечують найкращим чином ретельний розгляд справи, встановлення судової істини і винесення обґрунтованого рішення [326].

Таким чином пропонуємо повернути до КАС України статтю «Принципи адміністративного судочинства» в наступній редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

- 1) доступність адміністративного судочинства;
- 2) верховенство права;
- 3) законність;
- 4) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 6) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 7) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 8) обов'язковість судових рішень;
- 9) національна мова судочинства;
- 10) досудове врегулювання спорів
- 11) правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді
- 12) незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону;
- 13) незмінність суддів;
- 14) здійснення правосуддя тільки судом;
- 15) безпосередність;
- 16) безперервність судового розгляду;
- 17) об'єктивна істина;
- 18) формальне і матеріальне керівництво суду;
- 19) усність і письмовість судового розгляду;
- 20) процесуальна економія».

В силу особливих властивостей правосуддя в адміністративних справах, вказує до адміністративно-процесуальної процедури пред'являються додаткові вимоги з метою забезпечення гарантій справедливості: полегшення доступу громадянина до правосуддя, розумні терміни; надання допомоги громадянину в складанні адміністративного позову; активна роль судді в процесі; суб'єкт, не наділений державно-владними повноваженнями, не зобов'язаний доводити

правомірність своїх дій, він зобов'язаний довести лише факт порушення їх прав і свобод; будь-які непереборні сумніви, що виникають при оцінці доказів по адміністративній справі, трактуються на користь громадянина, юридичної особи; обов'язковість розгляду кожної заяви, що надійшла до суду по адміністративній справі; оперативне виконання рішення по адміністративній справі.

### **2.3. Правові джерела, функції та методи адміністративного судочинства**

Те, яким чином ті чи інші сукупності правових норм впливають на соціально-правове середовище (тобто, за допомогою якого (яких) методу (методів) здійснюються), є додатковим критерієм їх об'єднання і, відповідно, розмежування.

В юридичній науці питання про метод правового регулювання отримало різне змістовне наповнення – від визнання за методом вторинної, що не є для класифікації правових галузей критерієм, ролі, до надання йому статусу обов'язкової методологічної категорії, що займає поряд з категорією «предмет» основоположне місце.

Не проводячи детально різні точки зору з даного питання, зупинимося тільки на тій позиції, яку вважаємо найбільш обґрунтованою (вона ж, до речі, є і найбільш визнаною). Методом правового регулювання фактично являються прийоми і засоби впливу норм права та відповідних правил на конкретний вид суспільних відносин.

Реалізація методу правового регулювання здійснюється шляхом того, що у правових нормах встановлюються приписи, дозволи та заборони. Але подібна класифікація видів правового регулювання не свідчить про те, що дозвіл використовується тільки в цивільно-правовій сфері, припис – в адміністративно-правовій, а заборона – у кримінально-правовій. Всі види правового регулювання спостерігаються у різних правових галузях, але зрозуміло, що для кожної окремої



галузі існує окремий, превалюючий вид такого регулювання [253].

Розділяючи дану позицію, застосуємо її до адміністративного процесуального права. Для формується галузі характерні всі три складових методу правового регулювання: припис, дозвіл і заборона. Встановити переважання будь-якого з них – досить складне завдання.

Аналіз діючих норм КАС України показує присутність всіх способів правового регулювання в процесі судового вирішення спорів про суб'єктивні публічні права. Наприклад, особі, яка вважає, що її право порушено, дозволяється звернутися до суду, надавати докази, заявляти відводи і клопотання, давати пояснення у справі, відмовлятися від подачі або розгляду касаційної скарги до винесення судом рішення по ній, відкликати скаргу тощо. У той же час, їй пропонується обов'язок виконання судових рішень, дотримання процесуальної форми і процесуальних термінів, явки на підставі судової повістки і повідомлення, сплаті судових витрат тощо. В нормах адміністративного процесуального права наявні і заборони, наприклад, безпосередньої явки при розгляді справи в наглядовій інстанції, відмови від виконання судового рішення тощо [311].

Разом з тим проведене дослідження правового масиву показало, що адміністративне процесуальне право більшою мірою засноване на реалізації методу припису. Якщо розташувати присутні в адміністративному процесуальному праві методи припису, дозволу і заборони в залежності від обсягу їх реалізації, то можна умовно говорити про пріоритет методу припису, досить великому масштабі методу дозволу і мінімальному – заборони [205].

Теорією права вироблено ще один критерій, що уточнює властивості методу правового регулювання тієї чи іншої галузі права. Поєднання основних способів (приписи, дозволу і заборони) утворює специфічний метод правового регулювання – директивний (імперативний) або автономний (диспозитивний). Ці методи характерні для двох блоків правових галузей – публічного і приватного [229].

Імперативний метод характеризується суворою обов'язковістю, не допущенням відхилень від вимог правових норм. Цей метод характерний для адміністративного судочинства набагато менше ніж для кримінального процесу (в якому він переважає інші методи), але більше ніж, наприклад, для процесу цивільного (в якому сторонами можуть використовуватися наданими їм законом повноваження на засадах диспозитивності). Зміст імперативного методу містить переважно сукупність приписів та заборон. Реалізація імперативних засад адміністративного процесуального права полягає в тому, що при здійсненні будь-якої процесуальної діяльності всім суб'єктам (сторонам і учасникам) кожної конкретної справи необхідно спиратися на приписи, що визначають єдино можливі за даних умов способи поведінки [224].

Диспозитивний метод заснований на обліку ініціативи, самостійності у виборі тієї чи іншої поведінки учасниками регульованих відносин. Він допускає можливість сторонам врегулювати власні дії на свій розсуд. Незважаючи на досить значну роль імперативних приписів, цей метод в адміністративно-процесуальному праві все ж проявляється значною мірою – в адміністративному процесі велика роль дозволу, що проявляється в можливості сторони процесу подавати або не подавати адміністративний позов (скаргу), відмовитися від позову, укласти угоду тощо [210].

Залежно від поєднань заборон і дозволів можна виділити ще один різновид типів правового регулювання:

— загальнодозволене регулювання, тобто таке, в основі якого знаходиться загальний дозвіл і яке тому будується за принципом «дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом». Саме цей тип регулювання є переважаючим при визначенні процесуального статусу позивача (скаржника, заявника) в адміністративному процесі (як уже говорилося, цій стороні в процесі дозволяється використовувати свої процесуальні права тільки на власний розсуд: подавати чи ні адміністративний позов (скаргу), підтримувати його або відмовитися від позовних

вимог тощо);

— заборонне регулювання, тобто таке, в основі якого лежить загальна заборона і яке тому будується за принципом «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». Цей тип правового регулювання за певними аспектами можливий для іншої сторони процесу – адміністративного відповідача, тобто сторони, наділеної владними повноваженнями [229].

Якщо ж говорити про співвідношення дозвільного і заборонного регулювання в адміністративному процесуальному праві, то основним тут буде виступати не який-небудь один метод, а саме їх поєднання, суть якого можна висловити так: сторонам процесу дозволено все, що не вступає в протиріччя з нормами адміністративного процесуального права [279].

Таким чином, можна підсумувати, що під методом адміністративно-процесуального правового регулювання потрібно розуміти як сукупність прийомів і способів впливу правових норм і правил на конкретні суспільні відносини, які складають предмет адміністративного процесуального права.

Таким чином, метод адміністративного процесуального права є специфічною частиною єдиного методу правового регулювання, що поєднує три наведених типи регулювання одночасно і здійснює пріоритетне використання будь-якого з них залежно від якісно-змістовних характеристик адміністративно-процесуальних відносин та їх учасників (сторін).

Також слід підкреслити, що одночасне використання дозволу, припису і заборони в різних передбачених адміністративно-процесуальним законодавством ситуаціях, коли один з компонентів виконує роль безпосередньо впливаючого чинника, а два інших забезпечують, у відповідних випадках «підстраховку» цього впливу, є, на нашу думку, абсолютно необхідною умовою ефективності адміністративно-процесуального методу правового регулювання [10, с. 28].

Спробуємо зосередитися на методиці саме адміністративного судочинства, як складової адміністративного процесуального права.

Фактично методом адміністративного судочинства є способи та засоби впливу на відповідні суспільні відносини, які в свою чергу визначає відповідний предмет правового регулювання.

В сьгоднішніх українських реаліях можна виділити два види досліджуваного методу:

- імперативно-диспозитивний метод;
- метод автономності та рівності сторін [181].

Загальні особливості методу імперативно-диспозитивного характеру полягають в тому що він поєднує у собі публічно-правові та приватно-правові методи. Індикаторами імперативного методу можна визначити владні приписи, у яких як правило, містяться заборони вчиняти певні дії. В адміністративному ж судочинстві засади імперативності полягають у функціонуванні адміністративних судів у межах та способами, визначеними КАС України та у дотриманні комплексу вимог усіма учасниками процесу [58].

Диспозитивним методом суб'єктам надаються можливості вибрати варіанти власної поведінки, зрозуміло в законному полі. В адміністративному судочинстві засади диспозитивності виражаються у рівності процесуальних прав та обов'язків, які учасники процесу мають використовувати добросовісним чином. В той же час диспозитивний метод адміністративної юстиції має певні особливості, які викликає публічно-правовий характер правовідносин адміністративного судочинства. Так, не дивлячись на те, що процесуальні права та обов'язки сторін визнаються рівними, ми можемо говорити про чітку нерівність їх процесуального статусу. Про це свідчить ч. 2. ст. 77 КАС України: «В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача» [164].

Метод автономності та рівності представляє собою забезпечення однакового процесуального статусу позивача та відповідача між собою та рівності обох перед

законом та судом. В рамках сказаного, кожна сторона має право самостійно обирати форми власної поведінки та шляхи реалізації прав та відповідних обов'язків, які надаються особі процесуальним законодавством, в нашому випадку КАС України [167].

Реалізація принципів правової держави, верховенства легітимного закону передбачають наявність науково обґрунтованої концепції джерел права. Рівень же розробки даної проблеми сьогодні явно недостатній.

Традиційно, в теорії держави і права під джерелами права розуміються способи закріплення і вираження правових норм. Джерела права – це спеціальний правовий термін, який вживається для позначення зовнішніх форм вираження юридичних норм. Разом з тим, є різні точки зору з цього питання. Якщо виходити з того, що право відрізняється від інших соціальних регуляторів своїм загальнообов'язковим характером, то джерелом правових норм, очевидно, є щось, що надає йому цю загальнообов'язковість. Тоді під джерелом права слід розуміти обумовлений характер праворозуміння даного суспільства способів визнання соціальних норм як загальнообов'язкових. З розвитком держави і виділенням права в самостійну систему соціального регулювання загальнообов'язковість правових норм пов'язується з державною правотворчістю або санкціонуванням (визнанням) [180].

Джерелами права є офіційні державні документи, в яких закріплюються юридичні норми. Будучи закріпленими в правових нормах, ці правила набувають загальнообов'язкового значення.

У науці розрізняються такі основні форми (джерела) права: нормативний правовий акт (закон), правовий звичай, правовий прецедент (судова практика), принципи права [179].

Класифікація нормативних правових актів має велике теоретичне і практичне значення, так як дозволяє усвідомити правову природу того чи іншого акту, його відмінні ознаки, призначення. За допомогою класифікації фіксуються

закономірні об'єктивні зв'язки між об'єктами, предметами реальної дійсності шляхом розподілу їх за відповідними рубриками (класами, видами, родинами тощо). Таким чином пізнаються певні взаємини між таксономічними одиницями і поняттями про них. В результаті проведення класифікації у зовні неупорядкованої емпіричної дійсності свідомість виявляє логіку і закономірності, і тим самим створюється можливість точної орієнтації в різноманітті досліджуваних об'єктів або явищ [143].

Різнманіття адміністративно-процесуальних правових норм передбачає і різноманіття джерел адміністративного судочинства [24, с. 45].

Одним з основних джерел адміністративного судочинства, на наше переконання, виступає Конституція України від 28 червня 1996 року. Відповідно до ст. 8 Конституції України: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» [185]. Конституція формує і закріплює правову систему і основні принципи правового регулювання, служить базою для всього законодавства, володіє верховенством над законами та іншими правовими актами. Багато з містяться в ній загальних норм мають пряму адміністративно-правову спрямованість (наприклад, конституційні норми, що визначають основи формування і діяльності органів виконавчої влади, розмежування предметів ведення і повноважень між органами) [311].

Конституція України встановлює основні засади правосуддя (ст. 124 – ст. 131), що в повній мірі стосується і адміністративного судочинства. Зокрема згідно ст. 129 Конституції України визначає, що «Основними засадами судочинства є:

- 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 2) забезпечення доведеності вини;
- 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 4) підтримання публічного

обвинувачення в суді прокурором; 5) забезпечення обвинуваченому права на захист; 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 7) розумні строки розгляду справи судом; 8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення; 9) обов'язковість судового рішення» [185].

Конституційні положення, що закріпили сутність адміністративного судочинства в Україні виявилися підґрунтям для того, щоб сформувати самостійну галузь адміністративно-процесуального права. Положення Конституції України також зумовили принципи адміністративного процесу, за допомогою яких він утвердився як спосіб функціонування судової влади шляхом застосування адміністративної юстиції [180].

Сьогодні нормативно-правове регулювання адміністративної юстиції здійснюється на основі ключового нормативно-правового акту – КАС України, введення в дію якого ми вважаємо значним досягненням у розвитку правової системи нашої держави [164].

В рамках розширення джерел адміністративного судочинства на рівні КАС України ми пропонуємо прийняття Кодексу адміністративних процедур України. Це обумовлюється тим, що КАС України на наше переконання, не в повному обсязі охоплює питання, пов'язані з юрисдикційним процесом [3], тому Кодекс адміністративних процедур України повинен заповнити прогалини правового регулювання і визначати:

- правовий статус учасників адміністративних процедур;
- способи забезпечення належного виконання адміністративних процедур;
- питання, пов'язані з прийняттям адміністративно-процедурних актів;
- підстави та способи вирішення звернень та заяв громадян;
- основи взаємовідносин держави з населенням;
- види адміністративних стягнень;
- певну сукупність інших питань, на розгляді яких ми зупинимося далі при

дослідженні основної проблематики адміністративного судочинства [297].

Згідно ст. 3 КАС України: «Порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [164].

Виходячи з цього можна припустити, по-логіці, що комплекс процесуальних положень, регламентуючих адміністративно-судові провадження міститься тільки в таких нормативно-правових актах як: Конституція України, КАС України, міжнародні договори, які ратифікувала Україна. Але практико-юридичні реалії кажуть про те, що це не зовсім так [209].

Наприклад, наявністю процесуальних положень стосовно адміністративного судочинства характеризуються акти матеріального виборчого законодавства, зокрема, Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX, Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, частина положень якого сьогодні продовжує діяти, Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 1135-IX від 26 січня 2021 року. Крім того, слід зазначити, що вищевказані нормативно-правові акти у певній частині вступають у протиріччя із нормами КАС України [107]. На наш погляд вдалим вирішенням цих та майбутніх проблем такого роду може слугувати бланкетний спосіб нормативного викладення у законах матеріального характеру.

Джерела адміністративного судочинства являють собою і міжнародні ратифіковані Україною договори, які із моменту ратифікації набувають пріоритетного значення. Наприклад, Європейською конвенцією про здійснення прав дітей встановлюються наступні основні засади, що є обов'язковими для адміністративних судів в процесах за участю дітей [265].

Прикладом міжнародних договорів як джерел адміністративного судочинства можуть також бути: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [175] і протоколи до неї, Міжнародний пакт про



громадянські та політичні права 1966 р. В цих документах відбувається закріплення загальних принципів судочинства [39].

Основа джерел адміністративного судочинства безумовно складають і нормативно-правові акти у формі законів України (Закон України «Про Конституційний суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, Закон України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII та інші), у формі підзаконних нормативно-правових актів (декретів Кабінету Міністрів України; постанов Верховної Ради України; указів та розпоряджень Президента України; постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України) та у формі нормативних наказів керівництва центральних органів виконавчої влади [143].

Визначивши нормативно-правовий акт головним правовим джерелом адміністративного судочинства, зазначимо, що відносини адміністративно-процесуального характеру можуть бути регульованими шляхом інших правових приписів, встановлених відповідними суб'єктами права, які мають на це законні повноваження [39].

Так, згідно з ч. 6 ст. 7 КАС України: «У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування» [164].

Застосовуючи аналогію права слід звернути увагу на важливість конституційно визначених правових принципів. Так як конституційні норми володіють властивостями прямої дії, то правозастосовник, виходячи із власної

правової свідомості, має можливість мотивування судового рішення на основі норм Конституції України. Це значить, що при використанні аналогій права і закону адміністративний суд може користуватися правовими приписами, а також нормами інших правових галузей, навіть тих, які не являються галузями адміністративного права [143].

Певною дискусійністю сьогодні володіють окремі теоретичні питання, що стосуються аспектів визнання практики суду самостійним правовим джерелом адміністративного судочинства, і відповідно долучення судового рішення до сукупності джерел адміністративної юстиції [350, с. 201].

Той факт, що дані питання на сьогоднішньому етапі розвитку адміністративного судочинства не є вирішеними відображається на розумінні та відповідних дефініціях джерел права даного правового інституту, що в кінцевому підсумку призводить до ускладнення правозастосовної діяльності [39].

Вказані обставини невизначеності не дозволяють вирішити питання про межі і природу застосування актів адміністративними судами при вирішенні публічно-правових спорів. Крім іншого, в діяльності судів залишаються невирішеними проблеми про співвідношення таких категорій як: право тлумачення, правотворчість та правозастосування [157, с. 83].

Разом із основними джерелами варто визначити і факультативні джерела адміністративного судочинства. Факультативними визначимо джерела які додатково сприяють реалізації адміністративного судочинства і застосовуються внаслідок авторитетності суб'єктів їх створення [180].

Факультативними джерелами адміністративного судочинства можливо визначити джерела у формі:

— юридичних висновків, які регламентують особливості нормозастосування в адміністративному судочинстві (постанови ВС України, рішення, висновки, ухвали КС України, рішення ЄСПЛ);

— резолютивних частин рішень КС України про визнання

неконституційними законодавчих норм, окремих їх положень, міжнародних договорів, ратифікованих Україною;

— рекомендаційних правових актів адміністративного судочинства, зокрема нератифікованих міжнародно-правових документів дорадчого характеру [179].

Саме важливе факультативне джерело адміністративного судочинства являє собою судова практика ЄСПЛ, а саме правові позиції, які носять прецедентний характер і відображають праворозуміння Суду щодо актуальних спірних відносин у праві в контексті змісту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [175]. Ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права» [12].

Даний орган європейського судочинства своєю власною практикою сформував відповідні процесуальні стандарти адміністративного судочинства, дотримуючись яких свідчить про дотримання принципу справедливого судочинства, який відображено у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [175]. Цими процесуальними стандартами визначається сутність основних теоретико-правових засад функціонування адміністративного судочинства України, які відображено у КАС України [164]. Такими стандартами, зокрема, є гарантії справедливого суду, змагальності у провадженні та вирішенні публічно-правових спорів, справедливий баланс сторін адміністративного процесу.

Щодо рекомендаційних факультативних джерел адміністративного судочинства, то зазначимо, що ці нормативні акти приймають для того щоб запровадити загальні підходи до захисту прав і свобод людини і громадянина у публічно-правових відносинах для всіх держав, що мають членство в Раді Європи [136].

Виходячи з цього, національними органами мають належним чином

враховуватися рекомендації, що містяться у таких актах, особливо, коли державою розробляється і впроваджується нормативно-правова база щодо публічно-правових відносин та участі в них громадян, а також щодо реалізації у законодавстві та на практиці засад верховенства права.

Акти рекомендаційного характеру, які надаються Комітетом Міністрів Ради Європи і стосуються адміністративного судочинства в першу чергу базуються на положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [175], та характеризуються принципами, що ефективним чином мають гарантувати вірне застосування адміністративними судами прав і свобод людини і громадянина, закріплених конвенційним чином, базуючись на провідній практиці ЄСПЛ [161].

Слід наголосити, що виконання судами завдань можливо тільки в умовах, коли судова влада володіє самостійністю і незалежністю. Виконуючи всі перераховані завдання, адміністративне судочинство має сприяти зміцненню правової держави, законності та правопорядку, утвердженню принципу соціальної справедливості, поваги до прав, честі та гідності громадян [107].

Дозволимо собі зауважити, що на сьогоднішній день формування судової влади в Україні, незважаючи на прийняття низки ключових кодексів і законів, ще не завершено; в перспективі можливі зміна її структури, уточнення її завдань і функцій, реформа процесуальних правил вирішення спорів, здійснення правового статусу суддів і поліпшення самої суддівської діяльності [347].

В юридичній літературі виділяються наступні основні функції судової влади:

- функція правосуддя (конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське);
- контрольна-наглядова функція (юрисдикційний, судовий контроль).

Правосуддя являє собою специфічну, притаманну тільки судам форму здійснення владних повноважень органами судової влади, яка завершується прийняттям судових рішень, обов'язкових для виконання всіма особами, щодо

яких вони виносяться. Контрольно-наглядова ж функція втілена, як правило, у формі конституційного контролю, контролю судів загальної юрисдикції та господарських судів, а також адміністративного контролю — нормоконтролю (тобто контролю за законністю дій або рішень органів виконавчої влади, їх службовців і посадових осіб) [278].

Таким чином, можна сказати, що адміністративне судочинство має виконувати функцію правосуддя, а також контрольно-наглядову функцію (функцію нормоконтролю) у сфері дії органів публічної влади. Крім перерахованих функцій хотілося б зауважити, що адміністративне судочинство здатне також покращувати законотворчий процес. Так як виявлені судовою практикою вади нормативно-правових актів, прогалини, протиріччя між іншими нормами та інші недоліки, встановлені судовою практикою, повинні бути негайно використані законодавцем для належного виконання [209].

На сьогодні адміністративні суди повинні здійснювати дві функції:

— розгляд публічно-правових спорів, для яких характерною є нерівність сторін (суб'єктів спору), яка врівноважується активною роллю адміністративного судді в процесі;

— виконання ролі «надбудови» по відношенню до органів цивільного правосуддя, вирішуючи спори про норми, що виникають в ході розгляду цивільно-правових спорів [293].

Можна з упевненістю сказати, що спеціалізовані суди з розгляду адміністративно-правових спорів (адміністративні суди) мають ефективно виконувати наступні, пов'язані між собою функції:

1) функцію здійснення правосуддя (суди загальної юрисдикції, адміністративні суди мають вирішувати виникаючі у сфері публічного управління адміністративно-правові спори;

2) контрольно-наглядову функцію у сфері організації та дії органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців;

3) функцію здійснення адміністративної нормотворчості, тобто адміністративне судочинство може і повинно покращувати нормотворчий процес органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підвищувати юридичну якість адміністративних актів), а суди, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах, своєю діяльністю повинні попереджати порушення законодавства [353];

4) функцію нормоконтролю, тобто адміністративне судочинство є процесуально-правовою формою судової діяльності, спрямованої на виявлення в системі законодавства незаконних правових актів;

5) функцію забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування;

6) функцію застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист від дій (бездіяльності) і незаконних рішень органів публічної влади та їх посадових осіб;

7) функцію тлумачення адміністративно-правових норм;

8) функцію формування органів адміністративної юстиції у державі [362].

У підсумку хотілося б сказати, що цілі, завдання і функції адміністративного судочинства, як і цілі, завдання, функції самої судової системи повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов життя суспільства і громадян, забезпечення і здійснення їх правового захисту.

## **Висновки до розділу 2**

1. В якості предметної основи адміністративного судочинства виділено групи відносин, що виникають з приводу: 1) порушення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявника або створення загрози їх порушення; 2) створення перешкод здійсненню заявником його прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; 3) невжиття необхідних заходів щодо

реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів заявника; 4) незаконного покладання на заявника будь-якого обов'язку; 5) необхідності встановлення наявності або відсутності певного права або юридично значущої обставини. Визначено основні характеристики відносин, які являють собою предмет адміністративного судочинства: 1) сутність права, що порушено, публічно-правового характеру; 2) суб'єктний склад правовідносин – одним із суб'єктів завжди є владна сторона; 3) свобода волевиявлення (вимоги) про відновлення порушеного права (інтересу) в судовому порядку. Запропоновано під предметом адміністративного процесуального права розуміти систему суб'єктивних публічних прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси і саме адміністративне судочинство як спосіб охорони і захисту цих прав, свобод та інтересів, причому складові відносини характеризуються такими ознаками, як публічно-правовий характер, владні повноваження однієї зі сторін і виражене волевиявлення відновити або усунути передбачуване або фактичне порушення (утиск, загроза порушення) права, свободи або інтересу.

2. Визначено та, на основі провідного європейського досвіду, розширено систему принципів адміністративного судочинства України. Запропоновано повернути до Кодексу адміністративного судочинства України статтю «Принципи адміністративного судочинства» в наступній редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) доступність адміністративного судочинства; 2) верховенство права; 3) законність; 4) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 6) гласність і відкритість адміністративного процесу; 7) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 8) обов'язковість судових рішень; 9) національна мова судочинства; 10) досудове врегулювання спорів; 11) правнича

допомога при вирішенні справ в адміністративному суді; 12) незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; 13) незмінність суддів; 14) здійснення правосуддя тільки судом; 15) безпосередність; 16) безперервність судового розгляду; 17) об'єктивна істина; 18) формальне і матеріальне керівництво суду; 19) усність і письмовість судового розгляду; 20) процесуальна економія».

3. Визначено, що методом адміністративного судочинства є специфічна частина єдиного методу правового регулювання, що поєднує три типи регулювання (дозвіл, припис, заборона) одночасно і здійснює пріоритетне використання будь-якого з них залежно від якісно-змістовних характеристик адміністративно-процесуальних відносин та їх учасників (сторін). Виділено види методу адміністративного судочинства: імперативно-диспозитивний метод (поєднує у собі публічно-правові та приватно-правові методи); метод автономності та рівності сторін (представляє собою забезпечення однакового процесуального статусу позивача та відповідача між собою та рівності обох перед законом та судом). В результаті дослідження джерел адміністративного судочинства, визначено основні (нормативно-правові акти України, аналогія права, аналогія закону, міжнародно-правові акти) та факультативні джерела права, виражені у формі: юридичних висновків, які регламентують особливості нормозастосування в адміністративному судочинстві (постанови Верховного Суду України, рішення, висновки, ухвали Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини); резолютивних частин рішень Конституційного Суду України про визнання неконституційними законодавчих норм, окремих їх положень, міжнародних договорів, ратифікованих Україною; рекомендаційних правових актів адміністративного судочинства, зокрема нератифікованих міжнародно-правових документів дорадчого характеру. Обґрунтовано основні функції адміністративного судочинства: 1) функцію здійснення правосуддя; 2) контрольню-наглядову функцію у сфері організації та



дії органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців; 3) функцію здійснення адміністративної нормотворчості; 4) функцію нормоконтролю; 5) функцію забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування; 6) функцію застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист від дій (бездіяльності) і незаконних рішень органів публічної влади та їх посадових осіб; 7) функцію тлумачення адміністративно-правових норм; 8) функцію формування органів адміністративної юстиції у державі.

## **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

### **3.1. Зарубіжний досвід функціонування адміністративного судочинства та можливості його використання в Україні**

В останні роки в нашій країні активно розробляються питання вдосконалення та оптимізації механізму державного управління в рамках проведеної адміністративної реформи, яка передбачає розвиток адміністративного процесуального законодавства, а також адміністративного судочинства. Прагнення побудови істинно демократичної держави знайшло закріплення в Конституції України [185], КАС України [164], Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [296] та інших актах.

На думку більшості вчених, одним з основних елементів правової держави є інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Саме специфіка цієї діяльності, що носить підзаконний характер, породжує необхідність контролю з боку представницьких, вищих в порядку підпорядкованості, а також судових органів [12, с. 93].

