

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного судочинства України»
вибіркових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої
освіти

262 Правоохоронна діяльність (Правоохоронна діяльність)

за темою № 1 — «Адміністративна юстиція: поняття та світові моделі. Становлення
адміністративної юстиції в Україні»

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року № 12

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Клубань Марія Володимирівна.

Рецензенти:

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г. О..
2. Доцент кафедри адміністративного права та процесу Факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент Казанчук І.Д.

План лекції

1. Поняття та сутність адміністративної юстиції. Завдання та предмет адміністративної юстиції.
2. Основні моделі (типи) адміністративної юстиції в світі та їх особливості.
3. Історія становлення адміністративної юстиції в Україні.
4. Правова основа діяльності адміністративних судів в Україні.

Рекомендована література:

Основна:

1. Адміністративне судочинство України: підручник / за аг. Ред.. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 700 с.
2. Пономаренко Г.А., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Административная юстиция в Украине: учебное пособие / под общ. ред. А.Т. Комзюк. М.: Прецедент, 2009. 198 с.
3. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
4. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.
5. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171 – 175.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник/ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
8. Фесенко Л. І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип.55. Одеса : Юридична літ-ра, 2010. С. 11–20. 5.
9. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 198 с.
10. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. Вип. 1. С. 151-162.

Додаткова:

1. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра., 2003. – 892 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2005. – № 4. – С. 3 – 9.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 19 с.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення і здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 19 с.

5. Шемшученко Ю.Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 47 – 48.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar) - <http://scholar.google.com>
2. Сайт «Научная сеть» - <http://www.nature.ru/>
3. Сайт «Brain Maps» - <http://brain-maps.org/>
4. Сайт «Cyberleninka» - <https://cyberleninka.ru/>
5. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. <http://www.nbuv.gov.ua/>

Текст лекції

1. Поняття та сутність адміністративної юстиції. Завдання та предмет адміністративної юстиції.

Термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю сутністю *поняття «адміністрація» і «юстиція»*.

Адміністрація у розумінні діяльності – це управління, допомога (з погляду характеру діяльності), а в організаційному плані – це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління і їх посадові особи.

Юстиція – це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ. Між управлінням і правосуддям існують розходження як у самому змісті діяльності, так і в зовнішніх формах її прояву.

Органи публічної влади характеризуються тим, що:

- системі органів публічної влади *притаманна централізація*, підпорядкованість нижчестоящого органу вищестоящому.
- Органи цієї системи *наділені широким комплексом повноважень*, у числі яких вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) становить не основну частину.
- *Не всі дії адміністративних органів можуть і повинні відбуватися в процесуальній формі.*

Правосуддя характеризується тим, що:

- воно полягає у застосуванні права до встановлених у судовому процесі юридичних фактів.
- Здійснюючи застосування права органи правосуддя *забезпечують захист права.*
- Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру задач, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; *органи правосуддя формуються в особливому порядку* окремо від інших державних органів і посідають стосовно всіх цих органів особливе положення.
- При розгляді конкретних справ *судді незалежні і підкоряються тільки закону.* Уся діяльність зі здійснення правосуддя відбувається тільки в детально регламентованій

законом процесуальній формі.

Звідси, «адміністративна юстиція» (1) – це розгляд і вирішення спорів з приводу управління (адміністрація), органами, що здійснюють правосуддя (юстиція).

Загальні риси, що характеризують адміністративну юстицію у цілому:

1. Для всіх систем адміністративної юстиції характерне *віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами з іншого.*

Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій національній системі права, однак загальним для всіх спорів є їх адміністративно-правовий характер. В одних системах установлюється принцип, за яким всі адміністративно-правові спори можуть розглядатися в органах адміністративної юстиції, а в інших до компетенції відповідних органів віднесені лише окремі категорії спорів. Одні системи допускають розгляд тільки спорів з приводу індивідуальних адміністративних актів, інші допускають також і можливість оспорування законності нормативних правових актів. Однак, як би не розрізнялися між собою системи у окремих країнах, наявність суперечки про адміністративне право характеризує адміністративну юстицію як спірну юрисдикцію в адміністративних справах.

2. У всіх системах адміністративної юстиції як юрисдикційний орган використовується орган, спеціально створений і пристосований до вирішення правових спорів.

Іноді це зовсім незалежні від адміністрації загальні суди, що, крім адміністративних, можуть вирішувати й інші спори (цивільні, сімейні, трудові тощо).