Цим і пояснюється посилення уваги до проблеми адміністративного судочинства, яка має багатоаспектний характер як матеріального, так і процесуального плану. Однак слід зазначити, що досі не розроблено єдиний концептуальний підхід до її вирішення. Автоматичне перенесення однієї з існуючих у світі моделей навряд чи може бути результативним: будь-який створюваний правовий інститут повинен вписатися в уже діючу правову систему. При цьому вивчення досвіду зарубіжних держав є необхідним, так як з метою запобігання можливих зловживань з боку виконавчих органів влади в

демократичних країнах створені спеціальні органи з розгляду та вирішення скарг на дії органів управління – органи адміністративної юстиції. Також слід зазначити, що і самі моделі адміністративного судочинства навіть у державах-учасниках ЄС значно відрізняються між собою [304]. Аналіз досвіду зарубіжних країн видається дуже корисним, так як світовий і український досвід захисту в судах прав і свобод людини і громадянина в адміністративних спорах про відповідність законів, інших нормативних та індивідуальних правових актів законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій, а також дії (бездіяльності) посадових осіб, пов'язаних із здійсненням ними владних повноважень, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів і конституцій є вкрай суперечливим. Отже, варто більш детально дослідити позитивний досвід розвинених держав та вирішити яким чином ці юридично-процесуальні надбання можуть імплементуватися в умовах українських реалій, особливо в умовах євроінтеграції.

Організація системи адміністративного судочинства в країнах континентального права має в своїй основі тривалі історичні та правові традиції, що і зумовило особливості процесуально-правових повноважень суду з розгляду та вирішення юридичних справ публічно-правового характеру [11, с. 119].

Так, з'ясуванню сутності французької моделі адміністративного судочинства допоможе аналіз наступних питань:

- який орган державної влади наділений компетенцією для захисту прав громадян проти незаконних дій держави;
- які категорії справ публічно-правового характеру належать до компетенції суду;
- якими є сутність і обсяг повноважень суду при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів, повноважень суду щодо примирення сторін щодо

публічно-правових спорів та повноважень суду щодо прийняття та виконання судового рішення.

Французька модель адміністративного судочинства з моменту свого виникнення в період Французької буржуазної революції ґрунтується на наступних принципах:

— виключення компетенції судів загальної юрисдикції з розгляду та вирішення публічно-правових спорів;

— створення органів державної влади в рамках адміністративної організації на зразок судів загальної юрисдикції для здійснення функції контролю за діяльністю адміністрації за допомогою особливого процесу розгляду та вирішення публічно-правових спорів між приватними особами та адміністративними органами [341].

Ці принципи з'явилися передумовами для формування і розвитку французької моделі адміністративного судочинства в період з 1789 р. по 1987 р., який завершився створенням триланкової структури адміністративних судів загальної юрисдикції:

— Державна рада, що здійснює функції першої, апеляційної та касаційної інстанцій щодо публічно-правових спорів;

— апеляційні суди, які здійснюють функції з перегляду судових актів, прийнятих адміністративними судами першої інстанції по публічно-правових спорах;

— регіональні адміністративні суди, які здійснюють функцію з розгляду та вирішення публічно-правових спорів по суті [18, с. 130].

Крім того, тут функціонує система спеціалізованих судових органів з розгляду та вирішення публічних спорів у сфері фінансів, бюджету та інших соціальних питань, що отримала найменування системи адміністративних судових органів зі спеціальною компетенцією.

Компетенцією з розгляду та вирішення правових спорів у сфері фінансів

наділені рахункові палати, Суд фінансової та бюджетної дисципліни, з соціальних питань – національний суд з питань права притулку, Вища рада з питань освіти, відомчі комісії у справах осіб з обмеженими можливостями тощо.

Публічно-правові спори розглядає також Конституційна рада Франції. Питання розмежування компетенції між загальними та спеціальними адміністративними судами, конституційною Радою Франції регулюють закони про конституційну раду Франції, про адміністративну юстицію та інші закони про спеціалізовані судові органи. Критерієм розмежування їх компетенцій є вид публічно-правових правовідносин [9, с. 113].

Найбільш складним в теорії, законодавстві та судовій практиці є питання про розмежування компетенції між адміністративними судами і судами загальної юрисдикції, оскільки діяльність державних органів здійснюється у формі як публічного, так і приватного права [90].

У французькій теорії адміністративного права сформульовано наступні матеріальні критерії розмежування компетенції між адміністративними судами і судами загальної юрисдикції:

— критерій публічної служби («Service public»), згідно з яким розгляду і вирішенню в адміністративному суді підлягають будь-які питання діяльності органу влади, реалізовані із застосуванням публічно-правової форми з метою задоволення суспільних потреб (публічних інтересів) і які виключають застосування органом влади приватноправової форми;

— критерій прерогатив публічної влади, суть якого полягає у винесенні владними органами в односторонньому порядку обов'язкових рішень щодо приватних осіб та їх примусовому виконанні без судового рішення за умови невиконання цих рішень приватними особами. Цей вид адміністративного провадження отримав найменування «contentieux de la repression» (репресивне провадження). Тут адміністративний суд здійснює повноваження по винесенню

рішень про покарання, що є за своєю природою схожим з вироком, де мова йде про відповідальність органів держави, а не про відповідальність громадян по адміністративним правопорушенням. Справи про адміністративні правопорушення відносяться до компетенції судів загальної юрисдикції, які здійснюють кримінальне судочинство. Спеціально зупинятися на цьому не будемо, так як у нашому дослідженні йдеться про повноваження суду щодо публічно-правових спорів, не пов'язаних з адміністративними правопорушеннями [385].

Отже, до компетенції адміністративних судів належать правові спори, що підпадають під дію лише норм публічного права. Однак наведені матеріальні критерії носять оціночний характер і підлягають застосуванню як адміністративними судами, так і судами загальної юрисдикції. Якщо ж суд не може визначити власну компетенцію щодо юридичної справи, яка надійшла йому на розгляд, він має право звернутися в Трибунал по конфліктам, який наділений повноваженнями з вирішення питань компетенції між адміністративними і загальними судами. Причому завдячуючи судовій практиці трибуналу французький законодавець отримав можливість виділити правові спори, які підлягають розгляду в судах загальної юрисдикції, і спори, які підлягають розгляду адміністративними судами [341].

Компетенція адміністративних судів поширюється на акти, видані органами влади щодо приватних осіб. Ці акти приймаються у формі підзаконних (регламентарних) нормативних актів та індивідуальних адміністративних актів. Їх відповідність закону і визначається адміністративним судом, що впливає на зміст принципів діяльності адміністративного суду, межі судового контролю за адміністративними актами органів управління в рамках різних видів адміністративних судових проваджень [380].

Традиційно у Франції розрізняють такі види адміністративного судочинства:

— провадження щодо здійснення нормоконтролю за відповідністю нормативних актів Конституції (пріоритетне питання визначення конституційності), яке включає в себе повноваження суду першої інстанції щодо зупинення провадження у справі та направлення акта до Державної ради для вирішення питання про подальшу передачу питання про визначень його конституційності на розгляд до Конституційної ради Франції;

— нормоконтролю за відповідністю нормативних актів закону, який здійснюється адміністративними судами, судами першої інстанції та Державною радою. Тут адміністративний суд здійснює повноваження щодо визнання законності чи незаконності акту, прийнятого органом виконавчої влади, які включають в себе дії суду по перевірці компетенції органу влади, виявлення формальних помилок, суперечності акту відповідному закону, зловживань повноваженнями органом, який видав акт;

— провадження з оскарження індивідуальних адміністративних актів – податкові спори, спори щодо захисту виборчих прав тощо;

— репресивне провадження, що включає розгляд судом спорів про порушення публічної власності та дисциплінарних спорів, в яких повноваження суду зводяться до призначення покарання [14, с. 230].

Незалежно від видів адміністративних судових проваджень повноваження адміністративних судів здійснюються на підставі принципів писемності, змагальності, розшуку [11, с. 87].

Принцип письмового провадження свідчить, що суд порушує провадження у справі на підставі адміністративної позовної заяви, поданої заявником у письмовій формі. Для прийняття такої заяви до провадження суд перевіряє наявність у адміністративного позивача особистого інтересу. Французьке законодавство не передбачає обов'язкового попереднього розгляду публічно-правових спорів адміністративними органами, проте зацікавлена особа має право звернутися за розглядом і рішенням публічно-правового спору як до

адміністративного органу, який прийняв оспорюваний акт, так і до вищого адміністративного органу, наділеного відповідною компетенцією. Дія «розшукового принципу» обмежується підставами позову, висунутими позивачем. Суд здійснює повноваження з перевірки юридичної та фактичної сторони вимог позивача. Якщо суд приходять до висновку, що інші вимоги перед державним органом позивачем не заявлялися, він не враховує ці вимоги при розгляді та вирішенні справи. Крім того, на позивачі лежить тягар доведення заявлених вимог, що є вираженням дії принципу змагальності. Суд повинен бути стриманим при здійсненні повноважень щодо збирання доказів [341].

У Франції обсяг повноважень суду щодо здійснення контролю за органами державної влади в адміністративному судочинстві залежить від змісту адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність адміністративних органів. Ці повноваження поділяються на:

- пов'язані повноваження адміністрації (*compétence liée*);
- дискреційні повноваження адміністрації (*pouvoir discrétionnaire*) [9, с. 88].

В області пов'язаного управління французький чиновник не має права на здійснення дій, прямо не передбачених законом. Відповідно, будь-яке рішення, крім дозволеного і запропонованого законом, тут є незаконним. Відносно цієї сфери діяльності суд здійснює «звичайний контроль», який полягає в тому, що він визначає наявність або відсутність помилок при встановленні фактичних обставин справи, а також перевіряє юридичну кваліфікацію останніх [14, с. 96].

Із загального правила про здійснення судом звичайного контролю є два винятки:

- застосування владним органом при розгляді та вирішенні справи технічного або природничо-наукового знання;
- прийняття органом влади політичних рішень, наприклад, у сфері права



на безпеку (*police générale*) [9, с. 91].

При дотриманні цих умов суд здійснює перевірку або фактичних обставин прийнятого органом державної влади рішення, або правової кваліфікації фактичних обставин прийнятого рішення. Цей вид судового контролю здійснюваного в рамках пов'язаної адміністрації отримав найменування «обмеженого контролю» або «контроль-мінімуму».

Під дискреційними повноваженнями органів влади розуміються будь-які їх дії, здійснювані у разі відсутності відповідних нормативних правових актів або наявності в нормативних правових актах норм, що допускають широке їх тлумачення, так що органи влади мають право приймати рішення про те, яким способом їм слід здійснювати ті чи інші дії. Здійснення дискреційного права в основному підпорядковане мінімальному контролю. Однак практика французьких адміністративних судів починаючи з 1960 р. сформувала в цій сфері чотири механізми регулювання і застосувала п'ятий, за допомогою якого був посилений судовий контроль [14, с. 256].

У числі цих механізмів:

— зобов'язання по обґрунтуванню (*l obligation de communiquer au juge les motifs d'une décision*), яке зобов'язує адміністрацію повідомляти судді мотиви своїх рішень. При цьому адміністрація не може спиратися на загальні стереотипи, а повинна дати обґрунтування, пов'язане з конкретним випадком;

— механізм очевидної помилки оцінки (*erreur manifeste d'appréciation*), що порушує принцип, згідно з яким компетенція з оцінки правових фактів (*qualification juridique of faits*) в основному лежить на управлінні, а суди лише перевіряють правильність визначення фактів. Принцип очевидності зазвичай застосовується тоді, коли помилка «кидається в очі» кожному.

— аналіз директив, що застосовуються для внутрішнього адміністративного визначення дискреції, які відповідно до рішення Державної ради забезпечують певну самостійність управління. Якщо адміністрація хоче

прийняти рішення, відмінне від цих директив, вона повинна представити докази того, що це було зроблено з міркувань загального блага або через специфіку індивідуального випадку;

— аналіз витрат (вигод), за допомогою якого адміністрація зобов'язана зважити переваги і недоліки прийнятого адміністративного заходу для безпосередньо постраждалих, а також для широкої громадськості. Це зважування буде в повному обсязі оцінено судами;

— застосування принципу пропорційності, що зумовило посилення дискреційного контролю у Франції. Так, судовий контроль посилюється, коли особливо зачіпаються індивідуальні та основні права громадян. Тому в деяких областях Державна рада здійснює так званий «контроль-максимум» доцільності прийнятого органом влади рішення [9, с. 106].

Отже, суд при здійсненні контролю за дискреційними органами влади забезпечує перевірку доцільності прийнятих адміністративних актів з позицій законності, яка передбачає оцінку судом правових норм, що регулюють мету діяльності владних органів, передбачених законом та іншими правилами (директивами), вибору належного способу (заходу) здійснення цієї діяльності з урахуванням приватних і публічних інтересів. Перевірка доцільності дій владних органів свідчить про розширення повноважень судів при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів та забезпечення справедливого захисту слабкої сторони в процесі [145, с. 78].

Для зниження навантаження на адміністративні суди у Франції були запроваджені і отримали детальне регулювання альтернативні форми вирішення публічно-правових спорів: мирова угода, переговори, медіація, партисипативна процедура, арбітраж, експертиза, система адміністративних комісій.

Адміністративні комісії, що не входять до структури органів виконавчої влади – незалежні адміністративні органи, які здійснюють консультативні функції зі своєї предметної діяльності, а також функції з розгляду та вирішення

адміністративних спорів («квасісудові функції»). У зв'язку з тим що громадяни Франції часто звертаються за розглядом спорів до цих органів, адміністративні суди не можуть не керуватися їх висновками у справі, що свідчить про розширення можливостей забезпечення правового захисту в адміністративних справах. Це розширило повноваження суду щодо забезпечення реалізації права сторін на мирне врегулювання спорів, що призвело до прийняття закону від 18 листопада 2016 р. № 2016-1547 «Про модернізацію системи правосуддя XXI століття» та введення в КАС Франції глави III, що регламентує повноваження судів першої інстанції. Зокрема, згідно ст. L213-7–L213-10 КАС Франції: «медіація може здійснюватися як з ініціативи сторін спору до початку судового розгляду, так і з ініціативи суду за згодою сторін» [14, с. 290].

Поява медіації у Франції пов'язана з прийняттям Закону від 3 січня 1973 р., який заснував Інститут медіатора Французької Республіки. Медіатор призначається декретом президента строком на шість років з метою поліпшення взаємовідносин між французькою адміністрацією і громадянами і наділений повноваженнями з перевірки діяльності адміністративних органів («maladministration») на предмет законності і доцільності прийнятих рішень, здійснення дій, а також перевірки необхідності внесення змін до Закону. При визнанні поданої скарги обґрунтованою медіатор дає компетентному органу рекомендації (recommandation) (ст.9), щоб він змінив раніше прийняте рішення (ст. 11). Якщо адміністрація не усуває проблему, медіатор чинить опосередкований тиск на адміністрацію, використовуючи в якості крайньої міри свої контакти з президентом і парламентом, який отримав найменування «шельмування». Кількість справ, прийнятих до провадження медіатором, показує, що є необхідність у здійсненні цієї визнаної та впливової альтернативної форми захисту не зникає [18, с. 152].

Якщо сторони приймають рішення про врегулювання правового спору за - засобом процедури медіації, то строки на звернення до суду зупиняються з дня

прийняття такого рішення, оформленого письмово, а за відсутності письмової угоди – з дня перших зборів у рамках процедури медіації. Після завершення процедури медіації строки на звернення до суду поновлюються, при цьому залишок строку на звернення до суду не може складати менше шести місяців (ст.L213 - 6 КАС Франції). Угода сторін за підсумками процедури медіації може бути затверджена судом для надання йому виконавчої сили (ст.L213 - 4 КАС Франції) [44].

Серед альтернативних способів врегулювання спорів виділяються переговори і арбітраж, які можуть бути застосовані сторонами спору, якщо законом прямо передбачається така можливість. Це стосується насамперед сфери економічних відносин, що перебувають під контролем держави: спори у сфері постачання товарів для державних потреб, валютного законодавства тощо [145, с. 67].

Важливим повноваженням суду є контроль за виконанням прийнятого по публічно-правовому спору судового рішення. У разі невиконання судового акту зацікавлена сторона має право звернутися до адміністративного суду або адміністративного апеляційного суду, який прийняв цей акт, з проханням про його виконання. Якщо в судовому акті, що вимагає виконання, відповідні заходи не визначені, орган адміністративної юстиції, що виніс цей акт, встановлює заходи щодо його виконання. Він має право встановити термін для його виконання і накладити астрент [145, с. 98].

Астрент (з фр. L'astreinte; від лат. Adstringere – примус) є різновидом грошового штрафу, який визначається судом у випадках, коли боржник не виконує належним чином зобов'язання, які встановлюються рішенням суду, що в свою чергу виступає у вигляді додаткового фінансового заходу стимулювання виконання рішень суду. Інше тлумачення терміну «астрент» – процедура, коли суд встановлює абсолютний судовий контроль адміністративної справи, що у сукупності сприяє втіленню принципу обов'язковості виконання рішень суду і

надає стягувачеві та виконавцеві певних процесуальних важелів для реального виконання таких рішень [44].

У свою чергу адміністративний суд або адміністративний апеляційний суд може направити запит про виконання судового акту до Державної ради. У разі невиконання рішення, прийнятого органом адміністративної юстиції, Державна Рада має право, при дотриманні певних умов, накласти на юридичну особу публічного права або організацію приватного права, відповідальну за виконання будь-яких публічних управлінських функцій, астрент, який може бути встановлений судом у твердій сумі або у вигляді відсотка за кожен день невиконання рішення суду. Суд має право встановити порядок розподілу грошових сум, належних до сплати: частково позивачеві, частково в дохід державного бюджету. Крім того, якщо судові рішення передбачає обов'язок органів по виплаті грошової суми, підлягають застосуванню положення ст. L313-12 Кодексу фінансових судових установ, які передбачають, що у разі ухилення публічного органу від виконання обов'язку щодо виконання судового рішення на відповідальних осіб накладається штраф, передбачений ст. L313-1 Кодексу, у сумі не менше 150 євро, при цьому максимальна сума штрафу може дорівнювати розміру річної заробітної плати або іншого доходу винної особи (ст. L911-10) [145, с. 72].

Проведений аналіз дозволив виділити загальні риси в правовому регулюванні процесуального статусу суду в адміністративному судочинстві Франції і України.

При розмежуванні компетенції між адміністративним судом і судом загальної юрисдикції у Франції і України застосовується подібний матеріальний критерій, який охоплює владні повноваження публічних органів, спрямовані на задоволення суспільних потреб, які регулюються нормами публічного права і виключає дію норм приватного права [145, с. 92].

В обох країнах діють подібні механізми регулювання підстав виникнення

повноважень суду щодо публічно-правових спорів. Ці повноваження залежать від вибору заінтересованою особою або досудового (адміністративного) порядку вирішення спору з подальшим зверненням до суду (альтернативні повноваження суду), або обов'язкового дотримання попереднього порядку розгляду спору (певної категорії) компетентним публічним органом (додаткові предметні повноваження суду). Також відшкодування повноважень суду на розгляд публічно-правових спорів залежить від перевірки судом наявності або відсутності юридичного інтересу в особи, яка звертається за захистом суб'єктивного публічного права. При встановленні відсутності цього інтересу суд відмовляє в прийнятті адміністративного позовної заяви.

Відмінності в правовому регулюванні процесуально-правового статусу суду в адміністративному судочинстві України і Франції проявляються в наступному. У Франції існує відокремлена система спеціалізованих судових органів з розгляду і вирішення публічних спорів у сфері фінансів, бюджету та інших соціальних питань (система адміністративних судів зі спеціальною компетенцією). Вони здійснюють правосуддя в залежності від предмета регулювання публічних правовідносин, а їх повноваження при розгляді та вирішенні даних спорів, крім перевірки законності та обґрунтованості актів публічно-правових органів, в необхідних випадках включають перевірку доцільності їх прийняття. Ця перевірка передбачає встановлення відповідності мети і варіантів дії публічних органів стосовно конкретного випадку з урахуванням дотримання приватних і публічних інтересів, передбачених законом [234].

Для забезпечення виконання судових рішень публічними органами суд у Франції наділений повноваженням щодо встановлення астрента у вигляді відсотку за кожен день невиконання рішення суду [11, с. 70].

Крім того, Суд у Франції забезпечує сторонам можливість отримати право на врегулювання спору за допомогою великої кількості прийнятних процедур,

які отримали детальне регулювання у законодавстві. Це переговори, медіація, арбітраж і процедури в спеціалізованих адміністративних комісіях. Зацікавлені особи можуть скористатися ними як до звернення до суду, так і після. Це є одним з дієвих механізмів скорочення навантаження на суди і створює можливість надалі поширити правило про обов'язкове застосування примирних процедур на деякі категорії спорів [192].

Таким чином, виходячи із французького досвіду, в українських реаліях пропонуємо запровадження обов'язкового та безальтернативного для адміністративних справ контролю за виконанням рішень суду в публічно-правових спорах, а саме в контексті процедури подання звіту з виконання рішення суду суб'єктом владних повноважень. Крім того, пропонуємо:

- запровадити законодавчі зміни по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер;

- запровадити «монетизацію» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати;

- запровадити астрентну процедуру у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання, що безумовно являє собою додатковий фінансовий захід по стимулюванню виконання рішень суду;

- встановити абсолютний судовий контроль адміністративних справ, який допоможе ефективно реалізовувати принцип обов'язковості виконання рішень суду і забезпечить стягувача та виконавця певними процесуальними важелями для дієвого виконання судових рішень в адміністративному процесі.

Теоретичні основи інституту адміністративного судочинства, розроблені французькими дослідниками і втілені в формуванні системи органів адміністративного судочинства, їх компетенції, правилах і цілях діяльності, отримали (правда, в певній модифікації) поширення в сусідній з Францією державі – Німеччині. Зазначимо, що Німеччина до 1871 р. складалася з адміністративних територій, що пізніше одержали назву федеральних земель

єдиної держави Німеччини, що не можна не враховувати при дослідженні сутності її адміністративного судочинства [9, с. 143].

Результатом процесу формування адміністративного судочинства Німеччини стало:

— заснування відокремленої системи адміністративних судів з розгляду і вирішення публічно-правових спорів, а не системи органів державної влади, що мають крім повноважень у сфері управління ще й повноваження на вирішення публічно-правових спорів, як у Франції;

— затвердження в якості мети діяльності адміністративних судів захисту суб'єктивних публічних прав окремих осіб, що знайшло втілення в Основному Законі Німеччини в 1949 р., відповідно до якого особа, чиї права були порушені органами державної влади, має право звернутися до суду. Визнання суб'єктивних публічних прав стало підсумком розвитку в німецькій доктрині теорії суб'єктивних публічних прав людини, сформульованої в працях Р. Ієрінга, Г. Еллінека [370]. Суб'єктивні публічні права сприймаються через конституційні гарантії ефективного судового захисту за допомогою адміністративного судочинства, що передбачає реалізацію принципу активності суду незалежно від доводів заявника.

В даний час в систему адміністративних судів Німеччини входять:

— адміністративні суди земель – суди першої інстанції з розгляду та вирішення публічно-правових спорів;

— вищі адміністративні суди земель – апеляційна інстанція. Вони також іменуються верховними адміністративними судами або адміністративними судовими палатами за законодавством федеральних земель Німеччини.

— Федеральний адміністративний суд – вища судова інстанція [388].

Правовий статус адміністративного суду при розгляді та вирішенні адміністративних справ характеризують його компетенція, підстави виникнення його повноважень, принципи діяльності, межі контролю за адміністративними



актами органів управління, повноваження щодо примирення сторін, виконання прийнятих судових рішень [34, с. 88].

Для з'ясування компетенції адміністративних судів Німеччини слід звернутися до поняття публічно-правового спору, яке є головним при розмежуванні компетенції адміністративних судів, судів загальної юрисдикції, судів по трудових спорах, фінансових судів, соціальних судів. Згідно зі ст. 95 Основного закону Німеччини: «правосуддя у Німеччині здійснюється судами загальної юрисдикції, адміністративними судами, судами по трудових спорах, фінансовими судами, соціальними судами. Окремо функціонує Конституційний суд, який розглядає конституційно-правові спори і наділений власною компетенцією» [192].

Тут звертає на себе увагу відмінність публічно-правового спору від приватно-правового спору, яка є вирішальною для визначення можливості розгляду юридичної справи судом, що належить до певної гілки судової системи. Питання про розмежування публічно-правового і приватно-правового спору не завжди може бути вирішене однозначно і є в німецькій теорії і практиці спірним.

Під публічно-правовим спором розуміється спір, що тягне правові наслідки на підставі норми публічного права. Отже, дія органу влади матиме публічно-правову природу за умови, якщо основа цієї дії сформульована в нормах, що містяться в публічно-правовому законодавстві. Відповідно суд при вирішенні питання про підвідомчість йому спору повинен визначити правову природу предмета спору виходячи з галузі регульованих відносин: публічно-правового або приватно-правового законодавства [359].

Правове регулювання розмежування компетенції між судами базується на Основному Законі Німеччини і Положенні про адміністративне судочинство (далі – ПАС) [388].

В ч. 4 ст.19 Основного закону Німеччини сформульовано загальне

правило про компетенцію судів загальної юрисдикції, якщо інша компетенція не встановлена законом. Для визначення допустимості звернення до судів кожної з п'яти гілок слід розрізняти об'єкти оскарження, сформульовані в процесуальних законах Німеччини стосовно судів загальної юрисдикції, адміністративних судів, трудових судів, фінансових судів, соціальних судів, та Конституційного суду Німеччини. Для розмежування компетенції між адміністративними судами, судами загальної юрисдикції, трудовими судами, фінансовими судами, соціальними судами і Конституційним судом в § 40 ПАС сформульовано правило про те, що: «адміністративними судами розглядаються всі публічно-правові спори, які не належать до галузі конституційного права, якщо федеральним законом вирішення цих спорів прямо не віднесено до компетенції іншого суду» [192].

До компетенції Конституційного суду Німеччини належать публічно-правові спори, за яких:

- обидві сторони спору є конституційними органами;
- об'єктом спору є права і обов'язки, що безпосередньо виходять з Основного Закону Німеччини. Ці критерії сформульовані в Законі Про Конституційний суд Німеччини для розмежування його компетенції та компетенції адміністративних судів. До числа публічно-правових спорів, що розглядаються в Конституційному суді Німеччини, відносяться суперечки між партіями в парламенті щодо формування коаліційного уряду [359].

Розмежування компетенції між судами загальної юрисдикції, адміністративними, трудовими, фінансовими, соціальними судами здійснюється шляхом перерахування категорій публічно-правових спорів стосовно кожної з судових гілок [34, с. 92].

До компетенції судів загальної юрисдикції входить розгляд спорів про відшкодування шкоди, заподіяної органами державної влади:

- за майновими вимогами, що виникають із добровільно понесеної

шкоди в інтересах суспільства, та з публічно-правового зберігання;

— справи про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням публічно-правових обов'язків, не заснованих на публічно-правовому договорі.

До компетенції трудових судів належить розгляд спорів, що виникають з трудових відносин, крім спорів чиновників [359].

Соціальні суди вирішують спори щодо обов'язкового медичного та пенсійного страхування, страхування на випадок потреби в сторонньому догляді, соціальної допомоги.

Фінансові суди Німеччини вирішують податкові спори про митні збори [377].

Компетенцію адміністративних судів складає розгляд публічно-правових спорів з питань надання політичного притулку, екологічного права, державної служби, надання дозволів на будівництво, носіння зброї тощо [372].

Таким чином, законодавець крім особливих адміністративних судів засновує фінансові та соціальні суди як різновиди суб'єктів адміністративного судочинства і розмежовує їх компетенцію шляхом перерахування категорій публічно-правових спорів.

Підставою для виникнення повноважень адміністративних судів є пред'явлення адміністративної позовної заяви, яке здійснюється адміністративним позивачем після дотримання обов'язкового попереднього порядку його розгляду адміністративним органом, який прийняв оспорюваний адміністративний акт, за винятком випадків негайної подачі адміністративного позовної заяви, передбачених законом. Адміністративні позивачі можуть пред'являти позови про оскарження нормативних актів, прийнятих органами державної влади, а також індивідуальних актів [234].

Таким чином, у Німеччині адміністративне судочинство підрозділяється на провадження по оскарженню нормативних актів, які підлягають розгляду адміністративними судами земель і федеральними адміністративними судами, і

провадження по оскарженню адміністративних актів, які підлягають розгляду адміністративними судами першої інстанції.

Незалежно від виду адміністративного судочинства суд при прийнятті адміністративної позовної заяви здійснює перевірку допустимості пред'явлення позову пов'язаного з наявністю юридичного інтересу в захисті права. При відсутності у адміністративного позивача юридичного інтересу позов повинен бути відхилений судом з процесуальних підстав без прийняття рішення по суті [34, с. 78].

Функціонування адміністративних судів Німеччини ґрунтується на принципі об'єктивного розслідування або розшуку (§ 86 ПАС), який включає в себе наступні елементи:

— витребування судом доказів з обов'язків відповідної служби засобом процесуальних дій, передбачених ПАС з метою встановлення дійсного стану справ;

— забезпечення судом доповнення в дослідженні фактичних обставин у справі;

— відсутність пов'язаності суду доводами заявника при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів [372].

Принцип об'єктивного розслідування свідчить про відмінність правового статусу суду в адміністративному судочинстві від статусу суду в цивільному судочинстві. Крім принципу об'єктивного розслідування в адміністративному судочинстві діють принципи змагальності, гласності, публічності судочинства, рівності сторін [359].

Правила Цивільного процесуального кодексу адміністративні суди Німеччини можуть застосовувати у разі, якщо це відповідає принципу об'єктивного розслідування і за відсутності необхідних норм про провадження в адміністративних судах (§ 173 ПАС) [234].

Зміст принципу об'єктивного розслідування проявляється у здійсненні

судом потрібного обсягу (щільності) контролю при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів, процесуальних дій щодо сприяння примиренню сторін, повноважень щодо забезпечення виконання прийнятих судових рішень.

Тут слід виділити провадження по нормоконтролю (§47 ПАС) по перевірці дійсності норм права, що містяться в нормативних актах, прийнятих компетентними органами. Це норми права, прийняті у відповідності з Будівельним кодексом і нормами законодавства земель. В якості суду першої інстанції виступає Верховний адміністративний суд землі, який здійснює перевірку правомірності нормативного акту на відповідність компетенції органу влади, форми, змісту правових приписів, дотримання дискреційних повноважень [234].

При оскарженні рішень, прийнятих адміністративними органами, виявляються такі обставини:

- чи є фактичні передумови для реалізації адміністративного розсуду;
- чи було відомо адміністративному органу (чи розумів він), що існує можливість прийняття різних рішень, або він помилково вважав, що зобов'язаний прийняти певне рішення (так зване невикористання адміністративного розсуду);
- чи тримався орган у встановлених законом межах розсуду, чи брав те рішення (правовий наслідок), яке передбачено законом, або вийшов за зазначені межі (так зване перевищення меж);
- чи ґрунтувалося рішення адміністративного органу на правильних обставинах;
- чи враховував адміністративний орган усі точки зору та інтереси при проведенні аналізу та прийнятті рішення (так зване недостатнє зважування);
- чи була достатньою мірою врахована мета, з якою органу надавали повноваження на розсуд, і чи не керувався він міркуваннями (мотивами), що не мають відношення до справи (так зване помилкове застосування розсуду або

зловживання розсудом);

— чи дотримувався орган принципу пропорційності, що означає, що через обраний правовий засіб наслідок має бути відповідним для досягнення правової мети. Зазначений засіб має бути необхідним, тобто відсутнім є в тій же мірі підходящий, але більш помірний, м'який засіб; засіб і викликані ним обтяження повинні перебувати в розумному, пропорційному співвідношенні з правовою метою (тут діє так звана заборона надмірності) [377].

У Німеччині, однак, контроль навіть при прийнятті рішень з можливістю оцінки виходить за рамки їх чистої перевірки на фактичні та правові помилки. Зокрема, це стосується невизначених правових термінів. Тут виникає діапазон оцінки щодо певних випадків. Також в області правопорядку обсяг контролю за виконанням § 114 ПАС, особливо з точки зору дискреційних помилок адміністрації, є значним. Ідея щільного судового контролю за реалізацією адміністративними органами дискреційних повноважень передбачає перевірку доцільності адміністративного акту при вжитті міри, закріпленої в нормі права та її відповідності (адекватності) конкретному випадку [14, с. 96].

Крім повноважень з розгляду і вирішення публічно-правових спорів адміністративні суди здійснюють повноваження щодо примирення сторін. Найбільш поширеними формами врегулювання спорів є переговори, мирова угода, медіація. Зокрема, у Податковому кодексі Німеччини передбачено право податкових органів укладати угоди з платниками податків з питань про базу оподаткування [388].

Так, медіація як спосіб врегулювання публічно-правових спорів, тому отримала поширення у зв'язку з прийняттям Закону про підтримку медіації та інших процедур позасудового врегулювання конфліктів та внесення змін в § 173 ПАС, який наділив адміністративний суд повноваженням пропонувати сторонам скористатися процедурою посередництва (медіації) або іншою формою врегулювання спорів на будь яких судових стадіях розгляду справи.

Якщо сторони приймають пропозицію суду, то суд виносить ухвалу про призначення відповідної примирної процедури. Згідно § 278 Цивільного процесуального кодексу Німеччини в адміністративному судочинстві допускається можливість проведення примирення суддею-медіатором, який володіє методами вирішення конфліктів [372].

Суддя-медіатор не наділений повноваженням щодо розгляду спору по суті, на відміну від судді, у провадженні якого перебуває справа, а діє на підставі принципів добровільності та узгодженості у врегулюванні спору сторонами. Така форма врегулювання спору може також включати в себе можливість прийняття рішення, яке знаходиться за межами публічно-правового спору. Однак для успішного проведення примирення потрібним є дотримання публічно-правових норм про межі розсуду адміністративного органу, оцінка фактів, що входять в предмет адміністративного розсуду. На час проведення посередництва суд виносить ухвалу про зупинення провадження у справі. У разі досягнення мирової угоди суд за клопотанням сторін виносить ухвалу про її затвердження [359].

До повноважень адміністративних судів відноситься також повноваження з контролю за виконанням прийнятого судового рішення. Згідно § 172 ПАС судове рішення, прийняте проти органу влади, зобов'язує останнього усунути несприятливі наслідки адміністративного акту або видати новий правовий акт. Іншим видом примирної процедури є арбітраж – у випадках, якщо законом прямо передбачається можливість його застосування. При невиконанні адміністрацією рішення адміністративного суду на відповідних посадових осіб може бути накладено адміністративний штраф у розмірі до 10 000 євро із зазначенням терміну виконання судового рішення. Встановлення адміністративного штрафу може провадити вдруге [368].

Виконання судових рішень на практиці, як правило, не викликає ніяких складнощів: органи управління, поважаючи рішення адміністративного суду,

своєчасно і ретельно виконують їх. У разі порушення посадових обов'язків, що спричинили в процесі виконання судового рішення накладення на орган управління штрафних санкцій, відповідальні посадові особи відповідають перед відповідним адміністративним органом у порядку регресної вимоги (позову) [79].

Таким чином, в Німеччині і Україні загальним в правовому регулюванні адміністративного судочинства є застосування подібного матеріального критерію для розмежування повноважень між адміністративним судом і судом загальної юрисдикції. Це владні повноваження публічних органів, спрямовані на задоволення суспільних потреб, які регулюються нормами публічного права і виключають дію норм приватного права.

Крім того, в обох країнах діє подібний механізм регулювання підстав виникнення повноважень суду щодо публічно-правових спорів – перевірка судом наявності законного інтересу в особи, яка звертається за захистом суб'єктивного публічного права. При встановленні його відсутності суд відмовляє в прийнятті адміністративного позовної заяви. Так, Верховний Суд України дійшов висновку, що: «судовому захисту в адміністративному судочинстві підлягає законний інтерес, якому властиві такі ознаки: має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; пов'язаний із конкретним матеріальним або нематеріальним благом; є визначеним - благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним, у позовній заяві особа повинна зазначити, який саме її інтерес порушено та в чому він полягає; є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі (позивачу); суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень. У разі встановлення обставин, що свідчать про очевидну відсутність законного інтересу (матеріально-правової заінтересованості), адміністративний суд не має юрисдикції для розгляду справи і відмовляє у відкритті адміністративного провадження» [273].



При здійсненні судом повноважень з розгляду та вирішення публічно-правових спорів в німецькому адміністративному судочинстві діє принцип об'єктивного розслідування (розшуку), реалізація якого проявляється в захисті слабкої сторони у справі і який схожий з принципом активності суду в адміністративному судочинстві в Україні [373].

Так українські реалії цивільного і адміністративного судочинства характеризуються наявністю елементів змагальності у вигляді соціально-правової активності суду, що сприяють роз'ясненню прав та обов'язків стосовно доказових процедур особам, що приймають участь у справах, а також спрямовані на вдосконалення засобів судового контролю за використанням повноважень сторін процесу. Адміністративне судочинство в Україні характеризується більш активнішою роллю суду з приводу забезпечення змагальності сторін [34, с. 62].

Відмінності в правовому регулюванні процесуально-правового статусу суду в адміністративному судочинстві Німеччини і України проявляються в наступному.

У Німеччині крім адміністративних судів, очолюваних Федеральним адміністративним судом, наявні два самостійних види адміністративних судів спеціальної компетенції - з фінансових спорів і соціальних спорів, очолюваних Федеральним фінансовим судом і Федеральним соціальним судом [371].

Повноваження адміністративного суду в Німеччині заперечують, за загальним правилом, при обов'язковому попередньому вирішенні публічно-правового спору органом влади, акти якого оскаржуються зацікавленими особами (провадження по запереченню), за винятком випадків негайної подачі адміністративної позовної заяви, передбаченої законом (справи по оскарженню нормативних актів) [54].

Крім того, до повноважень німецького суду в адміністративному судочинстві крім перевірки законності та обґрунтованості актів публічно-

правових органів в необхідних випадках входить перевірка доцільності їх прийняття, яка передбачає встановлення відповідності мети і варіантів дій публічних органів стосовно конкретного випадку з урахуванням дотримання приватних і публічних інтересів, передбачених законом. Для забезпечення виконання судових рішень публічними органами суд в Німеччині наділений повноваженнями щодо встановлення штрафу в розмірі до 10 000 євро і терміну виконання прийнятого судового рішення [374].

Суд у Німеччині забезпечує сторонам можливість скористатися правом на врегулювання спору за допомогою великої кількості примирних процедур, які отримали детальне регулювання в інших законах. Це переговори, медіація, судове примирення, процедура арбітражу. Даними процедурами зацікавлені особи можуть скористатися як до звернення до суду, так і після. Це значно скорочує навантаження на суди і разом з тим дає можливість ввести правило про обов'язкове врегулювання деяких категорій спорів за допомогою примирних процедур [377].

Теоретичною основою формування англосаксонської моделі адміністративного судочинства послужила доктрина панування права, суть якої полягає в підпорядкуванні правителів держави нормам загального права у формі закону, звичаю і судового прецеденту. Органами влади, що забезпечують панування права у всіх сферах суспільного життя є королівські суди, які наділені компетенцією з розгляду та вирішення справ як у сфері приватного, так і публічного права за правилами цивільного судочинства на відміну від країн системи континентального права (Франція, Німеччина). У зв'язку з чим Англійська юридична теорія відмовилася розробляти основи теорії адміністративного судочинства, що ставила під сумнів непорушність основ доктрини панування права. У доктрині континентального права адміністративне судочинство розглядається як складова частина адміністративного права, на відміну від англосаксонської доктрини панування права, за якою право

вважається чинним, якщо воно отримало визнання в судовому (процесуальному) порядку [368].

Однак, на рубежі XIX-XX ст. у правовій системі Великої Британії відбуваються зміни у зв'язку з посиленням впливу виконавчої влади. Відповідно закономірного характеру набувають відступ від традицій «універсального судового розгляду різних правових спорів і введення перших адміністративних трибуналів. Це спричинило зміну існуючої теоретичної концепції компетенції судів та адміністративних трибуналів по публічно-правових спорах. В даний час в Великій Британії налічується понад 170 автономних трибуналів, які розглядають і вирішують справи, пов'язані з соціальним страхуванням і пенсіями по інвалідності, спори, що стосуються вибору державної школи батьками, спори з імміграції та надання притулку, спори в сферах містобудування, прибуткових податків, психіатричного обстеження тощо. Систему адміністративних трибуналів очолює Рада з трибуналів, заснована Актом про трибунали і розслідування 1958 р. В подальшому відбулося і встановлення системи уповноважених парламентом посадових осіб. У літературі для найменування уповноважених парламентом використовують термін «омбудсман». В даний час в Великій Британії заснована розгалужена мережа уповноважених, серед яких є парламентський Уповноважений з адміністративних питань (1967 р.), Уповноважений з питань охорони здоров'я (1973 р.), уповноважені з питань місцевого самоврядування (1974 р.), інших органів, що виконують функції контролю щодо органів виконавчої влади (вищі органи виконавчої влади, які здійснюють відомчі перевірки щодо нижчих органів виконавчої влади), реформування судової системи [374].

Сьогодні в Великій Британії будь-яка приватна особа на свій розсуд має право звернутися за захистом своїх прав в будь-який з органів, наділених компетенцією з розгляду публічно-правових спорів. Серед цих органів влади

провідним механізмом забезпечення захисту прав приватних осіб від свавілля виконавчих органів влади є суд, який має тривалу правову традицію, і належні гарантії захисту прав приватних осіб, що реалізуються шляхом процесуальної форми розгляду і вирішення публічно-правових спорів, якщо актом, прийнятим компетентним органом виконавчої влади зачіпаються юридичні інтереси приватних осіб [122].

В даний час система судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів включає в себе:

— адміністративний суд Великої Британії, який є частиною відділення королівської лави високого суду і правомочний здійснювати нагляд за законністю і якістю діяльності центральних і місцевих органів влади, регулюючих і дисциплінарних органів, нижчестоящих судів і адміністративних трибуналів, інших державних органів і посадових осіб, які здійснюють публічні функції;

— апеляційний суд, що розглядає публічно-правові спори у відношенні актів органів адміністративної юстиції і нижчих судів, в тому числі рішень адміністративних трибуналів, з питань зайнятості населення, сільськогосподарських земель, трудової діяльності, надання притулку та імміграції, психічного здоров'я, соціального забезпечення або виплат по догляду за дитиною; податкові спори фізичних та юридичних осіб;

— Верховний Суд, який є у Великій Британії останньою апеляційною інстанцією у всіх цивільних справах, а також у справах особливої важливості;

— суди графств, наділені компетенцією з розгляду позовів по справах поліції, справах, пов'язаних з позовами, що стосуються прав на землю. Складні публічні справи підлягають передачі до Високого суду у відділення королівської лави;

— Суд Корони, що розглядає скарги на рішення магістерських судів;

— суди магістратів, які мають повноваження на розгляд деяких цивільних

справ, що стосуються питань виховання дітей, і кримінальних справ, що стосуються злочинів неповнолітніх. Рішення у цивільних справах підлягають оскарженню в судах графств [122].

Розмежують компетенцію між судами Закон про вищі суди 1981 р., а також Закон про трибунали, суди та примусове виконання 2007 р. Порядок здійснення судочинства в адміністративних справах регулює Закон про цивільне судочинство 1997 р. Зміст діяльності судів з розгляду та вирішення адміністративних справ становить судовий контроль за діяльністю органів державної влади. Предметом судового контролю є адміністративні акти, прийняті даними органами [34, с. 98].

У юридичній літературі зміст діяльності судів з контролю трактується як порядок здійснення судом повноважень і засоби, що використовуються судом при здійсненні правосуддя. Для з'ясування сутності цих феноменів розглянемо поняття адміністративного акту.

Під адміністративними актами розуміються будь-які документи, прийняті органами державної влади і які зачіпають права приватних осіб. Це методики, рекомендації, стандарти, письмові відповіді і звіти, відмови в прийнятті адміністративного акту.

При здійсненні контролю за адміністративними актами суди вирішують завдання, передбачені ст. 31 Закону про вищі суди 1981 р.:

- забезпечують обов'язкове тлумачення дійсного змісту законів, прийнятих парламентом;
- розглядають дійсність статутів і постанов (підзаконних актів) у порівнянні з нормами права, що мають більшу юридичну силу, і здійснюють тлумачення конкретних положень, що містяться у підзаконних актах;
- здійснюють контроль за реалізацією державними органами дискреційних повноважень;
- здійснюють контроль за застосовуваними цими органами процедурами

прийняття адміністративного акту;

— здійснюють контроль неупередженості осіб, які приймають рішення, та забезпечують надання ефективного засобу правового захисту у разі юридично значимої помилки [369].

Компетенція суду з розгляду рішень, прийнятих органами державної влади, виникає у разі, якщо ці рішення є предметом публічного права. У науці і судовій практиці Верховного Суду вироблено такі критерії віднесення спору до публічного права:

— джерело повноважень компетентного органу – закон або статут, що передбачає компетенцію органу на здійснення відповідної дії;

— сфера дії вживаних заходів;

— сприйняття природи влади – чи сприймає особа, що приймає рішення, або інший суб'єкт публічно-правові функції або ж функція, що сприймається, є наслідком публічного права [368].

З урахуванням зазначених критеріїв предметами публічно-правових спорів є не тільки рішення в класичних областях адміністративного права, таких як право місцевого самоврядування (місцеве право), право планування (право будівництва і забудови) або міграційне право (право проживання та притулку), а й спірні питання в області трудового права, застосовні до державних службовців [44].

В англійській юридичній літературі досліджено елементи судового контролю щодо адміністративних актів, прийнятих органами виконавчої влади:

— законність адміністративних актів;

— нераціональність;

— процесуальна недоречність [312].

Контроль законності адміністративного акту включає в себе перевірку судом наявності у органу, який прийняв рішення, компетентності при:

— тлумаченні змістовного значення нормативного терміну;

— виборі фактів для віднесення їх до правової характеристики норми.

Перевірка ірраціональності включає в себе перевірку:

— дій органу, що виразилися в незастосуванні норм, що передбачають вибір дії виходячи з конкретного випадку (невиконання дискреційних повноважень);

— дій органу, спрямованих на зловживання правом [44].

Порушенням обов'язку використовувати дискреційні повноваження є випадки:

— недотримання заборони на передачу повноважень іншим особам, які приймають рішення («дискреційні повноваження не повинні передаватися»). Таке неприпустиме делегування здійснюється у випадках справжнього делегування або коли рішення підпорядковується чужій волі (особа діє під диктовку);

— нехтування заборонами пов'язувати себе («дискреційне право не повинно бути скутим»). Заборона на самостійний обов'язок може бути порушена в разі дії правил про самообмеження адміністрації (відмова від довільного вибору за допомогою правил самообмеження або політики), самообмеження на основі угод (відмова від довільного вибору за допомогою договору або іншого зобов'язання) і прийняття зобов'язання щодо заяв, зроблених в минулому (відмова від довільного вибору за допомогою уявлень або рекомендацій, які вводять в оману);

— невиконання дискреційних повноважень передбачається у разі несвоєчасної їх інтерпретації [368].

Зловживання правом відбувається:

— у разі переслідування неналежних цілей щодо конкретного дозволу (нематеріальні аспекти) або недотримання суттєвих аспектів (несуттєві міркування);

— у разі необґрунтованих, перебільшених або надмірних рішень (їх

нерозумність і відповідно нераціональність);

— у разі зловмисності або умисного зловживання дискреційними повноваженнями (недобросовісність) [312].

Сюди ж відноситься пропорційність прийнятого рішення, під якою суди розуміють пропорційність (адекватність прийнятого) адміністративного акту у конкретному випадку. Тут суд зобов'язаний перевірити:

— чи є законодавча мета досить важливою для обґрунтування обмеження основних прав;

— чи є раціональними заходи, спрямовані на досягнення законодавчої мети;

— чи не надмірними є засоби, які використовуються для впливу на право або свободу [371].

Суди також повністю усвідомлюють, що дотримання такої пропорційності призводить до суттєвої інтенсифікації судового контролю. При цьому дослідники зазначають, що доктрина пропорційності може вимагати від суду, що веде огляд, оцінки балансу, який був досягнутий особою, що приймає рішення, а не тільки того, чи перебувала вона у межах діапазону раціональних або розумних рішень. Крім того, критерій пропорційності може вимагати від суду уваги до відносної ваги, що надається інтересам і міркуванням сторін [376].

Таким чином, інтенсивність судового контролю говорить про те, що обмеження права було необхідно в демократичному суспільстві з позицій задоволення нагальної соціальної потреби і вирішення питання про те, чи дійсно втручання було пропорційним до переслідуваної законної мети. Інакше кажучи, суд здійснює контроль доцільності актів органів виконавчої влади, що передбачає дотримання передбаченої законом мети регулювання суспільних відносин, компетенції органу влади, заходів, що застосовуються для врегулювання суспільних відносин із дотриманням приватних і публічних



інтересів [44].

Також слід враховувати, що суди правомочні змінити офіційне рішення компетентного органу, коли минула практика прийняття рішень органами влади і прийняте адміністрацією конкретне рішення не виправдовують очікування того, що наступні відхилення від цієї встановленої практики прийняття рішень «справедливо» враховують інтереси громадянина.

Суд, крім того, забезпечує перевірку законності адміністративної процедури (процесуальної неправомірності). Порухення процесуальних норм може призвести до недійсності рішення, але тільки в тому випадку, якщо відповідна процесуальна вимога класифікується як «обов'язкова». Тут знаходить застосування поняття «процесуальна відповідальність», яка включає в себе також неписані процесуальні принципи. Таким чином, орієнтирами для управління є, перш за все, традиційні принципи природної справедливості. Основні процесуальні принципи природної справедливості включають в себе обов'язок слухати всі залучені сторони (*audi alteram partem*), прийняття рішення по суті (*nemo iudex in causa sua*), а також обов'язок приймати рішення без упередженості (правило проти упередженості) [376].

Порухення процесуальної справедливості може бути і результатом ігнорування законних очікувань з процесуальної точки зору (процесуальні законні очікування). Крім явних зобов'язань, процесуальні законні очікування можуть бути отримані, зокрема, з процедури, яка постійно застосовувалася в минулому, а це породжує надію на те, що вона буде змінюватися і в майбутньому, з оцінки її сумісності позиціям ЄСПЛ у відповідності з розділами 3 і 6 Закону про права людини 1998 р. В ст. 6 підрозд. 1 Закону про права людини говориться, що «дії державного органу, не сумісні з конвенційним правом, є незаконними». Порухення, згадані в підрозд. 1 розділу 1 і підрозд. 3 Закону про права людини щодо конвенційних прав, які відтворюються в Додатку 3 до Закону про права людини, прямо і буквально, в принципі,

призводять до незаконності і недієздатності адміністративного рішення [122].

За підсумками розгляду справи суд виносить такі види рішень:

— про анулювання постанови компетентного органу, яка визнається недійсною з моменту її прийняття. Однак компетентний орган може прийняти нове рішення, і в цьому випадку йому необхідно дотримуватися тлумачення закону, викладеного в рішенні суду;

— рішення про заборону. Це заборонний наказ, який заснований на попередній забороні правового захисту. За допомогою такого наказу адміністративному органу може бути заборонено використовувати свої повноваження, особливо якщо він, здійснюючи свою юрисдикцію, перевищить межі своєї юрисдикції або норми природного правосуддя;

— рішення про зобов'язання. За допомогою імперативного наказу державний орган може бути зобов'язаний виконувати свої законні публічні обов'язки, причому заявник повинен мати законний інтерес у виконанні цього зобов'язання. Обов'язковий наказ не буде виданий, якщо адміністративний орган має так зване повне право вирішувати, діяти йому чи ні [312].

Крім повноважень з розгляду публічно-правових спорів по суті суд здійснює повноваження щодо сприяння примиренню сторін, при чому на всіх стадіях процесу. До числа форм, використовуваних судом для примирення, відносяться медіація, судове примирення, переговори, мирова угода. Особливого поширення дані форми отримали по податкових спорах, у сфері будівництва, соціальних виплат [368].

Серед повноважень суду в адміністративному судочинстві Великої Британії важливим є забезпечення гарантії виконання його рішень публічними органами в розумний строк. Для випадків невиконання адміністративним органом судового рішення передбачається відповідна процедура забезпечення його виконання, зокрема за допомогою винесення судових заборон або накладення штрафів, а посадові особи, відповідальні за виконання судових

рішень, також можуть залучатися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності [11, с. 103].

Якщо орган влади не виконує рішення суду про скасування адміністративного акту, заявник на підставі розділу 4 Закону про права людини 1998 р. вправі звернутися в суд з відповідною заявою про несумісність і пред'явити вимогу про відшкодування збитків, викликаних невиконанням судового рішення [44].

Таким чином, загальним у правовому регулюванні адміністративного судочинства у Великій Британії і Україні є те, що підставою виникнення повноважень суду щодо публічно-правових спорів є перевірка судом наявності або відсутності юридичного інтересу у особи, яка звертається за захистом суб'єктивного публічного права; при встановленні відсутності такого суд відмовляє у прийнятті адміністративної позовної заяви. Крім того, зацікавлена особа має право спочатку звернутися за захистом своїх прав до органу, наділеного компетенцією на вирішення публічно-правового спору, і лише потім до суду (альтернативні повноваження суду), або відразу до суду. Обов'язковий попередній порядок розгляду публічно-правових спорів не передбачений законом, проте законодавство Великої Британії для скорочення навантаження на суди містить правила про первинний розгляд публічних спорів у відповідному адміністративному трибуналі [374].

Суд в Великій Британії забезпечує сторонам можливість скористатися правом на врегулювання спорів за допомогою примирних процедур-переговорів, медіації, судового примирення. Даними процедурами зацікавлені особи можуть скористатися як до звернення до суду, так і після, що істотно скорочує навантаження на суди [312].

Крім того, в британському адміністративному судочинстві діє принцип розшуку, реалізація якого проявляється в захисті слабкої сторони в адміністративному судочинстві. Цей принцип схожий з принципом активності

суду в адміністративному судочинстві України [371].

Відмінності в правовому регулюванні адміністративного судочинства у Великої Британії і України є відсутність у першої і наявність у другої спеціальних органів – адміністративних судів, які уповноважені здійснювати вирішення публічно-правових спорів в рамках адміністративного судочинства. Крім того, особливості процесуально-правового статусу суду в адміністративному судочинстві проявляється при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів. Так, у Великій Британії крім перевірки законності та обґрунтованості актів публічно-правових органів, суд в необхідних випадках перевіряє доцільність їх прийняття, яка передбачає встановлення відповідності мети і варіантів дій публічних органів стосовно конкретного випадку з урахуванням дотримання приватних і публічних інтересів, передбачених законом. Для забезпечення виконання публічними органами судових рішень суд у Великій Британії наділений повноваженням щодо стягнення збитків у зв'язку з їх невиконанням [192].

Цікавим видається досвід адміністративного судочинства Угорщини. В даний час в Угорщині адміністративне судочинство здійснюється загальними судами, а в якості спеціалізованих судів з певними особливостями виступають тільки суди по трудових спорах. Після вступу в силу Закону про адміністративну юстицію від 1991 р. для розгляду адміністративних справ було призначено 120 суддів, які переважно не мали досвіду роботи в цій галузі і вимушені були займатися крім цього також цивільними або економічними справами. Більшість з них раніше займалася вирішенням цивільних суперечок і, таким чином, їх підхід визначався не публічно-, а приватно-правовим мисленням. У багатьох випадках це мало несприятливі наслідки, так як приватне і публічне право вимагають різного підходу і спеціальних знань. Постійно зростаюче число позовів (останнім часом в суди надходить 30-40 тисяч нових адміністративних справ на рік) загальні суди розглядають, як

правило, по першій інстанції. У столичному і 19 обласних судах по переважній більшості справ рішення виносяться суддями в першій інстанції остаточно і одноосібно, але у фінансових справах вище певної ціни позову рішення виносить суддівська колегія, що складається з трьох професійних суддів. Судові рішення першої інстанції, що вступили в законну силу, як правило, не можуть бути оскаржені. Для перегляду справи за деякими категоріями спорів можна звернутися зі скаргою і до Верховного Суду [337].