Іноді це спеціальні адміністративні суди, які організуються поза системою адміністративних органів. Можливе використання як юрисдикційних органів спеціальних відомчих «квазісудів», що вирішують спори тільки в межах свого відомства. Створюються також певні комбінації судових і адміністративних органів.

3. Кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирішення адміністративних спорів відбувається з дотриманням судової процесуальної форми. Залежно від відповідної системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-процесуальна чи, нарешті, так звана квазісудова форма.

Адміністративна юстиція (2) – це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з однієї сторони, й адміністративними органами – з іншої, здійснювана юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів.

Адміністративна юстиція є тоді, коли вирішення адміністративних спорів здійснюється спеціальним юрисдикційним органом, що у тому чи іншому ступені відділений від так званої активної адміністрації і діє в рамках особливої процедури, яка передбачає усі чи окремі гарантії судової процесуальної форми.

Три аспекти сутності адміністративної юстиції: матеріальний,

організаційний та формальний

1. Матеріальний аспект обумовлюється природою правового спору, у вирішенні якого існує потреба.

Виділяють такі елементи інституту адміністративної юстиції:

- предмет;
- задачі;
- суб'єктний склад правовідносин, із яких може виникати спір;
- межі повноважень органу адміністративної юстиції.

А). Предметом діяльності органу адміністративної юстиції є відносини державного управління у широкому розумінні (публічного управління) – різновид соціального управління як цілеспрямований та організуючий вплив органів держави та інших уповноважених законом суб'єктів на усі сторони державного та суспільного життя згідно з цілями державної політики.

Суб'єкти публічного управління – органи виконавчої влади та їх посадові особи, посадові особи законодавчої влади, місцевого самоврядування і навіть посадові особи судової влади при виконанні ними адміністративних та інших позапроцесуальних функцій.

Суб'єкт управління формує державну волю, волю іншого публічно-правового утворення у формі правового рішення та адресує його іншим суб'єктам публічного управління або фізичним (юридичним) особам.

Суб'єкт публічного управління здійснює керуючий вплив і є обов'язковим учасником публічно-правових відносин і посідає особливе правове положення. Він наділяється владними повноваженнями.

Б). Задачі адміністративної юстиції повністю збігаються із загальними задачами правосуддя як одного із видів державної влади – *це розгляд та вирішення правового спору, захист порушених суб'єктивних прав особи, утвердження законності у державі.* Безпосередньою задачею адміністративної юстиції як однієї з гілок правосуддя є *вирішення публічно-правових спорів.*

В). Суб'єктний склад правовідносин відображає специфіку публічно-правового (адміністративного) спору.

Обов'язковим учасником такого спору є *суб'єкт публічного управління.* Другою стороною у спорі може виступати *фізична (юридична) особа або інший суб'єкт публічного управління.*

Управлінські спори за юридичним характером взаємодії між учасниками можуть бути поділені на два види:

- спори, що виникають на основі вертикальних публічно-правових відносин, та спори, що виникають із горизонтальних публічно-правових відносин;
- горизонтальні публічно-правові відносини складаються між сторонами, які не пов'язані організаційною співпідпорядкованістю чи юридичною залежністю.

Приватна особа не може нести відповідальність за акт, прийнятий публічною адміністрацією, а тому не може бути належною стороною в управлінському спорі. Тому спори між громадянами чи організаціями, що не є суб'єктами публічного управління, не можуть бути віднесені до публічно-правових спорів. Виняток

становлять випадки, коли приватній організації передано (делеговано) окремі владні повноваження для сприяння громадянам у реалізації своїх прав.

Специфіка публічно-правового спору також зумовлена підставою його виникнення. Нею є порушення суб'єктом публічного управління прав, свобод та інтересів особи. Таке порушення може стати результатом дій, бездіяльності суб'єкта публічного управління або наслідком прийняття ним нормативного чи індивідуального правового акта.

Г). Межі повноважень органів адміністративної юстиції залежать від двох чинників:

- *правових підстав управлінського спору*. Зумовлений різним ступенем правової зв'язаності публічної адміністрації.
- *принципу, що визначає коло управлінських спорів*, підвідомчих органу адміністративної юстиції.