Адміністративні судді призначаються угорською радою правосуддя. У Верховному Суді, а також столичному та обласних судах професійні судді, що займаються справами даної категорії, входять в адміністративну колегію (на її засіданні в обласному та Столичному судах бере участь представник Верховного Суду). Колегією вивчаються конкретні рішення з метою сприяти виробленню єдиної правозастосовної практики. Вона також висловлює свою думку щодо спірних питань правозастосування [157, с. 101].

При Верховному Суді працює рада з єдності правової практики в галузі адміністративної юстиції. Названий орган може вибрати і опублікувати судові рішення, що має принципове значення для судової практики. У 1993 р. була створена Асоціація угорських адміністративних суддів, і більшість суддів, що займаються адміністративними справами, є її членами. У минулі роки Асоціація працювала успішно, обговорювала професійні питання, організувала конференції, сприяла створенню єдиної судової практики, залучаючи до цієї роботи, крім суддів, також фахівців-управлінців. Останнє є особливо важливим, оскільки в даний час серед адміністративних суддів тільки в рідкісних випадках зустрічаються фахівці з адміністративним досвідом. Система адміністративної підготовки та атестації адміністративних суддів ще до кінця не склалася [192].

Судді в адміністративних справах призначаються угорською радою правосуддя за поданням голови відповідного суду. Суддя має згідно з професійним статусом посадовий оклад, який забезпечує його матеріальну

незалежність. Після призначення судді на невизначений термін його атестація проводиться через кожні 6 років, але в цілому не більше двох разів. Через кожні три роки служби оклад судді збільшується. Протягом усього стажу роботи за зразкову службу він може бути двічі переведений в більш високу категорію оплати позачергово [337].

Законодавство Угорщини про структуру судів і про юридичний статус суддів як за змістом, так і за їх практичним здійсненням є важливою гарантією правової держави. У цьому сенсі слід також підкреслити роль угорського Конституційного Суду, який можна вважати дуже ефективним юрисдикційним органом [11, с. 98].

Наприкінці, звернемося до дослідження системи адміністративного судочинства в США. При побудові адміністративного судочинства в США була прийнята доктрина панування права, яка, як і в Великій Британії, з плином часу зазнала змін. Відповідно до ідеї Верховного судді Холта англійське право було автоматично перенесено в США, де застосовувалися загальне право, а також англійська правова система, центральним елементом якої є судова система.

В американській правовій доктрині діяло положення, згідно з яким розгляд і вирішення публічно-правових спорів здійснювалося тільки судами шляхом прийняття рішень, що мають характер прецеденту. В силу ст. 3 Конституції США суди наділені компетенцією з розгляду і вирішення будь-яких правових спорів, в тому числі публічно-правових. З прийняттям у 1946 р. Федерального закону про адміністративну процедуру компетенцією з розгляду і вирішення публічно-правових спорів крім судів загальної юрисдикції були наділені спеціалізовані адміністративні органи (адміністративні трибунали). Посадовою особою, яка здійснює повноваження з розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що складаються при адміністративному трибуналі, є адміністративний суддя. У вітчизняній юридичній літературі для позначення діяльності адміністративних трибуналів використовуються терміни «квазісудова

діяльність» або «адміністративний арбітраж», в законодавстві США – «адміністративна ад'юдікація» [374].

Підставою прийняття закону про адміністративну процедуру стала критика діяльності судів, які здійснюють функції судового контролю у відношенні органів виконавчої влади, та обмеження судового контролю.

Правовим актом, що регулює судочинство, є збір законів США, що включає розділ 28 «судоустрій і судочинство».

Тут діє положення про те, що суддя загальної юрисдикції не володіє необхідними знаннями експерта, необхідними для якісного та всебічного розгляду публічно-правового спору, тому не можна забезпечити гарантії належного розгляду та вирішення публічно-правових спорів таким суддею з урахуванням професіоналізму та уважності.

В даний час в систему судів США входять: Верховний Суд США, що здійснює функції першої, апеляційної, касаційної інстанцій; апеляційні суди, що здійснюють функції з перегляду судових актів, прийнятих окружними судами, спеціалізовані федеральні суди (Податковий суд, Суд у справах зовнішньої торгівлі, Суд за претензіями до федерального уряду), окружні суди, що здійснюють функції судів першої інстанції. Нижче рівня окружних судів розташовуються судді-магістрати США і суди у справах про банкрутство [11. С. 209].

Повноваження суду щодо перегляду адміністративних актів та адміністративних актів, під якими розуміються будь-які акти, що надають повноваження адміністративним органам визначати приватні права та обов'язки осіб на підставі законів, статутів або рішень компетентних органів влади (дії з видачі ліцензій, санкції, надання пільг, відмови від вчинення дії або бездіяльності) виникають на підставі пред'явлення особами, які мають юридичний інтерес, позовної заяви в порядку цивільного судочинства (§ 701 Зводу законів США). У § 704 Закону про процедуру прийняття

адміністративних рішень (Administrative Procedure Act, далі – ПАР) сформульовано правило про те, що «дії Агентства, що підлягають перегляду відповідно до закону, для яких немає іншого адекватного засобу правового захисту, підлягають судовому перегляду». Відповідно повноваження суду виникають після розгляду публічно-правового спору в адміністративному трибуналі. Це яскравий прояв принципу «первинного розгляду і вирішення публічно-правового спору в адміністративному органі», який повинен дотримуватися за умови, якщо розглянута справа підпадає під компетенцію адміністративного органу, але ще не було проведено жодного розгляду. Дане правило не застосовується тільки в тому випадку, якщо спір стосується виключно питань тлумачення закону або якщо громадянин не може продовжувати розгляд.

Щодо обсягу повноважень суду при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів слід зазначити, що в законодавстві США сформульовано правило, що суд не покликаний замінювати адміністрацію, що означає, що суди повинні «поважати розумне тлумачення закону адміністрацією» і не повинні здійснювати повний судовий перегляд тлумачення закону адміністрацією. Адміністрація є четвертою владою, підпорядкованою виконавчій владі, наділеною функціями щодо нормотворчості, розгляду спорів, виконання прийнятих адміністративних актів. Дана доктрина отримала назву доктрини конституційної держави [20, с. 51].

Отже, у багатьох випадках суд поважатиме адміністративне рішення, оскільки він не повинен виступати «вчителем педантизму», замінювати собою адміністрацію. Це правило застосовується судом при наявності достатньо обґрунтованих доказів прийняття адміністрацією рішення, що не допускає можливого спростування, так як є очевидним.

Разом з тим з правила про повагу розумного тлумачення закону маються винятки, обумовлені видами діяльності адміністрації: формальна діяльність,



неформальна діяльність і нормотворчість. У залежності від виду діяльності адміністрації суд при розгляді публічних спорів здійснює повноваження з перевірки:

- фактичних обставин, встановлених адміністрацією;
- правової кваліфікації;
- застосування адміністрацією меж розсуду [11, с. 213].

У всіх цих випадках обсяг повноважень суду з перевірки дій адміністрації різний і багато в чому залежить від їх виду (формальна і неформальна діяльність, нормотворчість). У всіх формах проводиться відмінність між рівнями встановлення фактів, юридичного тлумачення і застосування меж розсуду (юридичний висновок і розсуд). Відправною точкою судового перегляду є обґрунтування прийнятого органом влади рішення, яке необхідно при формальній нормотворчості (§ 557-с) і дещо менше потрібно при нормотворчості неформальній (§ 553-б). При неформальній нормотворчості обґрунтування не встановлюється законом, але забезпечується судовою практикою Верховного Суду, який або відразу вимагає обґрунтування, або згодом виносить постанову про обґрунтування.

Суд повинен обґрунтовувати ці доводи незалежно від їх висунення громадянином.

У свою чергу питання про факти вирішене в § 706 ПАР, де передбачається три види контролю: їх повна переоцінка в ході перегляду справи «*de novo*» і обмежений перегляд адміністративного рішення щодо того, чи є воно підкріпленим істотними доказами або довільним.

У разі перегляду справи «*de novo*» суд жодним чином не пов'язаний тим, що органом встановлено який-небудь факт, але він може постійно піднімати факти, про які йде мова. У § 706 не уточнюється, в яких випадках відбувається перегляд «*de novo*». Його необхідність впливає або з правового порядку, або з судового права, особливо в області конституційних і юрисдикційних фактів. Це

означає, що факти, засновані або на конституційних правах і обов'язках, або на юрисдикції органу, підлягають повному судовому контролю, і останнім часом з'являється більш сильна позиція.

Істотні докази повинні підтверджуватися адміністративними рішеннями, винесеними в протоколі (§706 розділу II). Ця формула конкретизується шляхом пояснення «пошуку відповідних доказів, які можна було б прийняти в якості достатніх для обґрунтування висновку». Однак це формулювання має значну гнучкість. Фактична щільність контролю залежить від функціональних і прагматичних аспектів, таких як процес адміністративної процедури і складність питання, а також відповідна технічна компетентність органу. У будь-якому випадку суд розглядає весь протокол, тобто всі факти, як обґрунтовують адміністративне рішення, так і заперечують проти нього [234].

У всіх інших випадках суди застосовують тільки заборону на довільні дії. У судовій практиці розгляд питання, чи є рішення довільним або не є таким, прирівнювався до перевірки його раціональної основи. Тим часом, стандарти перевірки були посилені, таким чином контрольна щільність довільного рішення була ближче до перевірки істотних доказів, незважаючи на всі спроби розмежування.

Правило про інтерпретацію закону також вказує на підвищення рівня судового контролю. В принципі, це одна з функцій судів, а саме функція тлумачення конституційних і статутних положень (п. 2 § 706 ПАР). Суворий стандарт перевірки застосовується до дотримання встановлених законом вимог, що прямо передбачено в § 706 п. 2, і вимагає відміни «адміністративних рішень, які суперечать конституційному праву, владі, привілеям або імунітету».

Взагалі Верховний Суд США орієнтує суди на повну перевірку відповідності адміністрації до встановлених законом підстав для видачі рішень. Звичайно, закони часто наказують лише загальний напрям дій, які адміністрація повинна конкретизувати і виконувати під свою відповідальність. Це, зокрема, ті

випадки, коли адміністрація зобов'язана виконувати функцію тлумачення правових норм. Верховний Суд покликаний поважати це тлумачення, однак він приймає рішення в залежності від того, чи є ясний намір Конгресу остаточно вирішити питання. Якщо ж чітка і недвозначна мета законодавця не простежується, Суд обмежується розумним розглядом справи. Тоді він залежить від того, чи є «тлумачення статуту агентством прийнятним, а не правильним». Оскільки ці дві альтернативи рідко існують в чистому вигляді і можна спостерігати множинні переходи між ясними і неоднозначними цілями, суди в залежності від ситуації застосовують більш суворі або більш стримані стандарти перевірки, які залежать від таких аспектів, як складність питання, досвід органу влади, контекст і воля законодавця [44].

Американською прецедентною практикою і теорією передбачено застосування закону при встановленні фактів або юридичному тлумаченні, або чогось третього. Тому застосування права часто кваліфікується як змішане питання права і фактів, що дає судам певну гнучкість при винесенні рішень.

Зазначимо, що § 706 п.1 ПАР вимагає, щоб адміністративне рішення і прийняття адміністративного права не були довільними, не були зловживанням дискреційними повноваженнями або іншим чином не відповідали закону. Таким чином, тут також застосовується стандарт загальної розумності, який вже використовується для визначення фактів в контексті істотних доказів і в довільному контексті. Дискреційні рішення спеціально розглядаються на предмет дискреційних помилок. Передбачене законом надання органу дискреційних повноважень визначається відповідно до загальних правил тлумачення. Зокрема, розсуд передбачається при визначенні складних завдань і складних цілей або коли рішення задачі доручається органу. Явне надання законом права розсуду має відповідно до § 701 (а) призвести до виключення можливості судової перевірки. Однак цей стандарт також досить вузько тлумачиться у відношенні регламентації розгляду питання про зловживання

дискреційними повноваженнями і обмежується випадками, в яких відсутні будь-які правові норми [20, с. 53].

У тій мірі, в якій перегляд не виключений, вирішальне значення має раціональний зв'язок між встановленими фактами і прийнятим рішенням. Це розумний контекст, який сьогодні став всеосяжним еталоном. Суд розглядає цей зв'язок в ході «грунтового розслідування», яке представляє собою ретельний і поглиблений огляд. Верховний Суд висловився з цього питання: «як правило, дії агентства були б довірливими, якщо б агентство вказувало на фактори, що не передбачені законами Конгресу, і не розглядало важливий аспект проблеми, пропонуючи пояснення свого рішення, що суперечить наявним у агентства доказам, або рішення є настільки неймовірним, що його не можна приписати відмінності у поглядах або досвіду діяльності агентства». Крім того, навіть у разі дискреційних рішень відповідно до § 706 п. 2 (D) перевіряється дотримання органом процесуальних норм, і тим самим частково компенсується певна стриманість у проведенні контролю [11, с. 120].

Крім повноважень з контролю прийнятих адміністративних актів суд здійснює повноваження щодо сприяння сторонам у врегулюванні публічно-правового спору за допомогою альтернативних процедур: переговорів, медіації, судового примирення. Найбільш часто альтернативні процедури застосовуються в податкових спорах, будівельних спорах, при наданні соціальних пільг та інших гарантій соціального захисту [44].

Особливо значущим у діяльності суду є повноваження з контролю за виконанням судового рішення, прийнятого проти органу виконавчої влади. У разі невиконання судового рішення зацікавлена особа має право звернутися із заявою про несумісність і пред'явити вимогу про відшкодування збитків. Крім того, посадові особи, винні в невиконанні судового рішення, можуть бути піддані дисциплінарній або кримінальній відповідальності [20].

Таким чином, відмінним у правовому регулюванні в США і Україні

адміністративного судочинства є те, що ці справи розглядають суди загальної юрисдикції, а не самостійна гілка адміністративних судів. Для розмежування розгляду справ у порядку адміністративного або цивільного судочинства тут застосовується матеріальний критерій – владні повноваження публічних органів, регульовані нормами публічного права. У США діє правило про обов'язкове попереднє вирішення публічних спорів в адміністративному трибуналі за винятком випадків тлумачення закону і неможливості продовження зацікавленою особою розгляду в адміністративному трибуналі. При розгляді та вирішенні публічно-правових спорів крім перевірки законності та обґрунтованості актів публічно-правових органів суд в необхідних випадках проводить перевірку доцільності їх прийняття, яка передбачає встановлення відповідності мети і варіантів дій публічних органів в конкретному випадку з урахуванням дотримання приватних і публічних інтересів, передбачених законом. Для забезпечення виконання судових рішень публічними органами суд в США наділений повноваженням щодо стягнення збитків у зв'язку з невиконанням прийнятого судового рішення [234].

Проведений нами аналіз адміністративного процесу в деяких зарубіжних державах дозволяє зробити наступні основні висновки.

На формування інституту та системи адміністративного судочинства в зарубіжних державах вплинули безліч факторів. Спектр таких факторів досить широкий і різноманітний. Ними були і продовжують бути фактори економічні, політичні, етнічні, моральні, культурні, природні, географічні, світоглядні, в тому числі філософські та релігійні, і багато інших. У конкретних країнах кожен з них виявляв себе по-різному, з неоднаковим ступенем інтенсивності. Цим і пояснюється той факт, що по суті своїй один і той же вид правозастосовної діяльності набував і зберігає зараз різні форми і, природно, отримував і отримує до сьогодні вельми непогані тлумачення його змісту, а разом з тим і визначення його поняття [14, с. 230].

Адміністративний процес в зарубіжних державах, як правило, нерозривно пов'язаний з діяльністю органів адміністративного судочинства. Історично склалося три основних типу цих органів:

— управлінський, при якому система органів адміністративного судочинства входить до системи органів державного управління та не підконтрольна судам загальної юрисдикції (Франція, Італія, Греція).

— квазісудовий, при якому органи адміністративного судочинства утворюють самостійну систему трибуналів з вирішення адміністративних спорів, які формально не входять до судової системи, але підконтрольні судам загальної юрисдикції (Великобританія, США, Ізраїль).

— судовий, при якому адміністративне судочинство є невід'ємною частиною правосуддя і здійснюється спеціалізованими адміністративними судами, що входять в єдину судову систему. Спеціалізована система судів формально є незалежною від органів управління і від загальних судів (Німеччина, Австрія, Фінляндія) [234].

Порядок розгляду адміністративно-правових спорів в органах адміністративного судочинства, незважаючи на ряд відмінностей, побудований за зразком загальносудового. Його принципи: гласність, публічність, змагальність. Правовий наслідок вирішення такого спору — визнання недійсності та (або) скасування неправомірного акту [20].

Адміністративний характер вирішуваних спорів диктує вузьку спеціалізацію і високий ступінь професіоналізму адміністративних суддів. За своїм статусом такі судді мають вельми тісний зв'язок з управлінським апаратом [44].

Дослідження зарубіжних моделей адміністративного судочинства показало, що в них заслуговують уваги:

— механізм попереднього досудового порядку розгляду та вирішення спорів органами виконавчої влади до звернення в суд, який регулюється

законодавством про адміністративні процедури, що передбачають обов'язкове попереднє вирішення публічно-правових спорів органами виконавчої влади (за деякими винятками) або можливість вибору особою попереднього порядку розгляду органами виконавчої влади;

— альтернативні форми врегулювання спорів, які зацікавлені особи можуть використовувати як до звернення до суду, так і після.

Дані механізми слід розглядати як підстави виникнення повноважень суду в адміністративному судочинстві [20].

Видається, що в українських умовах, з урахуванням певних кроків, зроблених на шляху створення системи адміністративного судочинства, найбільш прийнятна німецька модель адміністративної юстиції, що дозволяє здійснювати найбільш компетентне, спеціалізоване правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, що володіє всіма перевагами судового розгляду із певним запозиченням досвіду Франції, Великої Британії, США, Польщі та Угорщини [44].

На наш погляд, перспективним напрямком у розвитку законодавства виходячи із зарубіжного досвіду України стане встановлення обов'язкового порядку врегулювання публічно-правових спорів за допомогою примірних процедур.

У зарубіжних державах для забезпечення захисту слабкої сторони в адміністративному судочинстві суд наділений повноваженнями:

— щодо перевірки доцільності прийнятих органами виконавчої влади актів;

— забезпечення виконання судового рішення органами виконавчої влади в розумний строк. Для цього суд має в своєму розпорядженні різні засоби впливу на порушника. Зокрема, за невиконання судового рішення застосовуються такі санкції, як штраф із законодавчим встановленням його максимального розміру, відшкодування збитків [20].

У зв'язку з викладеним вважаємо за необхідне оптимізувати українську модель адміністративного судочинства наступним чином:

1) запровадження системи спеціалізованих судових органів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері фінансів, бюджету та інших соціальних питань, тобто судових органів зі спеціальною компетенцією;

2) розширення переліку функцій адміністративних судів функціями нормоконтролю за відповідністю нормативних актів законодавству та Конституції України і доцільності їх прийняття;

3) запровадження механізмів адміністративного судового контроль-максимуму, зокрема, зобов'язання по обґрунтуванню, механізму очевидної помилки оцінки, аналізу директив, що застосовуються для внутрішнього адміністративного визначення дискреції, аналізу витрат (вигод), за допомогою якого адміністрація зобов'язана зважити переваги і недоліки прийнятого адміністративного заходу для безпосередньо постраждалих, а також для широкої громадськості, застосування принципу пропорційності;

4) запровадження детального регулювання альтернативних форм вирішення публічно-правових спорів;

5) запровадження законодавчих змін по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер;

6) запровадження «монетизації» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати;

7) запровадження астрентної процедури у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання;

8) підсилення засобів контролю за адміністративними судами стосовно кадрової політики, стажування, здійснення підвищення кваліфікації, атестаційних процедур, матеріально-технічного забезпечення;

9) впровадження у вітчизняну систему законодавства міжнародних стандартів адміністративного судочинства зарубіжних країн (особливо в



аспектах незалежності судів від незаконного впливу органів законодавчої влади, публічного адміністрування, «силового блоку» та засобів масової інформації) та дієва їх реалізація;

10) розвиток адміністративного судочинства України у векторі єдиного європейського судового простору.

Ці заходи слугуватимуть забезпеченню захисту порушених прав і свобод громадян та організацій проти неправомірних актів публічних органів. В цілому можна констатувати, що українська модель адміністративного судочинства в частині повноважень адміністративних судів і ряду інших аспектів розвивається в руслі загальносвітових тенденцій і сприйняла багато ключових принципів адміністративного судочинства розвинених країн.

### **3.2. Оптимізація судового контролю адміністративних судів України у контексті євроінтеграції**

Сфера державного управління, регулювання та контролю зачіпає, так чи інакше, інтереси всіх громадян і юридичних осіб. В своїй життєдіяльності вони постійно стикаються з рішеннями і діями службовців і посадових осіб, адміністрації та органів виконавчої влади. Повноваження останніх досить значні, і необхідний міцний контроль за тим, як здійснюються ці повноваження.

Найбільше значення, як показує світова практика, має тут судовий контроль. У нашій країні, як показав аналіз історичного досвіду, його рамки завжди були обмеженими. Однак в останні десять років ситуація істотно змінилася [279].

Зміни до Конституції України щодо правосуддя 2016 року викликали нові підходи до процедурного втілення принципу обов'язковості виконання судових рішень під час вирішення публічно-правових спорів у зв'язку із закріпленням в Основному Законі України положення про те, що відповідальність за виконання

судового рішення покладено на державу, а контроль за цим процесом – на суд, що ухвалив відповідне рішення [185].

Конституцією України забезпечується право кожного громадянина скористатися судовим захистом порушених прав і громадянських свобод, обираючи для цього конституційне, цивільне, господарське, адміністративне чи кримінальне судочинство нашої держави [185].

Процедура судового захисту прав і свобод громадян фактично є одним з видів державного захисту. Згідно ст. 55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Виходячи з цього, можемо зрозуміти, що державою гарантується у формі власного її обов'язку захист та відновлення прав і свобод людини і громадянина [185].

Право судового захисту має у своєму змісті і комплекс конкретних гарантій, закріплених на рівні законодавства, які сприяють ефективному відновленню порушених прав за допомогою застосування правосуддя [205]. Основним та вагомим засобом забезпечення належного виконання рішень суду визнається процедура судового контролю, здійснення якого регламентують такі нормативно-правові акти України як Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про виконавче провадження» тощо. Якщо ж дивитися з точки зору адміністративного судочинства, то воно взагалі в повній мірі, на наше переконання, може вважатися процедурою здійснення судового контролю за суб'єктами владних повноважень, як ми зазначали в попередніх розділах [118].

Судовий контроль є важливою конституційною гарантією забезпечення обов'язковості судового рішення. Це означає, що таке рішення буде виконано своєчасно (у розумні строки), належним чином (у спосіб, визначений судом) та

у повному обсязі (відповідно до приписів резолютивної та мотивувальної частини рішення) [29, с. 43].

Таким чином, держава сама повинна забезпечити виконання рішення суду, що є її безумовним завданням і обов'язком. Це забезпечення держава має здійснювати шляхом впровадження ефективних систем та механізмів виконання рішень суду. Такі системи і механізми мають функціонувати в напрямі забезпечення доступу до них кожної особи, стосовно якої приймається відповідне рішення суду [35].

Сьогодні, в умовах мети європейської інтеграції, базові європейські принципи значним чином впливають на встановлення меж судового контролю в українських судах. Основними з них можна визначити:

- принцип поділу влади;
- принцип існування системи противаг та стримування.

В Європі цими основоположними демократичними конституційними гарантіями забезпечується стабільність роботи державно-владних механізмів.

Необхідно також відмітити важливість правових основ установа контролю меж у діяльності судів. До них можна віднести:

- нормативно-правові акти, якими визначаються основоположні гарантії та система принципів;
- підтримка балансу між індивідуальними правами та публічними інтересами;
- реалізація права на справедливий суд, визначене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [175], та у судовій практиці ЄСПЛ при застосуванні даного права.

Аналізуючи висновки КС України приходимо до висновку, що презумпція обов'язковості рішень суду – це складова права особи на здійснення справедливого судового захисту; невід'ємна складова права кожного на судовий захист інших конституційних прав і свобод людини і громадянина; вид

державного захисту прав і свобод людини і громадянина; гарантія забезпечення інших прав і громадянських свобод конституційного характеру, яка сприяє їх утвердженню і захистові шляхом застосування правосуддя [51].

Слід сказати, що в рамках адміністративного судочинства є чотири напрями дій у випадках необхідності виконання судового рішення відповідним суб'єктом влади, який намагається уникнути такого виконання:

— зобов'язати суб'єкта влади здійснити подання звіту про виконання судового рішення (ч. 1-2 ст. 382 КАС України);

— накладити штраф за невиконання рішення суду (ч. 2. ст. 382 КАС України);

— визнати протиправним рішення, дію чи бездіяльність, які вчинив суб'єкт владних повноважень-відповідач на виконання рішення суду (ст. 383 КАС України).

— визнати протиправним рішення, дію чи бездіяльність органу виконавчої служби, приватного виконавця в порядку виконавчого провадження (ст. 287 КАС України) [164].

Розглянемо дані види контролю більш детально та спробуємо зробити обґрунтовані висновки щодо напрямків вдосконалення відповідних механізмів.

Зазначимо, що процедури судового контролю і визнання протиправним рішення, дії або бездіяльності є двома окремими формами заходів впливу на суб'єкта владних повноважень, які є не пов'язаними одна з одною і до яких можна звертатися як в один і той самий час, так окремо до кожної з них. Слід наголосити, що обидві форми є формами судового контролю в адміністративному судочинстві і їх існування має дуже позитивну спрямованість в контексті розвитку права розвинутих країн [51].

Аналізуючи сутність дефініції «судовий контроль» у своїй постанові КАС ВС України в справі № 295/13613/16-а від 21.08.2019 р. зазначив, що: «ст. ст. 382 – 383 КАС України визначено такі види судового контролю за виконанням

судового рішення, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення за наслідками розгляду цього звіту, як можливий варіант – накладення штрафу (в сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 2 ст. 382 КАС України)) та визнання протиправними рішень, дії чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду» [164].

ВС України зазначив стосовно вищевказаних правових норм те, що вони покликані забезпечити належне виконання рішення суду. Вони мають застосовуватися саме при невиконанні судового рішення, яке є прийнятим на користь позивача, та при виявленні обставин, які підтверджують протиправні рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що безпосередньо пов'язані із невиконанням рішення суду в конкретній справі [31].

Крім цього, ВС України визначив, що здійснення судового контролю за виконанням судових рішень відбувається в регламентованому законом порядку, яким не передбачається можливість подати окремий позов, предмет якого становить спонукання суб'єкта владних повноважень виконати судові рішення [221].

Таким чином, ВС України зробив висновок стосовно неможливості розгляду в окремому провадженні суду вимог, згідно з якими позивач просить визнати протиправними рішення, дії або бездіяльність відповідача, що прийняті (вчинені або недосконалі) ним у виконання рішення суду [200].

Тобто, ВС України вказується, що рішення суду має виконуватися безпосереднім чином, і для виконання цього рішення не потрібно приймати будь-які інші, додаткові судові рішення [85].

Продовжуючи дослідження механізмів судового контролю, варто зазначити, що відповідно до ст. 382 КАС України: «Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у

встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб» [164].

Виходячи з цього, судом здійснюється зобов'язання суб'єкта владних повноважень надати звіт про те як виконано судове рішення. Таким чином, ігноруючи цю вимогу відповідач може сплатити значний штраф, призначений судом. Причому штраф має сплатити не сам орган, а особисто його керівник. Ця обставина, на наше переконання, становить собою суттєвий аргумент для бажання виконати судове рішення у самі стислі терміни.

Також зазначимо, що ст. 382 КАС України не носить імперативного характеру, та наділяє суд правом, виходячи із власного розсуду, базуючись на фактичних обставинах конкретної справи, приймати рішення стосовно наявності чи відсутності підстави для того, щоб застосувати до відповідача заходи судового контролю [164]. Таким чином, закон надає можливість суду достатньо часто відмовляти в задоволенні відповідних заяв позивачів, аргументуючи «це судовим правом, а не обов'язком». Така позиція підтверджується зокрема і ухвалою від 06.05.2019 р., яку винесла Велика Палата ВС у справі № 826/9960/15 [209].

Постає ще одне питання – питання часу подання заяви щодо застосування судового контролю. Заявник має визначитися: подати заяву в момент подачі відповідного позову або подати заяву вже після того як суд виніс рішення по справі. Як ми зазначали, ч. 1. ст. 382 КАС України стверджує: «Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення» [164]. На

практиці ж дана норма по-різному тлумачилася різними суддями. До певного моменту деякими суддями було відмовлено в задоволенні відповідних заяв по застосуванню судового контролю. Так, вони наполягали, що клопотати про встановлення такого контролю заявник має право виключним чином до того як буде постановлено судові рішення по суті, і ні в якому разі не після того як рішення суду набрало законну силу. Така позиція є абсолютно необґрунтована і така, що може призвести до нівелювання інституту судового контролю. Це пояснюється неможливістю передбачити позивачем наперед майбутнє невиконання судового рішення. Виходом з такого положення у позивача буде тільки наступальна тактика із використанням обов'язкової подачі заяви про встановлення судового контролю, не чекаючи виконання рішення відповідачем, а це безумовно вступає у протиріччя із духом закону аналізованої нами правової норми [329].

Сьогоднішня практика ВС України свідчить про те, що суд вважає доцільним встановлювати судовий контроль у випадках, коли рішення по справі вже є ухваленим, так як сама підстава являє собою факт, коли відповідач не виконує судові рішення, яке ухвалив суд на користь позивача. Зокрема в постанові ВС України по справі № 580/988/19 від 27.12.2019 р. судом зазначено, що: «в разі невиконання судового рішення позивач має право вимагати вжиття спеціальних заходів впливу щодо відповідача – суб'єкта владних повноважень, а невиконання судового рішення не може бути самостійним предметом окремого судового провадження, що свідчить про активну роль суду в реалізації сторонами прав і законних інтересів, із приводу захисту яких він ухвалив судові рішення» [97].

Зазначимо, що і у висновках Великої Палати ВС України, зокрема у справі № 206/3911/17 від 05.07.2018 р., визначено, що «клопотання про встановлення судового контролю може бути подано й задоволено судом вже після ухвалення рішення у справі» [329].

Остаточним чином дана ситуація була розв'язана ВС України в 2020 році, а саме постановою у справі № 0240/2226/18-а від 25.06.2020 р. Згідно цієї постанови, позиція ВС України наступна: «вказана процесуальна норма спрямована на захист прав особи-позивача щодо належного виконання рішення суду, яке набрало законної сили. Тобто якщо позивач вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю відповідача на виконання судового рішення порушуються його права, свободи чи інтереси, то він має право звернутись до суду в порядку ст. 383 КАС України із заявою про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності» [164].

Аналізуючи ситуацію з позицій юридичної логіки, можна дійти до висновку, що подаючи позов до суду, позивач не володіє інформацією про факт виникнення можливих проблем з виконанням відповідачем рішення суду, а значить встановлювати судовий контроль на цій стадії видається безпідставним. Крім цього, це сприяє ще більшому навантаженню на конкретного суддю. В разі ж порушення питання по встановленню судового контролю, у випадках дійсного невиконання рішення суду, встановлення судового контролю навпаки буде доцільним і доречним.

Виходячи з цього пропонуємо внесення змін до КАС України, шляхом закріплення стосовно усіх механізмів встановлення судового контролю їх застосування після відповідного прийняття судового рішення по суті справи, тобто при його невиконанні в розумний строк після набрання рішенням суду законної сили. Паралельно, така норма, на наше переконання, сприятиме зниженню зайвого судового навантаження в адміністративному судочинстві.

Стосовно ст. 383 КАС України, то згідно неї: «після того як позивач звернувся до суду із заявою про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду, судом постановляється ухвала про визнання



протиправною поведінки відповідача стосовно процедури виконання судового рішення» [164].

Що стосується підсудності справ про оскарження рішень, дій або бездіяльності державного або приватного виконавця, то законодавець виділив дане питання в окрему статтю, зазначивши, що «скарга подається до суду, який розглянув справу як суд першої інстанції». Тобто згідно випадків, які передбачаються у ст. 287 КАС України та ч. 2 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження» 2 червня 2016 року № 1404-VIII, справа може бути підсудна адміністративному суду [329].

Так, судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах як ми зазначали вище, здійснюється також у порядку, встановленому статтею 287 КАС України, згідно якої: «Учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб» [164].

В ст. 382 та ст. 383 КАС України вказані дві загальновизнані форми судового контролю [164]. Але на цьому, на наше переконання, процедури судового контролю в адміністративному судочинстві не вичерпуються. Зокрема слід зазначити, що розглядаючи адміністративні справи, предмет яких становлять відносини державного управління у різноманітних площинах, судом приймаються рішення стосовно законності або незаконності тих чи інших актів публічного адміністрування, а в деяких випадках навіть поновлюється законність відповідних рішень. Судом в даному випадку виконується функція органу публічного адміністрування. Судовими рішеннями скасовується, або

змінюється незаконний акт органу виконавчої влади (певної посадової особи), або ж за таким актом не визнається відповідна юридична сила внаслідок того, що він суперечить існуючому закону [279]. Тобто, в даному випадку, мова йде не про що інше, як про ще одну форму судового контролю.

Так, згідно із ст. 264 КАС України: «Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акту суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею» [164].

Фактично дана норма закріплює для адміністративного суду можливість реалізації судового контролю нормативно-правових актів в рамках адміністративного судочинства.

Переходячи до питання про судовий контроль щодо нормативних правових актів, назвемо відомі форми:

- попередній і наступний судовий контроль;
- прямий і непрямий судовий контроль [279].

На наш погляд, якщо об'єктом судової перевірки є підготовлений проект нормативного правового акту або сам нормативний правовий акт, але в період до вступу його в дію, то цей контроль є попереднім, або попереджувальним (превентивним).

Попереджувальним можна вважати і контроль при зверненні до суду після вступу нормативного акту в дію, але до початку його введення в дію, у зв'язку з чим суб'єктивне право заявника не порушено, але виявляється під загрозою

порушення.

У пошуку більш точних критеріїв розмежування двох форм судового контролю запропонуємо для подальшого обговорення таке формулювання: судовий контроль нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві здійснюється у формах:

- перевірки нормативного правового акту в період до початку його функціонування;
- в період його функціонування (правозастосування) [221].

За нашими уявленнями, контроль є поточним в тому сенсі, що акт, який перевіряється продовжує свою дію під час судового провадження. Якщо ж перевірка розпочата після того, як дію нормативного акту припинено, логічно його позначити як наступний (здійснюваний після періоду його функціонування). Поточний контроль функціонально також має попереджувальну спрямованість. Суд розглядає справу, коли спірний акт ще діє. Судовим визнанням його недіючим попереджається (виключається) ефект його негативного впливу на майбутній час.

Заявника акт, що перевіряється цікавить не сам по собі. Його інтерес полягає в тому, щоб довести суду:

- нормативним правовим актом порушується вимога іншого регулюючого правила більш високої юридичної сили;
- внаслідок виявлених судом похибок акту порушені певні права заявника;
- факти, встановлені рішенням суду про визнання акту недіючим, що набрало чинності, мають властивість преюдиційності в наступній справі, за позовом про відшкодування шкоди, заподіяної дією неправомірного нормативного акту [221].

Судовий контроль нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві має позитивну мету: переконатися в законності об'єкту перевірки

або виявити юридично помилкові нормативно-правові положення. Це, на наше переконання, є прямим судовим контролем [279].

Якщо ж питання про юридичну точність положень нормативного правового акту поставлено перед судом не само по собі, а в рамках справи, розпочатої у зв'язку з іншим предметом, такий контроль в літературі прийнято називати непрямим.

Позивач-правознавець або адвокат, який його представляє, пропонує суду розгорнутий юридичний аналіз і докази невідповідності правового акту (або деяких його положень) закону, іншим нормативним правовим актам вищої юридичної сили і в тому ж позовному процесі, в продовження своїх пояснень і потім, у своїй промові (дебати сторін) вказує на причинний зв'язок між застосуванням оспорюваного нормативного правового акту і фактом порушення його прав, вимагаючи захисту права способами, передбаченими законом. Це непрямий судовий контроль, здійснення якого в позовному провадженні є передумовою захисту порушеного права в одному і тому ж процесі. Висновок суду – «нормативний правовий акт відповідає закону» означає, що його застосування не може служити підставою для вимоги про відшкодування шкоди.

Законодавець не обмежує коло нормативно-правових актів, що перевіряються в судовому порядку за критеріями предмета регулювання або областей життєдіяльності. Будь-який нормативно-правовий акт потенційно є об'єктом судової перевірки, яка реалізується при суворому дотриманні умов, визначених законодавством про адміністративне судочинство [97].

Відмова зацікавленої особи, яка звернулася до суду із заявою про оскарження нормативного правового акту, від своєї вимоги, а також визнання вимоги суб'єктом, який прийняв оспорюваний акт, не перешкоджають розгляду судом справи по суті. Дане питання вирішується на розсуд суду.

Нормативний правовий акт або окремі його положення, визнані судом

недіючими, не підлягають застосуванню з моменту набрання законної сили рішення і повинні бути приведені органом або особою, які прийняли оспорюваний акт, у відповідність із законом або іншим нормативним правовим актом вищої юридичної сили [221].

В ст. 265 КАС України конкретним чином описано фінальну частину визнання нормативно-правового акту протиправним та нечинним, зокрема зазначена стаття вказує: «Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акту протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду» [164].

Юридична повноцінність і ступінь ефективності нормативних правових актів залежить і від того, чи пов'язане їх застосування з негативними явищами. Зустрічаються нормативні акти, якими полегшуються або створюються умови для корупційних відносин. Інформація, дана в ході судового розгляду про порушення прав заявника, не є зайвою. Таким чином, законодавець з'єднує публічні і диспозитивні засади процесу. Прагматичний момент полягає в тому, що заявник відразу ж з моменту подачі заяви до суду, а потім у своїх поясненнях суду, спираючись на інші докази, обґрунтовує свою позицію [266]. При цьому його обов'язок – показати конкретно, які його права порушені дією оспорюваного акту, представити розрахунки і докази. Але для суду як інституту публічної влади – на першому місці стоїть питання про спроможність нормативного правового акту порушувати інтерес багатьох осіб, а також інтереси суспільства і законності [151].

Нормативні правові акти не завжди високоефективні, але обов'язкова вимога до будь-якого такого акту – виключення ризику використання його в інтересах, що протиставляються до законності [12, с. 70].

У судовій практиці серед розглянутих і вирішених справ про перевірку нормативних правових актів зустрічаються акти, форма та вид яких не відповідають Постанові Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», Постанові Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», Методичним рекомендаціям з підготовки та оформлення проектів нормативно-правових актів та дотримання правил нормопроектувальної техніки від 05.05.2011 № 140 та багатьом іншим офіційним документам, які встановлюють вимоги щодо розробки нормативно-правових актів [329].

Виникає питання оцінки такої практики. Найпростіше – суддя в прийнятті заяви про оскарження нормативного правового акту відмовляє. Але таким чином буде виключена можливість судового контролю (якщо тільки заявник не скористається правом приватного оскарження відмовної ухвали суду, але це ще не гарантія, що скарга буде задоволена. Залишається відкритим шлях вгору, по судовій вертикалі, де труднощі обумовлені надщільною кількістю звернень). Для наполегливості ініціаторів достатньою причиною є те, що їх активність соціально виправдана: об'єктивно їх дії продиктовані турботою про законність як основу гармонійного суспільства. До того ж виправданням професійної діяльності суддів є їх переконаність у своєму призначенні – стверджувати справедливість, сприяти її всесиллю – наперекір всьому, що є з нею несумісним [266].

У нинішніх умовах навряд чи буде просуватися високовитратна ідея попереднього судового контролю за завершеними проектами нормативно-правових актів, а також за актами, прийнятими, але ще не введеними в дію.

До складання проектів пред'являються вимоги ґрунтовності, наукової обґрунтованості. Попередньо повинно бути вивченим законодавство України, що відноситься до теми проекту нормативного акту, практика застосування

відповідних нормативних правових актів. Крім того, для наукового забезпечення проєкту повинна бути вивчена судова практика, література, матеріали ЗМІ з даного питання, дані соціологічних досліджень [279].

Ввести в практику опублікування проєктів найважливіших нормативних правових актів, тобто актів, що зачіпають істотні інтереси суспільства і (або) права громадян і організацій, нелегко. Проєкт може бути не один. У такому випадку бажано паралельне (і краще одночасне) опублікування різних проєктів в одному загальнодоступному періодичному виданні, а також в електронних системах і в Інтернеті.

Не можна все зводити до єдиної форми контролю за актами в період їх дії. Корисні обидві, утворюючи своєрідну систему судових фільтрів. Ця система несуперечлива. У попереднього контролю – свій часовий період. Одним з напрямків реального збагачення української судової та правової системи, особливо в розрізі адміністративного судочинства, на наше переконання, є введення в закон форми попереджувального контролю [266].

Підсумовуючи, слід сказати, що судовим контролем за виконанням судових рішень фактично є перевірка судами належності, точності і своєчасності виконання судових рішень шляхом отримання звітів стосовно такого виконання або шляхом спонукання до виконання рішення суду за допомогою визнання протиправним рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які пов'язані із невиконанням рішення суду по відповідній справі. Наявний судовий контроль за виконанням рішення суду має на меті спонукання до безпосереднього виконання такого рішення і заперечує необхідність у поданні окремого позову, предмет якого становлять протиправні дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що має це судове рішення виконати [12, с. 78].

У ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зазначено, що: «Контроль за виконанням судового

рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом», тобто встановлюються контрольні функції суду [296]. Але згідно ст. 2 цього ж нормативно-правового акту законодавець визначає завдання суду наступним чином: «Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [296]. Тобто вбачається, що коло завдань судів обмежується здійсненням правосуддя і не включає завдання судового контролю. Таким чином ми можемо припустити, що судовий контроль розуміється законодавцем як особлива форма по здійсненню правосуддя, але ж такий стан речей протирічить самій суті правосуддя, його духу, так як воно не включає в себе контрольну та правоохоронну діяльність. Безумовно така законодавча прогалина потребує обов'язкового вирішення.

Таким чином, в рамках удосконалення судово-контрольних функцій адміністративних судів пропонуємо:

- 1) приведення у відповідність ст. 2 та ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII шляхом законодавчого відокремлення контрольних функцій суду від функції правосуддя в адміністративному судочинстві;
- 2) прийняття доповнення до чинного законодавства стосовно чіткого визначення меж контрольної діяльності всіх суб'єктів адміністративного судочинства;
- 3) забезпечення повної незалежності адміністративних судів під час здійснення ними своїх контрольних функцій;
- 4) запровадження обов'язкового та безальтернативного для адміністративних справ контролю за виконанням рішень суду в публічно-правових спорах, а саме в контексті процедури подання звіту з виконання



рішення суду суб'єктом владних повноважень;

5) викладення ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України наступним чином: «Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, в обов'язковому порядку має зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення»;

6) встановлення у ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України чітких процесуальних вимог до позовної заяви;

7) врегулювання питання часу подання заяви до суду щодо застосування судового контролю шляхом закріплення єдиного тлумачення відповідної норми Кодексу адміністративного судочинства України в контексті застосування контрольних механізмів після відповідного прийняття судового рішення по суті справи;

8) включення результатів практичного застосування адміністративними судами ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України до судової статистичної документації;

9) закріплення положень ст. ст. 264, 265, 266, 266-1 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно можливості судового контролю нормативно-правових актів в рамках окремої статті Кодексу: «Судовий контроль нормативно-правових актів»;

10) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства повноважень судів стосовно проведення попереджувального судового контролю за завершеними проєктами нормативно-правових актів, а також за актами, прийнятими, але ще не введеними в дію;

11) розробка дієвих процедур персональної відповідальності суддів за здійснення контрольних функцій;

12) реалізація принципів гласності й відкритості в рамках здійснення усіх видів судового контролю адміністративними судами.

Слід наголосити, що держава має ефективно гарантувати своїм громадянам виконання судових рішень, адже це її безпосередній обов'язок. Сьогодні необхідним є не тільки впровадження ефективних механізмів виконання рішень суду, але й забезпечення їхнього ефективного функціонування із безперешкодним отриманням доступу до них кожної особи, чий права були порушені і стосовно до якої судом було прийнято позитивне рішення.

### **3.3. Удосконалення правових та організаційних засад функціонування адміністративного судочинства в Україні**

Забезпечення в нашій країні повноцінної системи здійснення адміністративного судочинства не може бути зведено до разових заходів. Це велика реформа, в межах якої потрібно сформулювати загальну концепцію, визначити обсяг адміністративної юрисдикції, розробити і прийняти комплекс законів, ввести нові процедури, сформувати систему кваліфікованих судових кадрів [56].

Інститут адміністративного судочинства повинен стати повноцінним судовим контролем за діями і рішеннями виконавчої влади (органів державного управління, посадових осіб, державних службовців) і ефективно забезпечувати права і свободи людини і громадянина, засновуючись на провідній європейській практиці. Спробуємо визначити шляхи удосконалення засад функціонування адміністративного судочинства в Україні.

По-перше, звернемо увагу на наявність кадрових проблем адміністративного судочинства, що виникають в результаті несвоєчасного призначення суддів, повноваження яких добігли кінця ВР України та змінами у процедурах їхнього призначення, які було встановлено у 2016 році, зокрема Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»

№1401-VIII від 2.06.2016 та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» №1402-VIII від 2.06.2016 [329].

Проблема неукмплектованості корпусу суддів в адміністративних судах часто викликає випадки, у яких порушуються строки судового розгляду. Внаслідок цього громадянам доводиться частіше звертатися за захистом до ЄСПЛ, посилаючись на порушення судом ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [175], яка затверджує право людини стосовно розумного строку розгляду її справи органами правосуддя [16]. Як вбачається ці обставини торкнулися і суддів, фактично заручників ситуації і сторін у адміністративній справі. Отже, Вищою радою правосуддя мають здійснюватися усі можливі дії для того, щоб забезпечити в адміністративному судочинстві судову укомплектованість, в іншому випадку, говорити про ефективне функціонування досліджуваної системи не доводиться.

Переходячи до наступного напрямку розвитку адміністративного судочинства, варто відзначити, що навіть високо оцінюючи законодавче впровадження та досить ефективне функціонування інституту адміністративної юстиції в Україні, а також надбання судової практики адміністративного судочинства, все ж час від часу постають питання про підвідомчість та належність певних категорій справ до відповідної юрисдикції адміністративних судів [72].

Всякий орган адміністративної юрисдикції здійснює свою юрисдикцію в строго відведених законом рамках в межах власної компетенції. Внаслідок цього при надходженні до його розгляду конкретної юридичної справи є першочерговим питанням, яке має бути вирішене цим органом, є питання наявності у нього компетенції на вирішення цієї справи. При відсутності у органу адміністративної судової юрисдикції компетенції щодо справи, яка надійшла до нього, винесене цим органом рішення або вчинена ним дія в будь-якому випадку не може визнаватися відповідною закону. В силу сказаного

питання наявності компетенції є принципово важливим [353, с. 12].

В теорії адміністративного процесуального права термін «компетенція» вживається у вузькому значенні – у значенні кола головних (профільних) повноважень.

Таким чином, «компетентний суд» в адміністративному судочинстві – це суд, що володіє компетенцією на вирішення визначених законом категорій юридичних справ, виникаючих у сфері публічно-правових спорів.

На певному етапі в юридичній науці щодо поняття «підвідомчість» сформувалися дві основні точки зору. Відповідно до першої з них, підвідомчість являє собою коло справ, віднесених до відання того чи іншого органу, згідно з другою – властивість справ, в силу якого вони підлягають вирішенню певними органами [30, с. 88].

Коло справ, розгляд яких віднесено законом до юрисдикції певного органу, іншими словами коло головних (профільних) повноважень, є компетенцією у вузькому її значенні [5].

Якщо так, то мають рацію вчені, які визнають підвідомчість властивістю юридичних справ [66]. Це властивість потребує вирішення юридичної справи, що дозволяє віднести її до компетенції одного з органів адміністративної юрисдикції. А стосовно до судів підвідомчість справи являє собою властивість нужденного у вирішенні справи, необхідна для віднесення її до компетенції одного з судів.

Підвідомчість як властивість конкретної юридичної справи виявляється коли справа відповідає певним критеріям [270]. Їх два. Це, по-перше, суб'єктний склад учасників правовідносини, з якого виникла юридична справа, і, по-друге, сфера правовідносин, з якої виникла справа. Поняття підсудності розглядається зазвичай як поняття, похідне від поняття підвідомчість: підсудність – це в деякому роді різновид підвідомчості стосовно до судів однієї судової системи. Якщо підвідомчість є властивістю юридичної справи, що

дозволяє визначити ту чи іншу системи судів, суд якої визнаватиметься компетентним судом щодо цієї справи, то підсудність є властивістю юридичної справи, яка вирішується, її визначає конкретний суд однієї з систем судової юрисдикції [41].

Сьогодні частими є випадки відмови позивачеві місцевими загальними судами та місцевими адміністративними судами у відкритті проваджень (чи здійснюють закриття таких проваджень), що майже повністю позбавляє позивача права судового захисту, затвердженого Конституцією України [165]. Такі кейси судової практики не можуть не викликати певного обурення суспільства та конкретної особи. На нашу думку, органами правосуддя в особі ВС України мають належним чином підготувати та прийняти відповідну постанову, в якій слід надати детальні роз'яснення стосовно питань підвідомчості, а також узагальнити відповідну судову практику [310].

Перешкоди для розвитку системи адміністративного судочинства в Україні сьогодні також можуть являти собою:

- надмірне навантаження суддів у адміністративних судах;
- фактор віддаленості адміністративних судів від певних груп населення;
- фактори формалізму і дорожнечі.

Навпаки стимулюючими факторами забезпечення розвитку доступності адміністративного судочинства можна визначити наступні:

- реалізацію права особи звернутися до адміністративного суду для відкриття провадження по справі;
- територіально-виважене розміщення органів адміністративного судочинства;
- ліквідацію перешкод матеріального характеру (судових витрат, витрат на правову допомогу та послуг, які потребують оплати);
- утвердження судових процедур розгляду адміністративних справ, які здатні забезпечити можливості безпосередньо здійснювати особою, що

приймає участь у адміністративній справі, процесуальні права у судовій інстанції (це стосується створення умов для особистої участі особи, мови, надання послуг перекладача тощо) [340].

Ще один необхідний чинник розвитку адміністративного судочинства в Україні представляє собою імплементацію в процесуальне законодавство усіх без виключення ключових засад Конституції України стосовно судового захисту прав і свобод особи, і, що видається головним, ефективна реалізація таких положень [362].

Так, згідно із ст. 5 КАС України: «Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акту чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю» [164].

В даному контексті слід зазначити, що практикою ЄСПЛ вироблено обов'язкових мінімальних стандартів доступності правосуддя [190].

Згідно з ними, будь які вимоги, які стосуються прав і свобод особи можуть бути заявлені до органів правосуддя; при відсутності у особи можливостей для оплати послуг, що надає представник, держава надає такій особі в

обов'язковому порядку безкоштовної юридичної допомоги; справи мають розглядатися судами у розумні строки. Впровадження у власну систему правосуддя цих основоположних засад є індикатором розвиненості, демократичності та превалювання права людини у кожній сучасній державі [340].

Одною із ключових ознак розвиненого у країні механізму правового захисту є наявність прийнятних передумов доступності подання особою заяви до суду [151]. Мається на увазі полегшення умов доступу суб'єкта, права якого було порушено, до правосуддя. Виходячи з цього, держава має встановити систему прийнятних строків та гнучких формальних вимог для подання до органів правосуддя адміністративних позовів.

Позитивної ролі також набуває альтернатива для особи вибрати орган адміністративного правосуддя, до якого вона може звернутися. Для прикладу, розгляд справ, якими оскаржуються дії або бездіяльність суб'єктів місцевої влади, може відбуватися у місцевому загальному суді як адміністративному чи в окружному адміністративному суді. В даному випадку позивачеві надається можливість зробити власний вибір, виходячи із територіально розташування відповідних судів, рівня довіри до окремого судді тощо, що на нашу думку, є досить перспективним і демократичним [141].

У випадку, коли територіальна чи предметна підсудність адміністративної справи є невизначеною, то вона має розглядатися місцевим адміністративним судом, вибір якого здійснює позивач [250].

Для того, щоб врегулювати питання визначення предметної підсудності в адміністративному судочинстві пропонуємо, виходячи із аналізу досвіду зарубіжних країн у попередньому розділі, створення в Україні самостійної розгалуженої по спеціалізації системи адміністративних судів на зразок Німеччини чи Франції. Такі дії сприятимуть заміні системи вітчизняної адміністративної юрисдикції, у якій розгляд справ першої інстанції сьогодні

здійснюють місцеві загальні суди та спеціалізовані (окружні) адміністративні суди [236].

Важливим складником розвитку адміністративного судочинства визначимо також ефективну реалізацію державою принципу територіальності побудови системи органів адміністративної юстиції, який має на увазі зручне розміщення адміністративних судів, наближення їх до населення і в водночас, що є специфічною особливістю саме даного виду судочинства, захист судів від посягання суб'єктів владних повноважень [54].

Вважаємо, що сьогоднішня побудова системи органів адміністративного судочинства володіє певною недосконалістю, так зокрема, кожна область України характеризується наявністю лише єдиного окружного адміністративного суду, що значно обмежує доступ до здійснення правосуддя осіб із віддалених районів [316]. Відповідно до цього система адміністративних судів потребує реформування шляхом їх максимального територіального наближення до населення.

Згідно ст. 133 КАС України: «Суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк» [164]. Ця правова норма безумовно має позитивний характер, але ми вважаємо її не досить повною. На наше переконання, крім стану відповідних сторін суду варто враховувати майновий стан третьої особи, яка заявляє самостійну вимогу стосовно предмету спору, так як на даних осіб також поширюються вимоги щодо необхідності сплатити судовий збір внаслідок того, що такі особи вступають у спір, подаючи адміністративний позов. В іншому випадку їх права продовжують залишатися поза межами закону. Додатково слід відмітити сучасну досить високу ставку судового збору, яка згідно до Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Ставка судового збору за подання до адміністративного



суду адміністративного позову майнового характеру - 1 % ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а немайнового характеру - 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб» [16]. Для багатьох громадян України дані суми є значними і у деяких випадках неможливими для сплати, що позбавляє їх вільного доступу до правосуддя і фактично порушує їх громадянські свободи. Вважаємо за доцільне для законодавця переглянути ставки судового збору в адміністративних справах у бік їх відповідності до реальних можливостей громадян України.

Наступною проблемою, яка також чинить негативний вплив на розвиток адміністративного судочинства в Україні є якість отримуваної мало захищеними громадянами правової допомоги первинного і вторинного характеру [229].

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI містить велику кількість дійсно ефективно діючих правових норм, але сьогодні більш гостріше стоїть проблема надання саме вторинної правової допомоги, високої вартості юридичних послуг та досить частих випадків низької якості отримуваної допомоги [281]. Ці обставини загрожують втратою особою права на судовий захист, зокрема при закінченні термінів звернення до судової інстанції у випадках самостійної підготовки нею процесуальних документів та правової необізнаності. На наше переконання така особа може безпосередньо звернутися до юридичної клініки, що діє при закладі вищої освіти чи громадської організації, яка може надати якісної правової допомоги. Крім цього дані суб'єкти допомоги є значним чином вмотивованими для кваліфікованого надання такої допомоги [316].