Ознаки правового спору:

- наявність матеріально-правових відносин між учасниками спору, які *припускають існування* матеріальних правовідносин між собою та *переконані* у тому, що правовідносини перебувають у стані порушення норми;
- характер взаємного становища сторін спору – *рівність учасників спору перед законом*, а не один перед одним;
- наявність суб'єктивного інтересу учасників – особа-позивач очікує на *захист своїх суб'єктивних інтересів*, а відповідач – орган публічної адміністрації – на *захист публічних інтересів*;
- практична значимість вирішення спору – учасники мають можливість *досягнути визначеності у змісті правовідносин*.

Публічно-правовий спір – це правовий конфлікт у сфері публічної адміністрації, що ініційований особою з метою захисту суб'єктивних прав (свобод, інтересів), які вона вважає порушеними.

2–3. Організаційний та формальний аспекти адміністративної юстиції між собою тісно пов'язані. *Перший* передбачає існування у складі державного апарату органів, що створені для розгляду та вирішення публічно-правових спорів; *другий* передбачає наявність спеціального процесуального порядку розгляду управлінських спорів.

Предмет діяльності адміністративних судів та предмет діяльності органів публічної адміністрації збігається; ним є відносини у сфері державного управління.

Суміжною з адміністративною юстицією є така форма вирішення адміністративних спорів, як **адміністративна юрисдикція** (що оперує поняттями суб'єктний склад правовідносин та складові предмета адміністративної юрисдикції).

Юрисдикція – «проголошення права органом, що має право судити».

Адміністративна юрисдикція (управлінський підхід) – установлена законами *діяльність* органів публічного управління, їх посадових осіб щодо вирішення адміністративних справ, у тому числі справ про застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), та,

одночасно, як *коло справ*, що підлягають віданню адміністративних установ, на відміну від справ, що входять до компетенції судів. При такому підході із кола суб'єктів адміністративної юрисдикції виключаються судові органи і не допускається можливість її судової форми.

Адміністративна юрисдикція – діяльність судів із вирішення публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства (загальне правило), а також як діяльність квазісудових органів із вирішення цих спорів у особливому судоподібному порядку та діяльність органів активної адміністрації із вирішення адміністративних скарг, поданих на рішення і дії лінійно підпорядкованих органів та посадових осіб (виняток).

Суд, на противагу адміністративному органу, не має права із власної ініціативи започатковувати юрисдикційну діяльність, у той час, як публічна адміністрація без цього повноваження не змогла б належно виконувати свої завдання. Вирішення спорів із метою захисту прав особи не є основною функцією органу управління; його основне завдання – забезпечити особі умови для реалізації своїх прав, свобод, інтересів та обов'язків, тобто так звана «позитивна» діяльність із виконання закону.

2. Основні моделі (типи) адміністративної юстиції в світі та їх особливості.

Система адміністративної юстиції в зарубіжних країнах формувалася віками. Нині у світовій практиці склалися такі основні моделі адміністративної юстиції: континентальна (романогерманська), англосаксонська (англо-американська) і традиційна. У другій половині XIX століття в більшості країн Західної Європи – у Німеччині, Іспанії, Італії, Голландії, Бельгії та інших – були також засновані адміністративні суди.

В науковій літературі можна знайти й іншу класифікацію моделей адміністративної юстиції, зокрема, В. В. Решота виокремлює такі чотири основні моделі (системи) забезпечення правового захисту громадян у сфері публічного права: 1) адміністративну (французьку, управлінську) модель, у якій органи адміністративної юстиції входять до складу органів державного управління та у своїй діяльності не є підконтрольними загальним судам; 2) адміністративно-судову (німецьку) модель, що характеризується створенням спеціалізованим судів для вирішення адміністративних спорів, які входять у загальну судову систему, проте у своїй діяльності є незалежними від адміністративних органів та звичайних судів; 3) квазісудову (англосаксонську, англо-американську) модель, за якою основна маса адміністративних справ розглядається спеціальними трибуналами (агентствами, комісіями та ін.), які не входять до системи загальних судів, проте знаходяться під їх контролем, а також можуть бути ними розглянуті; 4) загальносудову модель, яка полягає у розгляді та вирішенні судами загальної юрисдикції (у порядку окремого провадження) при використанні цивільно-процесуальної форми скарги на дії (рішення) органів державного управління порушених прав та свобод.

Італія належить до романогерманської правової системи, саме вона вважається її батьківщиною, оскільки доктрина цієї правової сім'ї виникла в результаті еволюції римського права.

Органами адміністративної юстиції Італії є: Державна рада (Consiglio di Stato),

Рада адміністративного судочинства Сицилійського регіону (il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana) та регіональні адміністративні трибунали (Tribunali amministrativi regionali, – TAR).