В рамках розгляду аспектів надання правової допомоги в адміністративному судочинстві ми не можемо обійти увагою питання запровадження в Україні з 2019 року адвокатської монополії, що видається вельми дискусійним. До переваг такого рішення законодавця можна віднести:

якісне представництво особи в суді, кваліфікованість та відповідну професійну спеціалізацію адвокатів, їх професійні гарантії, дотримання адвокатами професійної таємниці та етичних норм, особливу адвокатську відповідальність тощо. Недоліками адвокатської монополії можна визнати складний доступ до професії, майже повну відсутність адвокатів у малонаселених пунктах, необхідність відповідного фінансування [77].

Сьогодні місце адміністративного судочинства можна визначити на розі зіткнення інтересів органів правосуддя та органів публічного адміністрування, а з цього виходить, що основна проблематика функціонування адміністративних судів, лежить саме у даній сфері. Ці суперечності виникають внаслідок особливостей побудови демократичного суспільства державами Європи, на які рівняється наразі і наша держава. Так з одної сторони держава наділяє особу невід'ємними правами та свободами, а з іншої сторони – може обмежити відповідне право, базуючись на змісті прав інших суб'єктів чи навіть усього суспільства. При чому, особи мають захищати власні права та свободи цивілізованими способами, намагаючись досягнути справедливий баланс інтересів, в протилежних випадках – даного балансу можливо досягнути, використовуючи державні гарантії правосуддя [72].

Слід також зазначити, що державний примус не закінчується на виконанні відповідного рішення суду. В сучасних реаліях на практиці можна побачити самостійне на власний розсуд застосування механізмів примусу органами як законодавчої так і виконавчої влади з метою досягти бажаний результат. При чому суспільство може зовсім не бажати настання такого результату, який зокрема, являє собою підміну певних суспільних інтересів та їх заміщення інтересом окремої групи.

Для того, щоб обмежити повноваження суб'єктів сфери публічного адміністрування та захистити право громадянина в разі виникнення зазначених випадків і було створено адміністративне судочинство. Але ми можемо

спостерігати активну позицію суб'єктів виконавчої влади стосовно намагання попри все досягти свою мету будь-яким способом і надалі. Знаковою є і наявність з боку таких суб'єктів досить значного числа спроб штучного урізання повноважень адміністративних судів щодо розгляду відповідних справ, а інколи і спроб повної ліквідації системи адміністративних окружних судів [299].

Це з одного боку можна пояснити постійною боротьбою виконавчої влади за заборону судам втручатися дискреційні повноваження органів публічного адміністрування. Слід для справедливості зазначити, що такого роду конфлікти існують не тільки на території України, але і у значній кількості європейських держав. Різні юрисдикції вирішують питання балансу між можливостями втручання суду та дискреційними судовими повноваженнями різним чином. Зазначимо, що судова влада не потребує набуття функцій суб'єкта владних повноважень, хоча у певних випадках набагато ефективнішим мабуть було б надання суду можливості прийняти відповідне рішення замість державного органу влади. В цьому контексті слід зауважити, що самий великий сегмент справ, які приймає ЄСПЛ з України, стосуються саме питань невиконання рішень українських судів [349, с. 112].

З іншого боку, суб'єктами влади формуються в суспільстві хибні уявлення про той факт, що комплекс проблем, які відносяться до їх компетенції, можуть вирішитися тільки шляхом діяльності органів публічного управління, що зазвичай вирішується шляхом застосування надмірних примусових заходів. У такій штучним чином створеній реальності суб'єкти влади виставляють органи адміністративного судочинства у негативному світлі і звинувачують останні у створенні перешкод для вирішення владою нагальних проблем суспільства.

Ще одним негативним фактором в цьому питанні слід визнати спроби зменшення захищеності самих суддів, ігноруючи гарантовані їм Конституцією України принципи незалежності та недоторканості, що зрозуміло йде у розріз із

декларованою у ЗМІ інформацією, згідно якої суди України мають найвищий рівень незалежності [185].

Нажаль, сьогодні зазначені принципи набули декларативності та умовності. Це стосується і порядку призначення і звільнення суддів; права суддів на відставку; процедур здійснення судочинства; відповідальності за неповагу до суду; недоторканості суддів; наявності органів суддівського самоврядування; створення необхідних умов для судової діяльності; належного матеріального та соціального суддівського забезпечення [268].

На нашу думку, відсутність в Конституції України чіткого визначення системи вітчизняного судочинства саме і зумовлена бажанням органів української влади підпорядкувати собі відповідну судову систему, так би мовити, «зробити її гнучкою», щоб у необхідний момент, використовуючи механізми владного впливу (наприклад, відкриття стосовно конкретних суддів кримінальних справ), змусити суди приймати необхідні рішення [316]. Це безперечно йде у розріз із конституційними засадами незалежності та недоторканості. На наше переконання саме принципи консервативності та захищеності судочинства є тою основою, на якій має формуватися сучасна європейська демократична держава.

Ще однією важливою обставиною протистояння судової та виконавчої влади в Україні є проблема численних намагань органів законодавчої та виконавчої влади здійснити втручання у процес здійснення правосуддя, використовуючи публічну критику, оцінку за критеріями вірності чи не вірності судових рішень. Дані дії безумовно мають самий негативний вплив на громадську думку, довіру громадян до судових органів та і до всієї держави взагалі [329].

Ідея «правильного» добору працівників суду настільки захопила маси, що сталося нівелювання старого владного принципу: в першу чергу на державу впливає не робота окремої людини, а робота системи в цілому. Виходячи з

цього, існує потреба у створенні таких правил роботи судових органів, які б сприяли позбавленню від негативних явищ, а винуватців у цих явищах виштовхували б.

Але слід зазначити, що на нашу думку, створення і ефективного впровадження таких правил може відбуватися тільки при повній системній незалежності, яка сьогодні, нажаль, не спостерігається в українських реаліях. Адже у випадку побудови судової системи держави на засадах потреб відповідності «зовнішнім гравцям» та виконання їх команд, слід сказати, що і внутрішнє функціонування такої системи буде спрямоване на досягнення таких вимог [268].

Зосередимо увагу і на відсутності між судовою і законодавчою владами зворотного зв'язку у їх взаємовідносинах. Очевидним фактом є те, що суд основним своїм завданням має застосування закону з метою розв'язання суспільно важливих конфліктів. Навіть при умові нечіткого формулювання відповідного закону та суперечностей його розуміння суд все одно тлумачить та застосовує його у відповідно до кожного конкретного випадку [72].

Є цілком природнім та зрозумілим той факт, що ВР України здійснює формування законодавчих орієнтирів судової діяльності. Однак основоположні державні принципи та європейський досвід передбачають зворотній зв'язок органів правосуддя та органів законотворчості. Історія нашої країни знає випадки намагань влади залучити суддів до діяльності із законотворення, але усі ці спроби спіткала невдача і вони завершилися нічим. Деякі експерти вважають таку взаємодію недоцільною і мотивують свою позицію можливістю виникнення у працівників суду комплексу політичних інтересів, що йде в розріз із незалученістю судової влади до політичних процесів [316]. Але сьогодні маємо ситуацію, при якій залучення суддів до процесу законотворчості не відбувається жодним чином, навіть у питаннях консультацій чи надання експертних оцінок. Хоча, аналізуючи у попередніх підрозділах зарубіжний

досвід, ми вказували на позитивну імплементацію судової практики та порад окремих суддів законодавчими органами Франції.

Крім того, варто зазначити, що певну частку адміністративних спорів викликають саме прогалини та недосконалості законодавства України. Разом із цим можна говорити і про недосконалість та неефективну реалізацію моніторингового процесу по виявленню недоліків у законодавстві, які є передумовами та причинами виникнення численних адміністративно-правових спорів. Не дивлячись на переконливі дані судової статистики, законодавець не вбачає проблем у своїй роботі, а навпаки покладає увесь тягар відповідальності на представників судової влади [43].

Вищевказані обставини формулюють ще принаймні три проблемні аспекти сучасного адміністративного судочинства в Україні:

- надмірної тривалості строків розгляду адміністративних справ;
- неоднакової судової практики;
- низької ефективності самого судочинства [200].

Аналізуючи дані проблемні аспекти, зазначимо, що ефективність адміністративного судочинства знаходиться у прямій залежності від якості законів України та їх доступності для суддів. З цього приводу цікавим буде аналіз практики ЄСПЛ, яка останній час все більше впливає на вітчизняне законодавство [349, с. 14].

У ст. 7 КАС України фактично прямо передбачається обов'язок адміністративних судів здійснювати вирішення відповідних справ, враховуючи судову практику ЄСПЛ [164].

За 2020 рік ЄСПЛ ухвалено біля двох десятків рішень, які стосувалися питань, що вирішувалися в порядку адміністративного судочинства [329].

Сучасна система адміністративних судів України практично вимушена наздоганяти у своїй роботі рішення ЄСПЛ, внаслідок того що застосування таких рішень відбувається тільки після посилення на них сторонами процесу

або такі рішення проти України зобов'язують до виправлення судами певних помилок [12, с. 18].

А нашу думку, таких підхід потребує зміни. З метою переформатування адміністративного судочинства України в роботі із рішеннями ЄСПЛ на випередження пропонуємо:

— запровадити процедури добору правових позицій ЄСПЛ стосовно питань адміністративного судочинства секретаріатом Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ із подальшою передачею матеріалів до ВС України;

— запровадження обов'язку ВС України доведення отриманих правових позицій ЄСПЛ до системи судів адміністративного судочинства України.

Зазначимо також, що ефективність адміністративного судочинства напряду залежить і від таких факторів як дієвий інститут забезпечення позовів та рівня кваліфікації застосування конкретним суддею способів захисту в залежності від категорій справ, що розглядаються [300]. Слід визнати, що апеляційними судами і досі виявляються невідповідності та помилки, які вчиняють судді місцевих судів при реалізації вищевказаних процедур. Виходячи із цього, Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС України) та Національна школа суддів в даному контексті мають організувати відповідні механізми кваліфікованої допомоги.

Наступною обставиною, яка не сприяє ефективності адміністративного судочинства можна назвати стабільність корпусу працівників апарату суду. Адже готуючи справи до розгляду, значна допомога судді надходить від його помічника і секретаря судового засідання, якими готуються проекти судових рішень, добирається відповідне законодавство, опрацьовується юридична література тощо.

Зазначимо, що сьогодні стабільність корпусу працівників апарату суду знаходиться під загрозою, прослідковується ланцюжок звільнень та швидка

мінливість кадрів, що значним чином уповільнює адміністративне судочинство та суттєво, на наше переконання, знижує його ефективність. Нами вбачаються дві причини такого становища: надмірне навантаження на працівника та рівень його заробітної плати [212].

Стосовно останньої причини зазначимо наступне. Певний час тому рівень оплати праці зазначених категорій працівників адміністративних судів був принаймні задовільним. На сьогоднішній день ми спостерігаємо значне зниження заробітної плати до критичного рівня, позбавлення працівників суду премій та надбавок. Все це призводить до негативних тенденцій, які не виключають і підвищення рівня корупції в системі органів адміністративного судочинства [363].

Зазначимо і неможливість здійснення якісного судочинства без належного фінансування. Рівень поточних видатків на утримання адміністративних судів задовольняє мінімальні потреби тільки на половину, а це є також критичним фактором зниження ефективності функціонування.

Наступною проблемою адміністративного судочинства слід визнати надмірну тривалість судового розгляду справ. За 2020 рік адміністративними судами було розглянуто з порушеннями процесуальних строків біля 20 відсотків усіх справ [137].

А це, в свою чергу є причиною щорічного надходження до ВС України біля 6 тисяч скарг на роботу органів адміністративного судочинства, які в значному сегменті посилаються на процесуальну судову бездіяльність. Зазначимо, що переважно виникненню зазначених випадків сприяє надмірне навантаження на суддів, але трапляються і випадки, коли суди свідомо затягують відповідний процес [137]. Базуючись на принципі незалежності суддів, ВС України не володіє повноваженнями адміністративного реагування на відповідні правопорушення. А значить такі випадки мають виключатися в порядку застосування процесуального контролю, який на сьогодні відсутній в



українських реаліях, а значить, потребує термінового впровадження.

Окрім цього, перекидаючи соціальні спори між різними сферами юрисдикцій, система породила проблему, що унеможлиблює одночасну реєстрацію тисяч заяв, які зокрема отримує апеляційний адміністративний суд від загальних апеляційних судів та Верховного Суду України (далі – ВС України) [321]. Службові штати канцелярії не здатні подолати такий потік справ. Ми пропонуємо впровадження адміністративними судами невідкладних заходів реагування на такі обставини із мобілізацією усього апарату суду на подолання перешкод із своєчасною реєстрацією переданих до суду справ. Адже необхідно завжди пам'ятати, що за кожною своєчасно не зареєстрованою справою криється потенційна заява до ЄСПЛ [319].

Окремо необхідно визначити проблему інертності правосвідомості певної частини сучасних правознавців, які і досі дотримуються теорій переважання у державному судочинстві приватно-правових елементів над публічно-правовими.

З метою законодавчого закріплення превалювання цивільно-правової юрисдикції у здійсненні правосуддя, «цивілісти» та «господарники» намагаються за допомогою відповідних проектів порушити цілісність публічно-правової сфери судочинства. Це у кінцевому підсумку може загрожувати штучним неприродним переведенням публічно-правових спорів у тип цивільних спорів, що є запереченням існування самого адміністративного судочинства у сьогоdnішньому вигляді [67]. В попередніх розділах ми ретельно розбирали еволюцію адміністративної юстиції, яка проходила в Україні у векторі саме протилежному до цивілістичних концепцій радянського періоду. Тому, на наше переконання, такий шлях веде адміністративне судочинство не на крок а на сотні кроків назад і в напрямку віддалення від позитивного надбання в цих аспектах досвіду країн ЄС.

Для остаточного вирішення вищевказаних юрисдикційних конфліктів, ми

пропонуємо деталізацію процесуальних законів положеннями, що встановлюють приналежність публічно-правового спору виключно до адміністративно-правової юрисдикції.

Аналізуючи міжнародне та національне законодавство та відповідну практику його застосування ми доходимо висновку про те, що в правовій державі у органів публічного адміністрування мають існувати і ефективно діяти певні дискреційні повноваження. Але дискреція не може бути без меж, необхідно зокрема визначити законодавчим чином систему ефективних заходів контролю за органами державної влади [44].

Щодо судової влади, то сьогодні можливістю обмежити дискреційні повноваження судів можна зобов'язавши належним чином обґрунтовувати прийняті судові рішення [212]. Правова революція у ЄС визначила базою правової системи держави принципи захисту основоположних громадянських прав і свобод серед яких особливе місце належить принципіві пропорційності, що встановлює проактивний судовий підхід із незмінним врахуванням гуманістичної європейської концепції та гарантуванням недопустимості судового свавілля [47].

Розглядаючи правову систему України взагалі, зазначимо її романо-германську природу, яка в свою чергу впливає і на основні засади адміністративного судочинства [46]. Переходячи до розгляду наступного напрямку вдосконалення – медіації, слід визначити три її можливості, зокрема:

- примирити сторони;
- врегулювати спір при участі судді;
- домогтися примирення сторін в процесі виконання рішення суду [317].

Можливості примирення для сторін передбачено у ст. 190 КАС України, відповідно якої спір може бути повністю чи частково врегульований сторонами, використовуючи взаємні поступки [164]. Разом із цим, примиренням можуть охоплюватися тільки права сторін та їх обов'язки. Сторони можуть досягти

примирення за умов, які знаходяться за межами предмету спору, звісно якщо такими умовами не порушуються права чи охоронювані законом інтереси третьої особи [318].

Основою для ініціювання процедури примирення сторін в адміністративному судочинстві як правило виступає відповідна заява однієї сторони при письмовій згоді на це іншої [317].

Результатом розгляду заяви є ухвала суду, якою затверджуються умови примирення та закривається відповідне провадження чи постановляється відмова затвердження примирних умов та продовження розгляду справи.

Разом із цим ч. 1 ст. 184 КАС України передбачає можливості врегулювати спір при участі судді, винятком з чого є певні категорії справ [164]. Видається, що існування такого законодавчого підходу не допомагає визначити місце для процедур примирення в системі адміністративного судочинства.

У зв'язку із вищевказаним, пропонуємо внесення змін до ст. 2 КАС України, шляхом її доповнення формулюванням наступного змісту: «Обов'язком суду є сприяння сторонам у їх примиренні за допомогою дій процесуального характеру, що передбачені цим Кодексом».

Також пропонуємо викласти у ст. 4 КАС України дефініції процедур примирення наступного змісту: «процедури примирення – дії сторін по справі, що регулюються нормами адміністративного судочинства і послідовним чином здійснюються в рамках контролю з боку суду, які допомагають врегулювати спір мирним шляхом, закрити провадження у справі та сприяти ефективному вирішенню задач цього Кодексу».

Ст. 184 КАС України передбачаються можливості сторін врегулювати спір при участі судді тільки на стадії, яка передує розглядові справи по суті, тобто на підготовчій стадії [164]. Дійсно, підготовча стадія фундаментальним чином сприяє вивченню обґрунтованості позовних вимог та відповідного заперечення, допомагає здійснювати контроль перебігу справи, з метою

запобігти її можливій надмірній тривалості, не допустити необґрунтовані процесуальні дії, забезпечити правильність судового розгляду, створити умови для укладення сторонами мирової угоди. Така сутнісна складова даної стадії судового розгляду значним чином сприяє актуалізації питання про визначення місця процедур примирення в структурі адміністративного судочинства [156].

Адміністративним законодавством взагалі виведено норми щодо врегулювання спорів за участю судді, що регулюються ст. 184 КАС України за межі глави 3 КАС України, що стосується підготовчого провадження [164]. Законодавець мотивує ці дії тим, що примирні процедури не являються метою у підготовчому провадженні і не відповідають його основним завданням. В зв'язку із цим, пропонуємо доповнити ст. 173 КАС України положенням наступного змісту: «Суд зобов'язаний домагатися примирення сторін шляхом активної участі судді, що має здійснювати належну допомогу та підтримку сторін у напрямку примирного врегулювання публічно-правового спору».

Якщо звернутися до аналізу нової редакції КАС України, а саме до положень, що регламентують процедуру врегулювання спорів за участю судді, то приходимо до висновку, що досліджувана категорія видається порівняно самостійною сукупністю норм права, що відокремлюються у межах адміністративного судочинства та регулюють специфічний вид суспільних правовідносин, які виникають з приводу проведення вищевказаної процедури [164]. Характеристики розглянутої сукупності норм, а саме, спільна правова природа примирення для обох сторін справи, тотожні завдання суду, комплекс засобів по їх досягненню, порядок здійснення норм права, дають нам можливість говорити про відповідний міжгалузевий інститут [318].

Видається досить вірним той факт, що законодавцем виділено положення щодо врегулювання спору за участю судді в рамках спеціально присвяченої глави КАС України, яка формує певну завершеність у правовій регламентації процедур примирення. Але закріпивши цей блок положень у розділі II КАС

України, законодавець створює поле для розмірковування над місцем процедур примирення в сфері адміністративного судочинства [164]. Такий стан речей створює враження про процедури врегулювання спору за участю судді як етап адміністративного процесу, при тому, не самий важливий. Вважаємо, що процедури примирення мають виходити за межа позовного провадження, адже сторони мають право примиритися у будь-якій процесуальній стадії. Крім цього, обов'язкові суду по сприянню врегулюванню спорів ніяк не відповідають права сторони аналогічного змісту.

У зв'язку із цим, пропонуємо доповнити КАС України, відповідною нормою, яка б затверджувала право сторін на звернення до суду для того, щоб провести примирну процедуру на будь-якій стадії провадження по справі.

На наше переконання, перелік примирних процедур в КАС України мають очолювати процедури примирення за участю третіх осіб (посередників, медіаторів), які мають сприяти знаходженню сторонами спільних думок щодо розв'язання відповідного конфлікту. В такому вигляді медіацію законодавець поки що не наділив інструментами розвитку в адміністративному судочинстві [317]. Доказом цього є лише одна згадка медіації у ст. 66 КАС України, та і до речі, дане вживання терміну стосується лише інформаційної конфіденційності [164]. Вважаємо, що медіація має отримати в адміністративному судочинстві розширеного законодавчого тлумачення, виходячи із тенденцій розвитку даної сфери у зарубіжних країнах, про що нами вказувалося у попередніх розділах дослідження. Так, зокрема, пропонуємо доповнити КАС України положенням про право сторін на звернення до суду із заявою про врегулювання спору із залученням медіатора на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Отже, пропонуємо наступні напрями удосконалення засад функціонування адміністративного судочинства в Україні:

- 1) конституційне закріплення засад адміністративного судочинства України;

- 2) визнання на державному рівні реформування адміністративного судочинства одним з пріоритетних напрямів юридичної науки;
- 3) поглиблення доктринального супроводу найбільш важливих напрямів розвитку адміністративного судочинства;
- 4) оновлення дефініцій та системних елементів адміністративного судочинства на основі положень Конституції України та відповідних рішень Європейського суду з прав людини;
- 5) деталізація процесуальних законів положеннями, що встановлюють приналежність публічно-правового спору виключно до адміністративно-правової юрисдикції;
- 6) розробка та прийняття Кодексу України про адміністративні процедури;
- 7) вдосконалення процедур призначення суддів адміністративних судів з метою забезпечення необхідної судової укомплектованості;
- 8) збільшення корпусу суддів та апарату суду адміністративних судів України з метою запобігти перевищеному навантаженню на суддів;
- 9) реформування системи адміністративних судів шляхом їх максимального територіального наближення до населення;
- 10) встановлення системи прийнятних строків та гнучких формальних вимог для подання до органів правосуддя адміністративних позовів;
- 11) збільшення строків оскарження судових ухвал і постанов та усунення можливості зловживання сторонами власними процесуальними правами шляхом внесення відповідних змін до КАС України;
- 12) надання вищими органами адміністративного правосуддя детальних роз'яснень у питаннях підвідомчості, а також узагальнень відповідної судової практики шляхом розробки та прийняття відповідної постанови;
- 13) перегляд ставки судового збору в адміністративних справах у бік їх відповідності до реальних можливостей громадян України, ліквідація перешкод

матеріального характеру для звернення до адміністративних судів (судових витрат, витрат на правову допомогу та послуг, які потребують оплати);

14) утвердження судових процедур розгляду адміністративних справ, які здатні забезпечити можливості безпосередньо реалізовувати особою, що приймає участь у адміністративній справі, процесуальні права у судовій інстанції, зокрема створення умов для особистої участі особи, її мови спілкування, надання послуг перекладача тощо;

15) ефективна реалізація процедур порядку призначення і звільнення суддів, права суддів на відставку, процедур здійснення судочинства, відповідальності за неповагу до суду, недоторканості суддів, наявності органів суддівського самоврядування, створення необхідних умов для судової діяльності, належного матеріального та соціального суддівського забезпечення.

16) побудова системи адміністративного судочинства України на засадах повного невторчання органів виконавчої влади у діяльність із здійснення правосуддя;

17) встановлення зворотного зв'язку між судовою та законодавчою владою в аспектах адміністративного судочинства з метою подолання надмірної тривалості строків розгляду адміністративних справ, неоднакової судової практики, низької ефективності самого судочинства;

18) запровадження процедур добору правових позицій Європейського суду з прав людини стосовно питань адміністративного судочинства та встановлення для вищих судових органів України обов'язку доведення отриманих правових позицій до системи судів адміністративного судочинства;

19) організація Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Національною школою суддів дієвих механізмів кваліфікованої допомоги суддям адміністративних судів у питаннях забезпечення позовів та рівня кваліфікації застосування конкретним суддею способів захисту в залежності від категорій справ, що розглядаються;

20) здійснення контролю дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві шляхом зобов'язання належним чином обґрунтовувати прийняті судові рішення, засновуючись на принципах захисту основоположних громадянських прав і свобод, серед яких особливе місце належить принципів пропорційності, що встановлює проактивний судовий підхід із незмінним врахуванням гуманістичної європейської концепції та гарантуванням недопустимості судового свавілля;

21) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України розширеного законодавчого тлумачення процедур примирення та медіації.

Реалізація пропонованих напрямів вдосконалення, на наше переконання, буде сприяти ефективності адміністративного судочинства України та його відповідності європейській гуманістичній концепції захисту основоположних громадянських прав і свобод.

### **Висновки до розділу 3**

1. В результаті дослідження зарубіжного досвіду розвинутих країн світу визначено можливості його імплементації в системі адміністративного судочинства України. Запропоновано: 1) запровадження системи спеціалізованих судових органів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері фінансів, бюджету та інших соціальних питань, тобто судових органів зі спеціальною компетенцією; 2) розширення переліку функцій адміністративних судів функціями нормоконтролю за відповідністю нормативних актів законодавству та Конституції України і доцільності їх прийняття; 3) запровадження механізмів адміністративного судового контроль-максимуму (зокрема, зобов'язання по обґрунтуванню, використання механізму очевидної помилки оцінки, аналізу директив, що застосовуються для внутрішнього адміністративного визначення дискреції, аналізу переваг, за



допомогою якого адміністрація зобов'язана зважити переваги і недоліки прийнятого адміністративного заходу для безпосередньо постраждалих, а також для широкої громадськості, застосування принципу пропорційності); 4) запровадження детального регулювання альтернативних форм вирішення публічно-правових спорів; 5) запровадження законодавчих змін по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер; 6) запровадження «монетизації» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати; 7) запровадження астрентної процедури у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання; 8) підсилення засобів контролю за адміністративними судами стосовно кадрової політики, стажування, здійснення підвищення кваліфікації, атестаційних процедур, матеріально-технічного забезпечення; 9) впровадження у вітчизняну систему законодавства міжнародних стандартів адміністративного судочинства зарубіжних країн (особливо в аспектах незалежності судів від незаконного впливу органів законодавчої влади, публічного адміністрування, «силового блоку» та засобів масової інформації) та дієва їх реалізація; 10) розвиток адміністративного судочинства України у векторі єдиного європейського судового простору.

2. Шляхом аналізу закріплених законодавством контрольних функцій адміністративних судів обґрунтовано два напрями здійснення судового контролю: забезпечення належного виконання рішень суду та контроль нормативно-правових актів.

В рамках удосконалення судово-контрольних функцій адміністративних судів запропоновано: 1) приведення у відповідність ст. 2 та ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII шляхом законодавчого відокремлення контрольних функцій суду від функції правосуддя в адміністративному судочинстві; 2) прийняття доповнення до чинного законодавства стосовно чіткого визначення меж контрольної діяльності

всіх суб'єктів адміністративного судочинства; 3) забезпечення повної незалежності адміністративних судів під час здійснення ними своїх контрольних функцій; 4) запровадження обов'язкового та безальтернативного для адміністративних справ контролю за виконанням рішень суду в публічно-правових спорах, а саме в контексті процедури подання звіту з виконання рішення суду суб'єктом владних повноважень; 5) викладення ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України наступним чином: «Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, в обов'язковому порядку має зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення»; 6) встановлення у ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України чітких процесуальних вимог до позовної заяви; 7) врегулювання питання часу подання заяви до суду щодо застосування судового контролю шляхом закріплення єдиного тлумачення відповідної норми Кодексу адміністративного судочинства України в контексті застосування контрольних механізмів після відповідного прийняття судового рішення по суті справи; 8) включення результатів практичного застосування адміністративними судами ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України до судової статистичної документації; 9) закріплення положень ст. ст. 264, 265, 266, 266-1 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно можливості судового контролю нормативно-правових актів в рамках окремої статті Кодексу: «Судовий контроль нормативно-правових актів»; 10) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства повноважень судів стосовно проведення попереджувального судового контролю за завершеними проєктами нормативно-правових актів, а також за актами, прийнятими, але ще не введеними в дію; 11) розробка дієвих процедур персональної відповідальності суддів за здійснення контрольних функцій; 12) реалізація

принципів гласності й відкритості в рамках здійснення усіх видів судового контролю адміністративними судами.

3. Запропоновано напрями удосконалення засад функціонування адміністративного судочинства в Україні: 1) конституційне закріплення засад адміністративного судочинства України; 2) визнання на державному рівні реформування адміністративного судочинства одним з пріоритетних напрямів юридичної науки; 3) поглиблення доктринального супроводу найбільш важливих напрямів розвитку адміністративного судочинства; 4) оновлення дефініцій та системних елементів адміністративного судочинства на основі положень Конституції України та відповідних рішень Європейського суду з прав людини; 5) деталізація процесуальних законів положеннями, що встановлюють приналежність публічно-правового спору виключно до адміністративно-правової юрисдикції; 6) розробка та прийняття Кодексу України про адміністративні процедури; 7) вдосконалення процедур призначення суддів адміністративних судів з метою забезпечення необхідної судової укомплектованості; 8) збільшення корпусу суддів та апарату суду адміністративних судів України з метою запобігти перевищеному навантаженню на суддів; 9) реформування системи адміністративних судів шляхом їх максимального територіального наближення до населення; 10) встановлення системи прийнятних строків та гнучких формальних вимог для подання до органів правосуддя адміністративних позовів; 11) збільшення строків оскарження судових ухвал і постанов та усунення можливості зловживання сторонами власними процесуальними правами шляхом внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України; 12) надання вищими органами адміністративного правосуддя детальних роз'яснень у питаннях підвідомчості, а також узагальнень відповідної судової практики шляхом розробки та прийняття відповідної постанови; 13) перегляд ставки судового збору в адміністративних справах у бік їх відповідності до реальних

можливостей громадян України, ліквідація перешкод матеріального характеру для звернення до адміністративних судів (судових витрат, витрат на правову допомогу та послуг, які потребують оплати); 14) утвердження судових процедур розгляду адміністративних справ, які здатні забезпечити можливості безпосередньо реалізовувати особою, що приймає участь у адміністративній справі, процесуальні права у судовій інстанції, зокрема створення умов для особистої участі особи, її мови спілкування, надання послуг перекладача тощо; 15) ефективна реалізація процедур порядку призначення і звільнення суддів, права суддів на відставку, процедур здійснення судочинства, відповідальності за неповагу до суду, недоторканості суддів, наявності органів суддівського самоврядування, створення необхідних умов для судової діяльності, належного матеріального та соціального суддівського забезпечення; 16) побудова системи адміністративного судочинства України на засадах повного невторчання органів виконавчої влади у діяльність із здійснення правосуддя; 17) встановлення зворотного зв'язку між судовою та законодавчою владою в аспектах адміністративного судочинства з метою подолання надмірної тривалості строків розгляду адміністративних справ, неоднакової судової практики, низької ефективності самого судочинства; 18) запровадження процедур добору правових позицій Європейського суду з прав людини стосовно питань адміністративного судочинства та встановлення для вищих судових органів України обов'язку доведення отриманих правових позицій до системи судів адміністративного судочинства; 19) організація Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Національною школою суддів дієвих механізмів кваліфікованої допомоги суддям адміністративних судів у питаннях забезпечення позовів та рівня кваліфікації застосування конкретним суддею способів захисту в залежності від категорій справ, що розглядаються; 20) здійснення контролю дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві шляхом зобов'язання належним чином обґрунтовувати прийняті

судові рішення, засновуючись на принципах захисту основоположних громадянських прав і свобод, серед яких особливе місце належить принципіві пропорційності, що встановлює проактивний судовий підхід із незмінним врахуванням гуманістичної європейської концепції та гарантуванням недопустимості судового свавілля; 21) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України розширеного законодавчого тлумачення процедур примирення та медіації.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні теоретико-правових засад адміністративного судочинства з подальшим формуванням пропозицій щодо удосконалення відповідного законодавства. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, основними з яких є такі:

1. З метою відповідності адміністративного судочинства України стандартам і масштабами правової держави запропоновано: 1) доповнити ст. 125 Конституції України нормативними положеннями про здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства, що має стати конституційно-правовим базисом, на якому відбуватиметься розбудова українського адміністративного судочинства як організаційно-правової форми адміністративного процесу; 2) завершити реформу судової системи, яка може значно підвищити роль органів адміністративного судочинства в державному механізмі і одночасно створити надійні гарантії підпорядкування цих структур закону; 3) забезпечити ефективне здійснення судового контролю за публічним управлінням, який має бути швидким, результативним і доступним фізичним і юридичним особам; 4) сформувати дієве адміністративно-процедурне законодавство шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні процедури.

2. Дослідження генези герменевтики адміністративного судочинства в Україні дозволило визначити основні ознаки адміністративного судочинства: 1) виконує функцію (є формою) «зовнішнього» контролю за законністю дій у сфері управління, способом захисту суб'єктивних прав громадян по відношенню до діяльності виконавчих органів та їх посадових осіб; 2) наявність спору про право, причому про право адміністративне, що є основним змістовним аспектом відносин адміністративного судочинства; 3) публічно-

правовий характер спорів зумовлює можливість їх ефективного вирішення тільки спеціалізованими органами адміністративного судочинства, оскільки дані спори зачіпають сферу суспільно значимого інтересу; 4) обов'язковою передумовою виникнення відносин адміністративного судочинства виступає неякісне (неправомірне) публічне (державне) управління, здійснене щодо заявника (скаржника); 5) тристоронній характер правовідносин, де сторонами є громадянин, посадова особа, дії (бездіяльність) або рішення якої оскаржуються, та особа, уповноважена вирішити питання за формою і по суті; 6) головною метою адміністративного судочинства є правовий захист суб'єктивних прав громадян та юридичних осіб від порушення з боку органів державного управління та їх посадових осіб; 7) певною мірою незалежність органів адміністративного судочинства, як від інших гілок влади, так і від судів загальної юрисдикції, що направлено на посилення об'єктивності і свободи від впливу «зацікавлених» владних осіб процесу вирішення адміністративного спору; 8) при розгляді спору громадянину гарантується становище сторони в процесі, тобто нерівність в матеріальних правовідносинах має трансформуватися в рівність в процесуальних правовідносинах; 9) для адміністративного судочинства властива особлива процесуальна форма розгляду адміністративно-правового спору (судова); 10) юридичним результатом розгляду та вирішення публічно-правового спору, тобто результатом відносин адміністративного судочинства, є вирішення подальшої долі правового акту або дії (бездіяльності) суб'єкта публічної влади.

3. Визначено, що ключовою особливістю адміністративного судочинства як правового інституту є сутність адміністративної справи, що полягає в конкретному адміністративно-правовому конфлікті, юридично структурованому, який отримує оформлення в офіційних правових документах і виступає в якості об'єкта процесуальних відносин, що пов'язують осіб, які мають юридичну зацікавленість і беруть участь в його вирішенні в процесі

застосування відповідного закону до конкретної конфліктної ситуації. Наголошено, що незважаючи на безліч наявних в науці уявлень, сучасне адміністративне судочинство: має бути змодельовано як юридичний процес, що забезпечує його ефективну реалізацію; виходячи з різноманіття видів юридичного процесу, має розглядатися тільки як судовий процес з вирішення публічно-правових спорів; повинне володіти власною структурою, а не бути складовою частиною масиву адміністративної процесуальної діяльності, яка в даний час необґрунтовано позначається збірним терміном «адміністративний процес в широкому розумінні».

4. В якості предметної основи адміністративного судочинства виділено групи відносин, що виникають з приводу: 1) порушення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів заявника або створення загрози їх порушення; 2) створення перешкод здійсненню заявником його прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; 3) невжиття необхідних заходів щодо реалізації прав, свобод та охоронюваних законом інтересів заявника; 4) незаконного покладання на заявника будь-якого обов'язку; 5) необхідності встановлення наявності або відсутності певного права або юридично значущої обставини. Визначено основні характеристики відносин, які являють собою предмет адміністративного судочинства: 1) сутність права, що порушено, публічно-правового характеру; 2) суб'єктний склад правовідносин – одним із суб'єктів завжди є владна сторона; 3) свобода волевиявлення (вимоги) про відновлення порушеного права (інтересу) в судовому порядку. Запропоновано під предметом адміністративного процесуального права розуміти систему суб'єктивних публічних прав, свобод і охоронюваних законом інтересів; сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні права, свободи та інтереси і саме адміністративне судочинство як спосіб охорони і захисту цих прав, свобод та інтересів, причому складові відносини характеризуються такими ознаками, як публічно-правовий характер, владні повноваження однієї зі сторін



і виражене волевиявлення відновити або усунути передбачуване або фактичне порушення (утиск, загроза порушення) права, свободи або інтересу.

5. Визначено та, на основі провідного європейського досвіду, розширено систему принципів адміністративного судочинства України. Запропоновано повернути до Кодексу адміністративного судочинства України статтю «Принципи адміністративного судочинства» в наступній редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) доступність адміністративного судочинства; 2) верховенство права; 3) законність; 4) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 6) гласність і відкритість адміністративного процесу; 7) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 8) обов'язковість судових рішень; 9) національна мова судочинства; 10) досудове врегулювання спорів; 11) правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді; 12) незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; 13) незмінність суддів; 14) здійснення правосуддя тільки судом; 15) безпосередність; 16) безперервність судового розгляду; 17) об'єктивна істина; 18) формальне і матеріальне керівництво суду; 19) усність і письмовість судового розгляду; 20) процесуальна економія».

6. Визначено, що методом адміністративного судочинства є специфічна частина єдиного методу правового регулювання, що поєднує три типи регулювання (дозвіл, припис, заборона) одночасно і здійснює пріоритетне використання будь-якого з них залежно від якісно-змістовних характеристик адміністративно-процесуальних відносин та їх учасників (сторін). Виділено види методу адміністративного судочинства: імперативно-диспозитивний метод (поєднує у собі публічно-правові та приватно-правові методи); метод автономності та рівності сторін (представляє собою забезпечення однакового

процесуального статусу позивача та відповідача між собою та рівності обох перед законом та судом). В результаті дослідження джерел адміністративного судочинства, визначено основні (нормативно-правові акти України, аналогія права, аналогія закону, міжнародно-правові акти) та факультативні джерела права, виражені у формі: юридичних висновків, які регламентують особливості нормозастосування в адміністративному судочинстві (постанови ВС України, рішення, висновки, ухвали Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини); резолютивних частин рішень Конституційного Суду України про визнання неконституційними законодавчих норм, окремих їх положень, міжнародних договорів, ратифікованих Україною; рекомендаційних правових актів адміністративного судочинства, зокрема нератифікованих міжнародно-правових документів дорадчого характеру. Обґрунтовано основні функції адміністративного судочинства: 1) функцію здійснення правосуддя; 2) контрольню-наглядову функцію у сфері організації та дії органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців; 3) функцію здійснення адміністративної нормотворчості; 4) функцію нормоконтролю; 5) функцію забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування; 6) функцію застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист від дій (бездіяльності) і незаконних рішень органів публічної влади та їх посадових осіб; 7) функцію тлумачення адміністративно-правових норм; 8) функцію формування органів адміністративної юстиції у державі.

7. В результаті дослідження зарубіжного досвіду розвинутих країн світу визначено можливості його імплементації в системі адміністративного судочинства України. Запропоновано: 1) запровадження системи спеціалізованих судових органів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері фінансів, бюджету та інших соціальних питань, тобто судових органів зі спеціальною компетенцією; 2) розширення переліку функцій

адміністративних судів функціями нормоконтролю за відповідністю нормативних актів законодавству та Конституції України і доцільності їх прийняття; 3) запровадження механізмів адміністративного судового контроль-максимуму (зокрема, зобов'язання по обґрунтуванню, використання механізму очевидної помилки оцінки, аналізу директив, що застосовуються для внутрішнього адміністративного визначення дискреції, аналізу переваг, за допомогою якого адміністрація зобов'язана зважити переваги і недоліки прийнятого адміністративного заходу для безпосередньо постраждалих, а також для широкої громадськості, застосування принципу пропорційності); 4) запровадження детального регулювання альтернативних форм вирішення публічно-правових спорів; 5) запровадження законодавчих змін по альтернативному викладенню рішень суду, які мають зобов'язальний характер; 6) запровадження «монетизації» судових рішень, в разі неспроможності такі рішення виконати; 7) запровадження астрентної процедури у випадках, коли боржник не виконує встановлені рішенням суду зобов'язання; 8) підсилення засобів контролю за адміністративними судами стосовно кадрової політики, стажування, здійснення підвищення кваліфікації, атестаційних процедур, матеріально-технічного забезпечення; 9) впровадження у вітчизняну систему законодавства міжнародних стандартів адміністративного судочинства зарубіжних країн (особливо в аспектах незалежності судів від незаконного впливу органів законодавчої влади, публічного адміністрування, «силового блоку» та засобів масової інформації) та дієва їх реалізація; 10) розвиток адміністративного судочинства України у векторі єдиного європейського судового простору.

8. Шляхом аналізу закріплених законодавством контрольних функцій адміністративних судів обґрунтовано два напрями здійснення судового контролю: забезпечення належного виконання рішень суду та контроль нормативно-правових актів.

В рамках удосконалення судово-контрольних функцій адміністративних судів запропоновано: 1) приведення у відповідність ст. 2 та ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII шляхом законодавчого відокремлення контрольних функцій суду від функції правосуддя в адміністративному судочинстві; 2) прийняття доповнення до чинного законодавства стосовно чіткого визначення меж контрольної діяльності всіх суб'єктів адміністративного судочинства; 3) забезпечення повної незалежності адміністративних судів під час здійснення ними своїх контрольних функцій; 4) запровадження обов'язкового та безальтернативного для адміністративних справ контролю за виконанням рішень суду в публічно-правових спорах, а саме в контексті процедури подання звіту з виконання рішення суду суб'єктом владних повноважень; 5) викладення ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України наступним чином: «Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, в обов'язковому порядку має зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення»; 6) встановлення у ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України чітких процесуальних вимог до позовної заяви; 7) врегулювання питання часу подання заяви до суду щодо застосування судового контролю шляхом закріплення єдиного тлумачення відповідної норми Кодексу адміністративного судочинства України в контексті застосування контрольних механізмів після відповідного прийняття судового рішення по суті справи; 8) включення результатів практичного застосування адміністративними судами ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України до судової статистичної документації; 9) закріплення положень ст. ст. 264, 265, 266, 266-1 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно можливості судового контролю нормативно-правових актів в рамках окремої статті Кодексу: «Судовий контроль нормативно-правових актів»; 10)

закріплення в Кодексі адміністративного судочинства повноважень судів стосовно проведення попереджувального судового контролю за завершеними проєктами нормативно-правових актів, а також за актами, прийнятими, але ще не введеними в дію; 11) розробка дієвих процедур персональної відповідальності суддів за здійснення контрольних функцій; 12) реалізація принципів гласності й відкритості в рамках здійснення усіх видів судового контролю адміністративними судами.

9. Запропоновано напрями удосконалення засад функціонування адміністративного судочинства в Україні: 1) конституційне закріплення засад адміністративного судочинства України; 2) визнання на державному рівні реформування адміністративного судочинства одним з пріоритетних напрямів юридичної науки; 3) поглиблення доктринального супроводу найбільш важливих напрямів розвитку адміністративного судочинства; 4) оновлення дефініцій та системних елементів адміністративного судочинства на основі положень Конституції України та відповідних рішень Європейського суду з прав людини; 5) деталізація процесуальних законів положеннями, що встановлюють приналежність публічно-правового спору виключно до адміністративно-правової юрисдикції; 6) розробка та прийняття Кодексу України про адміністративні процедури; 7) вдосконалення процедур призначення суддів адміністративних судів з метою забезпечення необхідної судової укомплектованості; 8) збільшення корпусу суддів та апарату суду адміністративних судів України з метою запобігти перевищеному навантаженню на суддів; 9) реформування системи адміністративних судів шляхом їх максимального територіального наближення до населення; 10) встановлення системи прийнятних строків та гнучких формальних вимог для подання до органів правосуддя адміністративних позовів; 11) збільшення строків оскарження судових ухвал і постанов та усунення можливості зловживання сторонами власними процесуальними правами шляхом внесення

відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України; 12) надання вищими органами адміністративного правосуддя детальних роз'яснень у питаннях підвідомчості, а також узагальнень відповідної судової практики шляхом розробки та прийняття відповідної постанови; 13) перегляд ставки судового збору в адміністративних справах у бік їх відповідності до реальних можливостей громадян України, ліквідація перешкод матеріального характеру для звернення до адміністративних судів (судових витрат, витрат на правову допомогу та послуг, які потребують оплати); 14) утвердження судових процедур розгляду адміністративних справ, які здатні забезпечити можливості безпосередньо реалізовувати особою, що приймає участь у адміністративній справі, процесуальні права у судовій інстанції, зокрема створення умов для особистої участі особи, її мови спілкування, надання послуг перекладача тощо; 15) ефективна реалізація процедур порядку призначення і звільнення суддів, права суддів на відставку, процедур здійснення судочинства, відповідальності за неповагу до суду, недоторканості суддів, наявності органів суддівського самоврядування, створення необхідних умов для судової діяльності, належного матеріального та соціального суддівського забезпечення; 16) побудова системи адміністративного судочинства України на засадах повного невтручання органів виконавчої влади у діяльність із здійснення правосуддя; 17) встановлення зворотного зв'язку між судовою та законодавчою владою в аспектах адміністративного судочинства з метою подолання надмірної тривалості строків розгляду адміністративних справ, неоднакової судової практики, низької ефективності самого судочинства; 18) запровадження процедур добору правових позицій Європейського суду з прав людини стосовно питань адміністративного судочинства та встановлення для вищих судових органів України обов'язку доведення отриманих правових позицій до системи судів адміністративного судочинства; 19) організація Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Національною школою суддів дієвих механізмів

кваліфікованої допомоги суддям адміністративних судів у питаннях забезпечення позовів та рівня кваліфікації застосування конкретним суддею способів захисту в залежності від категорій справ, що розглядаються; 20) здійснення контролю дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві шляхом зобов'язання належним чином обґрунтовувати прийняті судові рішення, засновуючись на принципах захисту основоположних громадянських прав і свобод, серед яких особливе місце належить принципам пропорційності, що встановлює проактивний судовий підхід із незмінним врахуванням гуманістичної європейської концепції та гарантуванням недопустимості судового свавілля; 21) закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України розширеного законодавчого тлумачення процедур примирення та медіації.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2014. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання. *Судова апеляція*. 2017. № 4. С. 91-92.
3. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
4. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11-17.
5. Авер'янов В. Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 5-10.
6. Авер'янов В. Б. Провідна понятійна новела Кодексу адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 3-15.
7. Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 39-43.
8. Административная юстиция в новых европейских демократиях. Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / пер. с англ. / ред. Д. Дж. Галлиган и др. Киев ; Будапешт : АртЭк, 1999. 688 с.
9. Административная юстиция во Франции. Харьков : Универ. типография, 2009. 230 с.



10. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Москва : Юристъ, 1999. 728 с.
11. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штаниной. Москва : Спарк, 2003. 464 с.
12. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. Москва : Статут, 2011. 320 с.
13. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
14. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
15. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / Г. О. Пономаренко та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. Київ : Прецедент, 2009. 198 с.
16. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. С. 343-364.
17. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 152 с.
18. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
19. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-е вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2012. 656 с.
20. Адміністративне право Європейського Союзу, його держав-членів та Сполучених Штатів Америки: порівняльний аналіз : 2-ге вид. / Rene J.G.H Seerden. Вид-во Intersentia, 2007.
21. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / уклад.: І. С. Гриценко, В. М. Бевзенко, С. О. Коваль та ін. ;

за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. 500 с.

22. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.

23. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2007. 356 с.

24. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Т. П. Мінка, С. М. Алфьоров, Р. В. Миронюк та ін. ; за заг. ред. Т. П. Мінки. Харків : Право, 2013. 352 с.

25. Адміністративне процесуальне право України : навч.-метод. посіб. / І. О. Картузова, Д. А. Козачук, А. Ю. Осадчій, Г. М. Сармбаєва. Одеса : Фенікс, 2016. 400 с.

26. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. проф. О.П. Рябченко. Харків, 2014. 304 с.

27. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін. ; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2016. 312 с.

28. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова та ін. ; під ред. проф. О. П. Рябченко. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 232 с.

29. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 256 с.

30. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. 392 с.

31. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : «Істина», 2008. 219 с.

32. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк

(кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

33. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ, 2015. 288 с.

34. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : наук.-практ. посіб. / Томас Манн, Роман Мельник, Володимир Бевзенко, Анатолій Комзюк ; пер. та адапт. з нім. Романа Мельника ; за заг. ред. Володимира Бевзенка. Київ : Алерта, 2013. 308 с.

35. Андреева І. О. Перспективи запровадження адміністративної юстиції в Україні : Характеристика загальних положень Кодексу адміністративного судочинства. *Вісник ЛАВС МВС України*. 2005. № 2. С. 48-57.

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

37. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / упоряд. : Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко. Київ : Юридична думка, 2003. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право. 648 с.

38. Апаров А. Дослідження предмета адміністративно-процесуального права. *Право України*. 2012. № 9. С. 334-339.

39. Апаров А. М. Джерела адміністративно-процесуального права. *Держава та регіони : серія «Право»*. 2012. Вип. 2. С. 32-34.

40. Апаров А. М. Поняття адміністративного процесу в Україні. *Держава та регіони : серія «Право»*. 2011. Вип. 3. С. 31-35.

41. Асоціація правників України. *Критерії розмежування юрисдикції в судочинстві*. 22.04.2011. Київ, С. 1-12.

42. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. К. Афанасьєв; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 173 с.

43. Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки : автореф. дис. ...

канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 18 с.

44. Баб'як Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 141-150.

45. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.

46. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. *Государство и право*. 2005. № 2. С. 19-25.

47. Бевзенко В. Зміст і види процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. *Право України*. 2019. № 4. С. 114-135.

48. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Вісник Вищого адміністративного судочинства України*. 2013. № 3. С. 39-53.

49. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія. Київ : Прецедент, 2010. 475 с.

50. 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.

51. Безпалько С. В. Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 19 с.

52. Бенедик В. І. Норми адміністративно-процесуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2012. 20 с.

53. Берднікова Л. В. Адміністративне судочинство як інститут адміністративного права: поняття, сутність та ознаки. *Право та управління*. 2011. № 4. С. 28-35.

54. Бережна К. В. Імплементация принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу в адміністративне законодавство України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 30 с.

55. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4-10.

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

57. Битяк Ю. П., К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства. *Юридическая наука и проблемы формирования демократического правового государства Украина*. 1993. С. 75-79.

58. Битяк Ю. П., Писаренко Н. Б. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції. *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України* : тези доп. та наукових повідом. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25-26 січ. 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 78-80.

59. Битяк Ю. П., Писаренко Н. Б. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 964 с.

60. Битяк Ю. П., Писаренко Н. Б. Поняттєвий апарат Кодексу адміністративного судочинства України: окремі проблеми застосування. *Судова практика*. 2007. № 11. С. 3-11.

61. Битяк Ю., Писаренко Н. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спорах за участю суб'єктів владних повноважень. *Право України*. 2006. № 10.

С. 78-81.

62. Бідей О. Інститут адміністративної юстиції в іноземних країнах. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 6 (210). С. 80-83.
63. Біличенко Т. М. Щодо цілей, завдань і принципів адміністративного судочинства. *Форум права*. 2012. № 4. С. 91-95.
64. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2008. 19 с.
65. Білуга С. В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2012. 20 с.
66. Богомазова І. О. Підсудність справ адміністративним судам: теоретико-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2015. 20 с.
67. Бойко В. Суддя - це закон, що говорить. *Юридична газета*. 2006. № 10. 31 травня. С. 21.
68. Бойко В. Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи : навч. посіб. Київ : МАУП, 2004. 171 с.
69. Бойко І. В. Право на справедливий суд у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Тернопіль, 8-9 квіт. 2016 р.). Тернопіль : Екон. думка, 2016. С. 24-26.
70. Бойко І. В. До питання про предмет адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 1 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право. 2017. С. 135-143.
71. Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Форум права*. 2012. № 4. С. 118-124.
72. Бондарчук С. А. Деякі проблеми забезпечення ефективності здійснення адміністративного судочинства в Україні. *Форум права*. 2010. № 4. С. 96-101.
73. Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного

процесу. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 16-18.

74. 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. Харків, 2004. 405 с.

75. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. Київ : Алерта, 2007. 388 с.

76. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції. *Право України*. 2000. № 2. С. 15-17.

77. Бризгалова А. І. Організаційно-правові заходи забезпечення прийняття судового рішення в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 20 с.

78. Бринцев В. Д. Адміністративне судочинство. Харків : Ксилон, 202. 554 с.

79. Брокер Л. Частина 1 статті 6 Конвенції: гарантія правового захисту в практиці адміністративного судочинства Німеччини. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 1-2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : Ваїте, 2015. С. 161-165.

80. Бурак О. В. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих судів в контексті європейських стандартів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 18 с.

81. Бурак О. В. Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. № 3(16). С. 84-90.

82. Бучик А. Ю. Аналіз принципу процесуальної економії у складовій адміністративного процесу. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2016. №2(14). URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16baysap.pdf> (дата звернення: 27. 04. 2021).

83. Вавринчук Т. Б. Огляд практики Європейського суду з прав людини за статтею 6 Європейської конвенції з прав людини (цивільно-процесуальний аспект) у справах стосовно України. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 171-189.

84. Варивода В. І. Новітні погляди на систему адміністративних судів України / В. І. Варивода, І. В. Шруб. *Право і суспільство*. № 5. 2009. С. 48-54.

85. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2011. 21 с.

86. Веденяпін О. А. Елементи публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2013. Вип. 3. Том 1. С. 115-118.

87. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і гол. ред. Бусел В. Т. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

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

89. Винокурова І. Організаційні моделі адміністративної юстиції. *Трибуна молодого вченого*. С. 102-107.

90. Вирозумська А. Процедури судового захисту в праві ЄС : навч. посіб. Київ : КНУ, 2005. 145 с.

91. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності та незмінюваності суддів. *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 51-66.

92. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/204567\(2008\).pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/204567(2008).pdf). (дата звернення: 03. 03. 2021).

93. Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до



уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/7864\(2004\).pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/7864(2004).pdf). (дата звернення: 03. 03. 2021).

94. Вігье Ж. Адміністративна юстиція / пер. с фр. А. Корнійчука. Київ : Конус-Ю, 2008. 160 с.

95. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 20 с.

96. 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.

97. Войтович І. Європейські стандарти справедливого суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 1-2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 188-193.

98. Гайворонський В. М. Конституційний принцип верховенства права. *Право України*. 2003. № 5. С. 26-31.

99. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.

100. Гарагата К. О. Публічно-правовий спір: питання доктринального тлумачення. *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матеріалами V Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 30-31 травня 2008 р.) / уклад. Т. Д. Климчук. Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2008. 618 с.

101. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 21 с.

102. Гнап Д. Д. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 111-114.
103. Головатий С. Верховенство права : монографія : у 3 кн. Київ : Фенікс, 2006. Кн. 1. Верховенство права: від ідеї - до доктрини. С. 61-624.
104. Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навч. посіб. Київ : НАУ. 2012. 186 с.
105. Гордєєв В. В. Класифікація фактичних складів в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 1. С. 204-208.
106. Городовенко В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише закону як один з основних принципів судочинства в Україні. *Право України*. 2002. № 4. С. 124-127.
107. Гримич М. К. Судові акти як джерело адміністративного процесуального права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2017. 20 с.
108. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 11-15.
109. Гумін О. М. Адміністративно-правове забезпечення: поняття і структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.
110. Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32-37.
111. Гуржій Т. О., Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ, 2008. 416 с.
112. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Акад. упр. МВС*. 2008. № 3. С. 6-18.
113. Гутаріна К. В. Адміністративні суди України на шляху становлення.

*Адвокат*. 2005. № 9. С. 48-54.