Регіональні адміністративні трибунали є державними органами адміністративної юстиції першої інстанції, Державна рада та Адміністративна рада юстиції Сицилійського регіону виступають як органи апеляційної інстанції. Регіональні адміністративні трибунали включають в себе провінції, які є частиною окремих регіонів. Вони розташовані в містах регіонального значення. Дані суди розглядають справи в колегії трьох суддів, включаючи президента. За відсутності президента, правління очолює суддя з більшим стажем роботи. Юрисдикція трибуналів не виходить за межі області, в якій вони розташовані. Як правило, в кожній області діє по одному або по два адміністративних трибунали (країна розділена на 20 областей). Регіональним адміністративним трибуналам підсудні наступні основні категорії справ: 1) розгляд скарг на постанови та дії виконавчих влади; 2) спори про компетенцію, перевищенні повноважень і порушенні законності в щодо адміністративних актів; 3) справи у спорах, що виникають при проведенні передвиборної компанії і роботи виборчих комісій з виборів до Комунальних рад, провінційний і обласна ради.

Важливе значення під час дослідження судової системи Італії, зокрема її становлення і розвитку, мають спеціальні судові органи. Систему таких судів складають: 1) судові органи адміністративної юстиції, до компетенції яких входить вирішення спорів між державною адміністрацією і приватними особами (складається з регіональних адміністративних трибуналів на чолі з Державною радою); 2) орган із питань публічної звітності (здійснюється Рахунковою палатою); 3) військові трибунали, компетентні розглядати виключно справи про військові злочини, вчинені особами, які входять до складу військових формувань; 4) органи з податкових справ, а саме провінційні та обласні комісії з податків.

До повноважень Державної ради, як спеціального органу адміністративної юстиції, належить контроль з приводу законності актів уряду і міністерств, розгляд скарг на рішення обласних адміністративних трибуналів, які є органами адміністративної юстиції першої інстанції, розгляд скарг на постанови та дії представників виконавчої влади.

Щодо особливостей адміністративної юстиції США, то за статусом органів та посадових осіб, які виконують адміністративні функції можна виокремити такі органи адміністративної юстиції: спеціалізовані комісії як структурні підрозділи органів виконавчої влади, судді адміністративного права, спеціалізовані органи адміністративної юстиції, судові органи, що виконують функції адміністративної юстиції. До органів адміністративної юстиції часто відносять суди спеціальної юрисдикції, такі як: Федеральний суд у справах міжнародної торгівлі, Федеральний претензійний суд, Федеральний податковий суд. Основну роль у вирішенні та розгляді адміністративно-правових спорів відіграють судді адміністративного права (Administrative Law Judges), які діють у межах відповідних органів виконавчої влади. Наділення виконавчих органів квазісудовими та квазізаконодавчими функціями стало у суперечність із п. 1 ст. 3 Конституції США, де визначено, що

«судова влада Сполучених Штатів надається Верховному суду та тим нижчестоящим судам, які Конгрес може час від часу створювати».

Системи адміністративної юстиції Англії та США функціонують на стику виконавчої та судової гілок державної влади: з одного боку вони взаємодіють із активною адміністрацією, що допомагає краще розібратися в суті розглянутої справи; з другого боку, вони наділені судовими повноваженнями та жорстко контролюються загальними судами, а це визначає правильне вирішення питання відповідно до закону. М. І. Пипяк зауважує, що адміністративна судова практика в США показує, що судові позови у своїй більшості стосуються незаконних рішень і дій органів управління та службовців, які порушують права й свободи громадян. Останні вправі вимагати призупинення або скасування адміністративних актів (постанова про заборону), або оголошення їх «недійсними (нікчемними)» (декларативне рішення суду про визнання дії незаконною). У випадку, коли рішення прийняте органом адміністративної юстиції не задовольнило громадянина, він має право пред'явлення позову державі щодо грошової компенсації заподіяного йому збитку.

До недоліків адміністративного процесу у США можна віднести тривалий строк розгляду органами адміністративної юстиції спору, а також високі фінансові витрати на проведення процесу. До позитивних сторін американської адміністративної юстиції можна віднести: 1) судові повноваження по перевірці адміністративних актів законодавчо не обмежуються: контролю можуть піддаватися не лише нормативні акти та індивідуальні накази, але й повідомлення для преси, консультативні постанови та внутрішні директиви; 2) адміністративні акти перевіряються не лише з точки зору законності їх видання, але й з точки зору їх відповідності тій меті, заради якої було створено орган, розумності та добросовісності; 3) розгляд справ в квазісудових органах здійснюють особи, наділені контрольно-ревізійними повноваженнями і обізнані зі специфікою конкретної галузі управління; 4) свобода вибору при призначенні частини кандидатів на посади адміністративних суддів обмежується списком, затвердженим Управлінням кадрової служби; 5) надання адміністративним суддям статусу державних службовців і прав осіб чиновницького корпусу, а також поширення на них традиційних заборон, що сприяє більш об'єктивному та неупередженому розгляду адміністративних справ; 6) детальне врегулювання процесуальних правил розгляду адміністративно-правових спорів в квазісудових органах Федеральним законом про адміністративну процедуру, що в значній мірі наближає діяльність адміністративно-юрисдикційних органів до діяльності загальних судів.

Отже, розглянутий зарубіжний досвід функціонування моделей адміністративної юстиції на прикладах романо-германської (континентальної) моделі у Республіці Італії, та англо-американської (квазісудової) моделі у Сполучених Штатах Америки, свідчить, що система захисту прав та свобод людини немає єдиного зразка, в силу історичного та соціального розвитку кожної держави. Диверсифікованість правових систем надає можливість запозичення Україною найрезультативніших методів захисту та охорони прав та свобод людини проти порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а

також в подальшому імплементувати зарубіжні практики в українське законодавство, задля розвитку та утвердження верховенства права, закону, правової держави та громадянського суспільства на теренах нашої держави.

3.Історія становлення адміністративної юстиції в Україні.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд.

Згідно зі 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, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19 Конституції України).

Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що обумовлює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б, з одного боку, захищала суб'єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечувала законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла зміцненню правопорядку в державі. Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат.

Разом із тим слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист має бути судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами.

Завдяки створенню адміністративної юстиції буде не тільки гарантовано укріплення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права по відношенню до органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, відбудеться істотне наближення до втілення в життя положень ст.55 Основного Закону.

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. Тобто предметом окремого судового розгляду спеціалізованими адміністративними судами згідно із запропонованим визначенням можуть стати конфлікти публічно-правового характеру, які на сьогодні вирішують загальні суди, частково – господарські суди¹.

До 1996 р. вирішення проблеми адміністративних судів гальмувалося в зв'язку з несприйняттям судовою системою та іншими державними структурами цього виду правосуддя. Лише із запровадженням на конституційному рівні принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції адміністративна юстиція перестала бути

лише теоретичною проблемою, а її запровадження поступово стало переміщуватися з площини загальнотеоретичних дискусій у сферу законотворення. Перші законодавчі ініціативи з цього питання, як відомо, з'явилися ще в 1996 р., хоча за умов нереформованої судової системи (на той час норми старого Закону "Про судоустрій" від 1981 р.) їх реалізація була неможливою. Водночас дедалі більше утверджувалася думка про те, що без запровадження адміністративної юстиції в Україні справа реформування її державного апарату є безнадійною, а захист прав і свобод громадян – недосконалим і далеким від демократичних стандартів.

Серед етапів розвитку адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформи можна виділити наступні:

реформування системи судів відповідно до Конституції, в тому числі запровадження системи адміністративно-правових відносин;

правове забезпечення правосуддя в сфері адміністративно-правових відносин;

організаційне, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення діяльності адміністративних судів 2.

Зайве наголошувати на тому, що зазначений процес має не лише нормативну, а й організаційну складову: нові суди слід укомплектувати, забезпечити матеріально й фінансово тощо, щоб адміністративний процес дійсно розпочався, а адміністративні суди, які здійснюватимуть правосуддя в адміністративних справах, були до цього належним чином підготовлені.

Важливим поштовхом та орієнтиром подальших законодавчих зусиль у цьому плані стало підписання Президентом України Указу "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р., яким основні положення Концепції покладені в основу здійснення реформування системи державного управління. Зокрема тут на нормативному рівні було порушене питання про адміністративну юстицію як форму контролю за діяльністю управлінських органів.

Відповідно до вимог Закону "Про судоустрій України" протягом трьох років, тобто з 1 червня 2002 року по 1 червня 2005 року, заплановано створення системи спеціалізованих адміністративних судів.