114. Дельвольве П. Адміністративне право / пер. с фр. В. Матенчука. Київ : Конус-Ю, 2008. 168 с.

115. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ, 2008. 496 с.

116. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головний критерій розмежування судових юрисдикцій. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 23-29.

117. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

118. Джафарова О. В. Судовий адміністративний процес: поняття та його структура. *Форум права*. 2011. № 1. С. 256-261.

119. Доповідь «Верховенство права», схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (25-26 берез. 2011 р.). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr). (дата звернення: 12. 04. 2021).

120. Дорош В. С. Принципи адміністративного судочинства: поняття та наукові підходи до класифікації. *Митна справа*. 2012. № 4 (82). Ч. 2. Кн. 1. С. 187-193.

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

122. Дудка О. Адміністративна юстиція Великобританії. *Юридичний журнал*. 2010. № 1. С. 68-70.

123. Епель О. Порядок розгляду окремих категорій справ за новим кодексом адміністративного судочинства України, шляхи вдосконалення. URL: <http://n-auditor.com.ua/uk> (дата звернення: 08. 04. 2021).

124. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О.Л. Жуковської. Київ,

2004. 960 с.

125. Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.). *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 27-31.

126. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Імобільяре Саффі» проти Італії» від 28.07.99 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ, 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

127. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Україна-Тюмень» проти України» від 22.11.2007 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ, 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

128. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Бакай та інші проти України» від 09.11.2004 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ , 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

129. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Броньовський проти Польщі» від 22.06.2004 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ , 2012. аг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

130. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Васильєв проти України» від 21.06.2007 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ, 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

131. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Волохи проти України» від 22.06.2004 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3*. Київ, 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.

132. Європейський суд з прав людини : Рішення у справі «Шмалько проти України» від 20.07.2004 р. *Ліга : Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. инф. Версія 8.2.3.* Київ, 2012. Заг. з вказів. для користувачів. Щоден. оновлення.
133. Єресько Л. Верховенство права як результат судової практики: погляди А. Дайсі. *Юридична Україна.* 2016. № 11-12. С. 68-81.
134. Єресько Л. Застосування статті 6 Конвенції у практиці адміністративних судів України. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 1-2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 241-251.
135. Жернаков М. В. Ознаки публічно-правового спору. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2012. Вип. 23. С. 216-225.
136. Журавльов А. В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 18 с.
137. Завальнюк І. «Розумний строк» в адміністративному процесі. *Право України.* 2011. № 5. С. 275-279.
138. Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 22 с.
139. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 20 с.
140. Зразкові справи як новий механізм адміністративного судочинства. *Українське право.* 15.07.2017. URL: [http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal\\_analyst/](http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/) (дата звернення: 02. 02. 2021).
141. Іванов І. І. знову про підвідомчість. *Юридична газета.* 2006. № 5 (65). С. 3.
142. Ієрусалімова І. Адміністративно-правове забезпечення прав і

свобод людини та громадянина : навч. посіб. /Л. Ієрусалімов, І. Ієрусалімова, П. Павлік, Ж. Удовенко. Київ : Знання, 2007. 200 с.

143. Ільков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.

144. Ільницький О. В. Особливості застосування Конституції України в адміністративному судочинстві (з урахуванням судово-процесуальної реформи 2017 року). *Питання адміністративного права. Кн. 3* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 137-148.

145. Імплементация адміністративного законодавства зарубіжних країн в правовий простір України (теоретико-методичні аспекти) : навч. посіб. / Безzubов Д. О., Заросило В. О., Заросило В. В. та ін. Київ : ТОВ «МП Леся», 2015. 112 с.

146. Іщук О. С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. № 1. С. 419-424.

147. Капля О. М. Принцип процесуальної економії в контексті вдосконалення адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Частина 2. С. 114-118.

148. Капля О. М. Принципи адміністративного судочинства України : теорія і практика реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 38 с.

149. Карнарук А. Організація діяльності та юрисдикція Адміністративного суду. *Підприємство, господарство, право*. 2006. № 4. С. 103-107.

150. Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенції органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Теорія та історія Державного управління*. 2017. Вип. 3(34). С. 26-34.

151. Катаєва Е. В. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ,

2016. 22 с.

152. Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42-48.

153. Кирилук Р. Правова природа відносин щодо організаційного забезпечення діяльності судів за участі Державної судової адміністрації України : проблемні питання визначення. *Віче*. URL: <http://www.viche.info/journal/2735/>. (дата звернення: 17. 03. 2021).

154. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. Одеса, 2002. 100 с.

155. Ківалов С. В. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство». *Право України*. 2013. № 5. С. 354-361.

156. Кіт Х. І. Підготовче провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2015. 20 с.

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

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

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

160. Кобилянській К. М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Одеса, 2010. 19 с.

161. Коваленко Н. В., Кулініч К. А. Прецеденти в адміністративному

судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1(10). С. 142-146. URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1\\_2016/32.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2016/32.pdf) (дата звернення: 08. 02. 2021).

162. Коваль В. О. Захист прав, свобод та законних інтересів іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 16 с.

163. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій / Л. Коваль. Київ : Основи, 1994. 208 с.

164. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. 446 с.

165. Кодекс адміністративного судочинства України. Аналіз судової практики / Вищий адміністративний суд України ; за ред. О. М. Пасенюка, упоряд.: О. Н. Панченко, В. П. Базов. Київ : Істина, 2010. 360 с.

166. Козачук Д. А. Відновлення втраченого провадження як особлива стадія адміністративного судочинства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 185-188.

167. Коліушко І. Господарські суди vs. Адміністративні. *Юридичний вісник України*. 2006. № 47 (595). С. 6.

168. Коломоєць Т. О. Визначення поняття «адміністративний процес» - умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1 (1). С. 153-160.

169. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

170. Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26-38.

171. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. Чернівці : Місто, 2011. 384 с.

172. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Юрисдикція адміністративних судів :



монографія : в 2 кн. Кн. 1: Поняття адміністративної юрисдикції. Поняття адміністративного суду. Організація адміністративного суду. Харків : Харків юридичний, 2011. 350 с.

173. Комзюк А. Т. Щодо проблем визначення основного завдання адміністративного судочинства України. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку* : зб. наук. праць VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 верес. 2011 р.). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 96-103.

174. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ, 2007. 531 с.

175. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.

176. Кондратенко В. М. Реалізація принципів гласності та відкритості на окремих стадіях адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 159-163.

177. Коновалова А. Співвідношення повноважень Касаційного адміністративного суду та Великої палати Верховного Суду за нормами нового КАСУ. URL: <https://aequo.ua/> (дата звернення: 05. 04. 2021).

178. Константи́й О. В. Актуальні проблеми адміністративного судочинства в Україні. *Питання адміністративного права. Кн. 3* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 75-85.

179. Константи́й О. В. Вторинні джерела права адміністративного судочинства України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. №2, 2019 С. 59-62.

180. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Рада, 2005. 120 с.

181. Константи́й О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в

адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2015. 24 с.

182. Константи́й О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія. Київ, 2015. 544 с.

183. Константи́й О. В. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством. *Право України*. 2006. № 8. С. 96-99.

184. Конституційне право України / заред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

185. Конституція України : прийнята на п'яті сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

186. Список питань Венеціанської комісії стосовно дотримання верховенства права (11-12 березня 2016 г.). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus). (дата звернення: 06. 05. 2021).

187. Корецький І. О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.

188. Короєд С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 138-142.

189. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти. Львів, 2006. 151 с.

190. Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача і відповідача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

191. Котенко В. М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. 2010. С. 153-160.

192. Кравчук Т. О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. *Вісник Вищої ради юстиції*. № 4 (8) 2011 С. 15-25.
193. Кротюк О. В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі та його реалізація в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 18 с.
194. Кудрявцев В. Н. Юридический конфликт. *Государство и право*. 1995. № 9. С. 9-14.
195. Кузнецов Д. В. Загальна характеристика стадії відкриття скороченого провадження. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 225-230.
196. Кузнецов Д. В. Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.
197. Кузнєцова Н. С. Адміністративна юстиція очима цивіліста. *Правовий тиждень*. 2009. № 33-34. С. 3.
198. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права. Київ : Атіка, 2005. 350 с.
199. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 206 с.
200. Кузьменко О. В. Процесуальні строки адміністративного судочинства / О. В. Кузьменко, А. В. Баб'як. *Держава и право. Юридичні і політичні науки* : збірн. наук. праць. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2003. Вип. 22. С. 215-222.
201. Кузьменко О. В. Строки адміністративного провадження. *Держава і право. Юрид. і політ. науки* : збірн. наук. праць. 2003. Вип. 19. С. 265-270.
202. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
203. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне

право України : підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2007. 416 с.

204. Кузьмишин В. Виконання рішень суду суб'єктами владних повноважень - правовий та етичний аспекти. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 3. С. 76-80.

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

206. Курко М. Н. Розвиток судової системи на території України - історичний аспект (XVIII - XIX століття). *Часопис Київського університету права*. 2010. С. 35-38.

207. Кучерук Н. Адміністративна касація за новим КАСУ. *Юридична газета*. 2017. URL: <http://radaiko.com.ua/news/> (дата звернення: 06. 04. 2021).

208. Кучерявенко М. Конституційні засади компетенції адміністративних судів: чи доцільна ревізія? URL: [www.info-library.com.ua](http://www.info-library.com.ua) (дата звернення: 17. 03. 2021).

209. Кучерявенко М., Смичок Є. Практика Великої Палати Верховного Суду: «перемога» чи колапс? *Юридичний вісник України*. 2018. № 50 (14-20 груд.). С. 6-7.

210. Лазнюк Є. В. Адміністративне судочинство. Співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція». *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління*. 2012. № 1. С. 62-68.

211. Лазнюк Є. В. Проведення в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2017. 20 с.

212. Лаптев С.С. Адміністративно-правовий статус судді

адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.

213. Лекція «Верховенство права» Старшого судового лорда Великої Британії Томаса Бінгема (16 листоп. 2006 р.). URL: <http://legalitas.com.ua/ukr-t-bimem-verhovenstvo-prava/> (дата звернення: 08. 02. 2021).

214. Литвин Н. А. «Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду». URL: [http://dndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/vid%20Litvin.pdf](http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/vid%20Litvin.pdf) (дата звернення: 21. 04. 2021).

215. Лідовець Р. А. Змішані договори у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Р. А. Лідовець; Нац. ун-т «Острозька Академія». Острог, 2004. 220 с.

216. Лінецький С. Адміністративна юстиція по-українськи: варіації на тему. *Юридичний журнал*. 2003. №2. С. 25-36.

217. Лук'янець Д. М. Категорія протиправності в доктрині адміністративного судочинства. *Право України*. 2019. № 4. С. 27-39.

218. Луць Л. А. Типологізація сучасних правових систем світу: відкрита лекція. Київ - Сімферополь. 2007. URL: [http://kafedr.at.ua/\\_bd/4/421.pdf](http://kafedr.at.ua/_bd/4/421.pdf) (дата звернення: 13. 03. 2021).

219. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

220. Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 14. С. 181-184.

221. Марченко О. О. Форми судового контролю в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

222. Марченко О. Склад суду в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 79-87.

223. Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції у системі

українського права. *Форум права*. 2010. № 4. С. 618-623.

224. Миколенко О. І. Адміністративне судочинство в структурі адміністративного процесу. *Держава і право*. 2006. Вип. 33. С. 186-191.

225. Миколенко О. І. Використання дефініції «юридичний процес» в юридичній науці та законодавстві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2012. № 4. С. 4-8.

226. Миколенко О. І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

227. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 21. 01. 2021).

228. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042). (дата звернення: 22. 01. 2021).

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

230. Мойсеєнко Г. В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 17 с.

231. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.

232. Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку : монографія. Київ, 2011. 136 с.

233. Муза О. В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 37 с.

234. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду. *Юридична Україна*.

2008. № 8. С. 23-28.

235. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія. Київ, 2015. 320 с.

236. Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 430 с.

237. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.

238. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В.Б. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

239. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Вищий адмін. суд України ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 718 с.

240. 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.

241. Нижник Н. Р., Муза О. В. Адміністративний договір як предмет оскарження в адміністративному судочинстві України. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 3. С. 157-159.

242. Нікітіна І. О. Одноінстанційний розгляд адміністративних справ: проблеми і перспективи. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 131-138.

243. Новий Кодекс адміністративного судочинства: позиція суддів Верховного Суду з проблемних питань. URL: <http://ukrainepravo.com/judicial> (дата звернення: 27. 11. 2020).

244. Новий тлумачний словник української мови. Київ : Аконіт, 2003. Т. 1. 926 с.

245. Онопенко В. Основні недоліки судової влади так чи інакше

пов'язані з кадровою проблемою : Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. URL:

<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/73FE3F0C5D6505ECC2257465003C3D86?opendocument>. (дата звернення: 02. 04. 2021).

246. Осадчий А. Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 36-43.

247. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. Київ : Конус-Ю, 2006. 256 с.

248. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.

249. Основні принципи незалежності судових органів : схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листоп. та 13 груд. 1985 р. *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 19-23.

250. Павлова Л. В. Поняття, зміст та значення підвідомчості справ в адміністративному судочинстві. *Форум права Розмежування видів судової юрисдикції*. 2011. № 4. С. 534-539.

251. Пархоменко Л. Рік після реформи : час оцінки. *Правовий тиждень*. 11 серпня 2001. № 30-31. URL: <http://smi.liga.net/articles>. (дата звернення: 03. 12. 2020).

252. Пасенюк О. М. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 19 с.

253. Пасенюк О. М. Україна : вітчизняна модель адміністративної юстиції.

URL:<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2250ACD7F0ED69D1C3256FE9001CC520> (дата звернення: 16. 12. 2020).



254. Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції. *Юридичний вісник України*. 2009. № 21 (725). С. 52-57.
255. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2005. № 1 (1). С. 50-53.
256. Педько Ю. С. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. *Право України*. 2001. № 10. С. 72-75.
257. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / відп. ред. О. Ф. Андрійко. Київ, 2003. 208 с.
258. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. 230 с.
259. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. Чернівці, 2003. 367 с.
260. Перепелюк В. Захист приватних прав особи адміністративними судами. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 1. С. 46-51.
261. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 19 с.
262. Писаренко Г. М. Звернення судових рішень в адміністративних справах до виконання. 2013. URL: <http://dspace.onua.edu.ua> (дата звернення: 28. 11. 2020).
263. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 269-276.
264. Писаренко Н. Б. До питання про особливості формування вітчизняної концепції адміністративного процесу. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 3 (13). С. 202-216.
265. Писаренко Н. Б. Застосовність гарантій права на справедливий суд

в адміністративному судочинстві: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 214-228.

266. Писаренко Н. Б. Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 109-119.

267. Писаренко Н. Б. Верховенство права, конвенційні гарантії справедливого суду та принципи адміністративного судочинства. *Право України*. 2019. № 4. С. 55-76.

268. Писаренко Н. Б. Внутрішня незалежність суддів (деякі міркування на тлі змінених положень Кодексу адміністративного судочинства України). *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 65. С. 61-67.

269. План заходів Державної судової адміністрації України щодо реалізації Закону України від 03.10.2017 № 2147-VIII: Наказ Державної судової адміністрації України від 22.12.2017 № 1126. URL: <https://dsa.court.gov.ua> (дата звернення: 23. 05. 2021).

270. Попельнюх Р. О. Підсудність справ в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.

271. Попов Р. В. Процесуальні способи захисту прав відповідачів в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.

272. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 червня 2018 р., № 74747703. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74747703>. (дата звернення: 12. 11. 2020).

273. Постанова Верховного Суду України від 21 лютого 2007 р., № 659419. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/659419> (дата звернення: 23. 01. 2021).

274. Постанова Верховного Суду України від 23 грудня 2009 р., №

7417999. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7417999> (дата звернення: 21. 01. 2021).

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

276. Потапенко С. В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.

277. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наук. думка, 2007. 586 с.

278. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : кол. монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев та ін. ; відп. ред. В. С. Бігун. Київ : Проблеми філософії права, 2009. 316 с.

279. Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади. *Форум права*. 2012. № 1. С. 801-807.

280. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

281. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/paran85#n85> (дата звернення: 13. 05. 2021).

282. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> (дата звернення: 08. 05. 2021).

283. Про виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» щодо судді Верховного Суду

України Волкова Олександра Федоровича : Постанова Верховної Ради України від 25.12.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 34.

284. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. С. 260.

285. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо удосконалення механізмів судового розгляду) : Проект Закону України (реєстр. № 7414 від 19.12.2017 р.). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01. 02. 2021).

286. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

287. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran6#n6> (дата звернення: 03. 03. 2021).

288. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n850> (дата звернення: 04. 03. 2021).

289. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення: постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 р. № 11. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/> (дата звернення: 20. 11. 2020).

290. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України : Наказ Державної судової адміністрації України від 17.12.2013 № 174. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/> (дата звернення: 23. 12. 2020).

291. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 20. 10. 2020).

292. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня

2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

293. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 22. 04. 2021).

294. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби : Постанова Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 1. Ст. 118.

295. 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.

296. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41-42, 43, 44-45. Ст. 529.

297. Проект Закону про адміністративну процедуру : зареєстрований у Верховній Раді України 28.12.2018 р. № 9456. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 23. 09. 2020).

298. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), реєстр. № 3524 від 25.11.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209) (дата звернення: 17. 10. 2020).

299. Пуделька Й. Адміністративний розсуд: поняття та розмежування із судовим розсудом. *Питання адміністративного права. Кн. 1* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2017. С. 193-200.

300. Пухтецька А А. Актуальні питання тлумачення та застосування

принципу верховенства права в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету*. 2009. № 1. С. 116-125.

301. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2017. 36 с.

302. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів як спосіб забезпечення їх законності. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pib/2009\\_4/PB-4/PB-4\\_18.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2009_4/PB-4/PB-4_18.pdf) (дата звернення: 12. 02. 2021).

303. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права. Київ, 1994. 120 с.

304. Романченко Є. Ю. Процесуальні функції в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2014. 100 с.

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

306. Рябченко О. П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. *Правознавець*. URL: <http://pravoznaves.com.ua> (дата звернення: 21. 03. 2021).

307. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 20 с.

308. Рязановский В. А. Единство процесса : учебное пособие. Москва : Изд. Дом «Городец», 2005. 80 с.

309. Савон Т. М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін і третіх осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.

310. Савранчук Л. Л. Проблеми забезпечення доступності правосуддя в

адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. №1, 2019 С. 150-153.

311. Савчин М. В. Конституція України та акти Конституційного Суду України як джерела адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 3 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 238-253.

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

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

314. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство - новий інститут реалізації судової влади. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 10. С. 2-5.

315. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ : Ін Юре, 2000. 68 с.

316. Сергієнко О. В організації судочинства адміністративними судами є істотні недоліки : Офіційний веб - сайт Верховного Суду України. URL: <http://admincourt.net/?p=143> (дата звернення: 01. 03. 2021).

317. Сидельніков О. Д. Інститут примирення в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.

318. Сидельніков О. Д. Примирення сторін як прояв принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1 (1). С. 106-111.

319. 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.

320. Скочиляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Сер.: Юриспруденція. № 9-2. Том 1. С. 123-126.

321. 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.
322. Стефанюк В. С. Адміністративна юстиція як провідна форма судового захисту прав громадян. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 218 с.
323. Стефанюк В. С. Адміністративна юстиція. *Енциклопедія Сучасної України: електронна версія* / гол. редкол.: І.М. Дзюба. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42670](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42670) (дата звернення: 14. 02. 2021).
324. Стефанюк В. С. Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2. С. 36-38.
325. Стефанюк В. С. Запровадження адміністративної юстиції в Україні. *Право України*. 1999. № 7. С. 5-13.
326. Стефанюк В. С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві. *Вісник Верховного Суду України*. 2003. № 5. С. 49-53.
327. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 20 с.
328. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.
329. Судова практика в адміністративних справах : зб. судових рішень / уклад. О. В. Константій. Київ : Істина, 2021. С. 103-127.
330. Судова практика Вищого адміністративного суду України : зб. нормат. актів. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 320-407.



331. Судово-правова реформа : час уточнити орієнтири. *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 4. С. 2-9.
332. Сухарева Н. В. Сущність адміністративно-правових спорів. *Юрист*. 1999. № 10. С. 52-57.
333. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2005. 19 с.
334. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 704 с.
335. Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян. *Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 195-211.
336. Тиндик Н. П. Судочинство у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин: історичні аспекти становлення та розвитку. *Митна справа*. 2010. № 5. Ч. 2. С. 105-110.
337. Ткач Г. Адміністративне судочинство в Угорщині. *Право України*. 2001. № 2. С. 96-98.
338. Ткач Г. Й. Адміністративне судочинство в Польщі. *Право України*. 2000. № 1. С. 136-139.
339. Ткач Г. Й. Історія і розвиток адміністративної юстиції в Україні. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали III регіональної наукової конференції. Львів, 1997. 92 с.
340. Трегубов Е. Л. Проблеми здійснення захисту прав громадян адміністративними судами України. *Електронне наукове фахове видання «Часопис Академії адвокатури України»*. 2010. № 6. С. 1-6.
341. Тюріна О. В. Системи адміністративної юстиції ФРН та Франції: порівняльно-правовий аналіз. URL: <http://www.naiu.kiev.ua> (дата звернення: 12.

02. 2021).

342. 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.

343. Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 07 листопада 2002 р. № 995/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995%2F2002> (дата звернення: 27. 12. 2020).

344. Філософський словник / за заг. ред. В. І. Шинкарука. 2 вид. доповн. Київ, 1986. 800 с.

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

346. Фомін А. Альберт Дайсі про панування закону як верховенство права у вузькому сенсі. *Право України*. 2013. № 10. С. 170-177.

347. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : навч.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид., випр., допов. Київ, 2015. 128 с.

348. Фулей Т. І. Значення автономного тлумачення понять Європейського суду з прав людини для правової системи України. *Вісник АкаДміїаДвокатури*. 2013. № 2 (27). С. 164-167.

349. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : навч.-метод. посіб. для суддів. 2-ге вид., випр., допов. Київ, 2015. 208 с.

350. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. 328 с.

351. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2011. 20 с.

352. Цивільний процесуальний кодекс України : прийн. Верховною Радою України 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 18. 01. 2021).

353. 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.

354. Черникова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства: досвід пострадянських країн. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. Молдова. 2016. № 1(17). С. 68-71.

355. Чечот В. Д. Административная юстиция (теоретические проблемы). Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. 134 с.

356. Шевцова Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pib/2009\\_4/PB-4/PB-4\\_14.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2009_4/PB-4/PB-4_14.pdf) (дата звернення: 05. 02. 2021).

357. Шестенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. академія внутрішніх справ України, 2004. 180 с.

358. Шило О. Г. Теоретико-прикладні основи реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесі України : монографія. Харків : Право, 2011. 472 с.

359. Шишкін В. І. Організація і повноваження адміністративного суду Німеччини. *Право України*. 1995. № 11. С. 61.

360. Шмідт Г. Стандарти справедливого судового розгляду в адміністративному судочинстві згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Захист прав людини в адміністративному*

*судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : збірник матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 1-2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 215-221.

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

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

363. Штайнкюлер М. Захист прав людини та адміністративне судочинство. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні* : збірник матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 1-2 жовт. 2015 р.) / за заг. ред О. М. Нечитайла. Київ : Ваіте, 2015. С. 34-39.

364. Щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів: рішення Ради суддів України від 09.06.2016. № 4. URL: <http://www.rsu.gov.ua/> (дата звернення: 21. 05. 2021).

365. Administrative Procedures Act : Office of Protected Resources <http://www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf> (дата звернення: 12. 03. 2021).

366. Bauer I. Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden. *Festschrift 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit. Richard Boorberg Verlag*. 2014. S. 38, 45.

367. Brinktrine R. Geschichte des Verwaltungsgerichtsgeschützes im Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland Frankreich. *Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature*. 2019. P. 1229.

368. Brinktrine R. Verwaltungsermessen in Deutschland und England. S.

1237; Brinktrine R. Verwaltungsermessen in Deutschland. 1998. (Fn. 12). S. 353.

369. Capitant D. Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich. *Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature*. 2019. S. 1336–1371.

370. Fromont M. Die Reform der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. URL: [https://www.zao-erv.de/49\\_1989/49\\_1989\\_3\\_b\\_487\\_498.pdf](https://www.zao-erv.de/49_1989/49_1989_3_b_487_498.pdf) (дата звернення: 23. 09. 2020).

371. Fromont M. Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften (Monographie). Verlag Heymanns, Köln, 1967. S. 17.

372. Fromont M. Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften. S. 18, 38.

373. Gebhardt G. Rechtsschutz durch und gegen die Verwaltung in Frankreich - zugleich eine vergleichende Betrachtung zu Annäherungstendenzen des französischen und deutschen Verwaltungsschutzsystems. S. 7.

374. Heuen W. Geschichte des Verwaltungsgerichtsgerechtes in den USA Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature. 2019. P. 1668.

375. Heuen W. Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature. 2020. P. 1687.

376. Hufen F. Verwaltungsprozessrecht. 8 Auflage. Verlag C. H. Beck. S. 23–34.

377. Lücking W. Die Grundlagen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Monographie. Würzburg, 1955. S. 15–31.

378. Maier Ch. Probleme des Verwaltungsschutzes in modernen Russland. *Druncker & Humblot GmbH*. Berlin, 2015. S. 30;

379. Maier Ch. Der Weg zu einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation. *Druncker & Humblot GmbH*. Berlin, 2018. S. 46.

380. Mattarella Verwaltungsrecht und Privatrecht. von Bogdandy/Huber, *Ius Publicum Europaeum*. 1 Aufl. 2007. S. 78.
381. Milena Slaveykova-Rukova. Der Einfluss der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. *Право України*. 2019. № 4. С. 104-113.
382. Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary (Venice, 23-24 October 2015). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CD L-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CD_L-AD(2015)027-e) (дата звернення: 23. 04. 2021).
383. Ralf Brinktrine. Geschichte des Verwaltungsgerichtsgerechtschützes im Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland Frankreich. S. 1234.
384. Rhinow R., Koller H., Kiss C. Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes. Basel; Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1996.
385. Tetiana Kolomoiets, Valerii Kolpakov. Legal Identificatino of Administrtive Procedure. *Право України*. 2019. № 4. С. 14-26.
386. The Developing Administrative Justice Landscape: Executive Summary. *Administrative Justice and Tribunals Council*. URL: [http://ajtc.justice.gov.uk/docs/landscape\\_paper.pdf](http://ajtc.justice.gov.uk/docs/landscape_paper.pdf) (дата звернення: 22. 04. 2021).
387. The European Court's of Human Rights judgment, July 21, 2011, on the case of Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766> (дата звернення: 27. 01. 2021).
388. Thomas Mann (Hg.) Grundstrukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und der Ukraine. 2011. URL: <https://books.google.com.ua> (дата звернення: 07. 11. 2020).
389. Wurtenberger T., Heckman D. Verwaltungsprozessrecht, Munchen, 2018.S. 30.
390. Würtenberger T., Ein Studienbuch. Verlag C. H. Beck. S. 17–28.

## ДОДАТОК

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Капинос О.В. Адміністративного судочинства: інституційно-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 58–63.
2. Капинос О.В. Адміністративне судочинство як форма забезпечення функціонування сучасної держави. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2. С. 46–51.
3. Капинос О.В., Тильчик В.В. Генеза організаційних засад адміністративного судочинства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32(71). № 3. С. 40–48.
4. Капинос О.В., Тильчик О.В. Ціннісно-пріоритетна основа адміністративного судочинства в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2021. № 2. С. 60–65.
5. Kapynos O.V. Administrative proceedings in Ukraine: main types, structures and models. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). P. 106–111.
6. Капинос О.В. Поняття та особливості норм адміністративного судочинства. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 61–63.
7. Капинос О.В. Джерела адміністративного судочинства в Україні. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р.

Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020.  
С. 104–106.

8. Капинос О.В. Специфіка правовідносин адміністративного судочинства. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79–82.