Вже в 2002 році цим Законом було передбачено створення Вищого адміністративного суду України, який мав би забезпечити узагальнення практики застосування судами чинного законодавства в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

Щодо побудови апеляційних та місцевих адміністративних судів, то згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями Закону "Про судоустрій України" до їх створення розгляд справ, віднесених до підсудності місцевих адміністративних судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, - відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України у порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону³.

Після прийняття Закону минуло три роки, проте деякі його положення визнані неконституційними, зокрема статті 32-37 глави 6 Закону щодо утворення та функціонування Касаційного суду визнані такими, що не відповідають Конституції⁴. Однак виключення з системи судів зайвих ланок тільки прискорить створення системи адміністративних судів, незважаючи навіть на фінансові та організаційні проблеми.

Слід також зауважити, що наявність адміністративного судочинства органічно обумовлює і створення належного процесуального інструментарію.

У зв'язку з цим важливим є прийняття Адміністративного процесуального кодексу України. На сьогодні Адміністративний процесуальний кодекс прийнятий Верховною Радою України у третьому читанні 17 березня 2005р. і переданий на підпис Президенту України.

До юрисдикції цих судів згідно з цим Кодексом віднесено:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;

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

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки;

5) інші публічно-правові спори у випадках, встановлених цим Кодексом.⁵

До адміністративних судів можуть бути оскаржені в порядку, встановленому цим Кодексом, будь-які нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень з мотивів їх неконституційності, незаконності або невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли щодо таких актів Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ст.17 Проекту).

Досвід інших країн світу засвідчує, що в переважній їх більшості (наприклад Франції, ФРН) для розгляду адміністративних справ спеціалізованими судовими органами використовується систематизоване адміністративне законодавство – Адміністративні кодекси. Саме вони докладно регулюють процес прийняття адміністративних рішень, їх реалізацію, процедуру оскарження до вищих інстанцій, права суб'єктів адміністративного провадження, статус державних і муніципальних службовців, їх права й функціональні обов'язки, відповідальність за неналежне виконання цих обов'язків та інші важливі питання управлінської діяльності. Тобто йдеться про законодавство, яке не є ідентичним законодавству про адміністративні правопорушення (в нашій країні, як відомо, діє Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 р.). Крім того, на відміну від загального кодифікованого акта - Адміністративного кодексу в деяких європейських країнах, зокрема в Польщі, адміністративні суди у своїй діяльності керуються процесуальними законодавчими

актами, такими як Адміністративний процесуальний кодекс. Такий досвід є доцільним для подальшого формування адміністративного законодавства.

Не можна не відзначити ще одну обставину, що має зумовлювати конкретику регулювання адміністративно-процесуальних відносин і визначати їхню специфіку. Відомо, що будь-який правовий інститут не може ефективно діяти в структурі суспільних відносин, впливати на їх оптимальний розвиток, якщо не визріла суспільна необхідність у його використанні саме в цій, а не в іншій формі. Більшість таких справ у загальній системі судових справ і нині залишається незначною, якщо порівнювати їх із судовими справами, які щорічно розглядаються в будь-якій з західних країн. Це вказує на те, що громадянин України й нині, попри задекларований курс на побудову демократичної правової держави, залишається беззахисним перед державним механізмом.

Отже, в Україні до нині так і не склалася система надійного захисту як приватних, так і публічних (у тому числі й державних) інтересів судами. Підсумовуючи, зазначимо, що з прийняттям Адміністративного процесуального кодексу і утворенням системи адмінсудів захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин буде забезпечено реально, а не декларативно.

4.Правова основа діяльності адміністративних судів в Україні.

Розпочинаючи аналіз правових основ адміністративного судочинства, у першу чергу слід назвати Конституцію України від 28 червня 1996 року, яка відповідно до її ст. 8 має найвищу юридичну силу. В ній у ст.55 закріплені фундаментальні положення, які визначають право людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб³. Крім того держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Виходячи із цих конституційних положень, у разі порушення чи невизнання органами державної влади та органами місцевого самоврядування прав, їх посадовими і службовими особами свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, останні вправі звернутись до адміністративних судів.

Крім того, Конституція України визначає принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст.ст. 124-129). У конституційних нормах закріплено правовий статус деяких учасників адміністративного процесу – людини і громадянина, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, прокуратури, судових органів, Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Відтак Конституція України хоча і не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення адміністративного судочинства. Основний Закон України є визначальним для національного законодавства, яке безпосередньо регламентує процедуру розгляду та вирішення публічно-правового спору у адміністративному суді.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який в цілому регулює адміністративного судочинства, є КАС України. Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Слід акцентувати, що КАС України не закріплено вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише загальні правила здійснення право-суддя у цій категорії адміністративних справ (Розділ I-III КАС України). До цих правил можна віднести: завдання провадження (ст.2); принципи провадження (ст.ст. 7-14); підвідомчість провадження (ст.ст.17-20); учасників провадження та процесуального статусу (ст.ст. 47-68); строки провадження (ст.ст. 99-103); стадії провадження (ст.ст.104-170 вибірково).

Проте процедура розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, в тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів суб'єктів владних повноважень в силу їх 1) суб'єктного складу, 2) змісту та 3) предмету оскарження певним чином визначена в КАСУ. Так у ст.ст. 171-176, 180-183 Глави 6 Розділу III КАС України передбачено особливості провадження по 10 категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема: щодо оскарження нормативно-правових актів прийнятих суб'єктами владних повноважень (ст. 171 КАС України) та адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби (ст. 181 КАС України).

На жаль в КАСУ не знайшли своє пряме процесуальне вираження норми, які регулюють особливості провадження щодо оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що призводить до існування низки проблем практики розгляду такої категорії адміністративних справ в судах та зумовлює необхідність застосування процесуальних норм за аналогією. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне в Главі 6 КАСУ визначити особливості процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ щодо оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що буде в повній мірі відповідати завданням адміністративного судочинства. Конкретні пропозиції щодо доповнення КАСУ відповідними процесуальними нормами будуть висловлені нами в другому розділі роботи.

Поряд із кодифікованим нормативно-правовим актом (КАС України), правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є законодавчі акти (закони), які можна поділити на дві групи:

1) ті, що визначають систему, структуру і повноваження адміністративних судів, регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, постановлення по ній судового рішення. До таких законодавчих актів належать: Закон України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року; Закон України “Про порядок

обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України” від 18 березня 2004 року; Закон України “Про доступ до судових рішень” від 22 грудня 2005 року.

2) ті, що безпосередньо не регулюють процедуру розгляду адміністративно-правового спору, але використовуються судами при розгляді і вирішенні адміністративних справ, точніше сказати – на них суди посилаються при вирішенні спорів. До таких законодавчих актів належать ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року №3166-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 20 травня 1997 р.¹, «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. тощо.

В цих законодавчих актах визначається правовий статус державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема такі його елементи як комплекс повноважень, права та обов'язки на підставі яких ними приймаються рішення, вчиняються дії чи здійснюється бездіяльність, що є підставою для оскарження в адміністративному суді. Тому на підставі положень цих нормативних актів адміністративний суд дає оцінку законності діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також підзаконні нормативно-правові акти: 1) Президента України, 2) Кабінету Міністрів України, 3) Центральних та місцевих органів виконавчої влади; 4) Органів місцевого самоврядування.

I. Акти Президента України, як джерела вказаного провадження слід поділити на дві групи. Перша – ті, що визначають правові основи діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Друга – ті, що визначають порядок діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема щодо реєстрації та оприлюднення прийнятих ними нормативно-правових актів, що можуть бути оскаржені в судовому порядку: «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. №493/92¹; «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. №503/97² та ін.

I. Постанови Кабінету Міністрів України, як джерела вказаного провадження слід виокремлювати в дві групи. Перша – ті, що в цілому забезпечують ефективність судової системи в Україні, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень”³ від 25 травня 2006 року, якою передбачено

формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що постановляються також за результатами вирішення адміністративної справи (публічно-правового спору).

Друга – ті, що визначають правовий статус суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються до адміністративного суду. Зокрема, це: "Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України" від 16 жовтня 2014 року № 630⁴, "Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України" від 28 жовтня 2015 року № 878⁵, "Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України" від 20 серпня 2014 року № 375⁶ та ін.

II. Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади: міністерств, відомств, державних комітетів, державних агентств також є правовою основою провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони стають джерелами зазначеного провадження у випадку необхідності визначення адміністративним судом:

а) меж повноважень конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають правовий статус конкретної посадової особи, визначений переважно у Положенні про орган, підрозділ, службу посаду в якому займає ця особа;

б) порядку діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. Предметом дослідження для суду в таких випадках є нормативно-правові акти, що визначають, наприклад:

- порядок розгляду конкретною посадовою особою скарг громадян, зокрема це: Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, підпорядкованих йому органах та на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, затверджена наказом Міністерства юстиції України 18.03.2004 №26/5¹, Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 10 жовтня 2004 р. № 1177² тощо;

- порядок оформлення конкретною посадовою особою матеріалів про адміністративні порушення: Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом МВС України № 1376 від 06.11.2015 року³, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затверджена наказом МВС України № 825 від 28.08.2013 року та ін.

Окрему увагу необхідно приділити актам, що приймаються Державною судовою адміністрацією України яка відповідно до положень Закону України "Про

судоустрій та статус суддів” є суб’єктом, уповноваженим здійснювати організаційне та фінансове забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, приймає обов’язкові до виконання рішення щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів. Наприклад, Державна судова адміністрація України розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду; організовує діяльність служби судових розпорядників; контролює діяльність Служби судової охорони; затверджує положення про бібліотеку суду тощо.

Отже, норми права, встановлені Державною судовою адміністрацією України, за своїм змістом переважно можуть бути охарактеризовані як організаційні, оскільки вони забезпечують належні умови проведення судового розгляду та вирішення адміністративної справи.

Правову основу провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складають також акти вищого судового органу – Верховного Суду України. Вони є актами офіційного тлумачення адміністративно-процесуальних норм на основі яких здійснюється вищезазначене провадження. Вони мають важливе значення в процесі становлення адміністративного судочинства. Адже не є таємницею те, що процесуальні норми КАСУ не досконалі, на це постійно звертається увага як науковців так і практиків та свідченням цьому є числення зміни і доповнення, які вносяться до цього кодифікованого закону. І така ситуація є зрозумілою, і зумовлена вона такими факторами: по-перше, КАСУ приймався оперативно, спонтанно, без належного його попереднього обговорення, свідченням чому є відхилення ВРУ двох зареєстрованих проектів Адміністративно- процесуальних кодексів, що виносились на читання в пленарних засіданнях ВРУ та взяття за основу і в подальшому прийняття Проекту КАСУ; по-друге, відсутністю в Україні та на теренах колишнього СРСР судової практики розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Тому, процес удосконалення адміністративно-процесуальних норм повинен тривати у нерозривному зв’язку з напрацюванням та удосконаленням практики діяльності адміністративних судів. Узагальнення практики адміністративних судів є основою для напрацювання змін і доповнень КАСУ. В той же час між законодавчими нормами закріпленими в КАСУ та актами їх тлумачення, що приймаються ВСУ має витримуватись баланс при якому акти тлумачення не можуть підміняти законодавчі акти або розширювати їх правовий вплив. Акти тлумачення (постанови, ухвали, рішення) мають бути звернуті не на учасників адміністративного судочинства, їх права, обов’язки та гарантії, а на суддівський апарат, зокрема на удосконалення діяльності суддів щодо здійснення провадження в адміністративній справі.

Серед найбільш суттєвих актів тлумачення загальних засад та особливостей провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що напрацьовані судовою практикою слід виділити:

- Постанову Президії Верховного Суду України від 03.04.2009 №7 «Про стан

здійснення судочинства адміністративними судами», в якій аналізується порядок діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів, визначаються вади та недоліки такої діяльності, наводяться рекомендації щодо удосконалення такої діяльності;

- Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2. від 2005 року «Про розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами»¹, в якому зазначається, що з метою забезпечення єдності судової практики слід визначити критерії поділу спорів на адміністративні та господарські, та відповідно рекомендується враховувати ці критерії при визначенні судової юрисдикції.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ»², якою визначено основні положення, принципи розгляду та вирішення адміністративними судами під- відомчих їм справ; в п.3-4 наводяться підстави та загальний порядок здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; даються рекомендації адміністративним судам щодо застосування окремих норм КАСУ;

Лист від 25.07.2007 № 09.1-22/688 «Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів»³, в якому наведено роз'яснення щодо застосування окремих положень КА- СУ при розгляді і вирішенні адміністративних справ.

Аналіз вищезазначених правових основ адміністративного судочинства дозволяє зробити наступні висновки. Вадами правового регулювання провадженням щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є відсутність нормативно-правових актів, які б визначали: межі компетенції та повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; порядок діяльності конкретної посадової особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у випадку оскарження її рішень, дій чи бездіяльності та її відповідальність; порядок оприлюднення та набуття чинності нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії прийнятих органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.