

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**МАЛИХІНА ВЛАДА ВОЛОДИМИРІВНА**

**УДК 342.565.4(477)(043.3)**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

081 Право

08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

\_\_\_\_\_ **В.В. Малихіна**

Науковий керівник –  
**Дніпров Олексій Сергійович,**  
доктор юридичних наук

**Дніпро – 2021**

## АНОТАЦІЯ

*Малихіна В. В.* Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021.

Дисертація присвячена визначенню теоретичних засад запровадження адміністративного судочинства в Україні як інструменту правового захисту прав і свобод людини та громадянина, процесуальним та організаційним питанням діяльності адміністративних судів.

Обґрунтовано, що адміністративне судочинство є тим інструментом держави, який закріплює судово-контрольний механізм, направлений на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта, забезпечуючи належний захист публічних прав і свобод людини та громадянина, а також законних інтересів публічних осіб відповідно до норм законодавства України.

У роботі надано історико-правову характеристику виникнення адміністративного судочинства як інституту реалізації судової влади, зокрема визначено, що адміністративне судочинство починає свій розвиток за часів Київської Русі, у подальшому охоплює XVI–XVIII ст., і вже в другій половині XIX – на початку XX ст. відбувається зародження адміністративного судочинства Російської імперії. Формування адміністративного судочинства за національно-демократичної революції набирає обертів і триває з 1905 до 1921 року. У 1921–1991 рр. адміністративне судочинство розвивається під владою УРСР, відбуваються нові впровадження у всіх сферах, відповідно і в судовій. Із проголошенням незалежності України розвиток адміністративного судочинства переходить у новий формат із врахуванням політичної та суспільної сфер. У 1991–2005 рр. формування адміністративного судочинства характеризується створенням нормативно-правової бази, що в подальшому розвивається і відіграє ключову

роль на сьогодні.

Розкрито теоретико-правові основи співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес», зокрема визначено, що ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне судочинство все ж таки є формою здійснення правосуддя, мета якого – вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами. Адміністративний процес є діяльністю органів публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, тобто є процедурою судочинства, відповідно, адміністративне судочинство та адміністративний процес є невід'ємною частиною адміністративної юстиції.

Установлено, що запровадження адміністративного судочинства в Україні здійснюється шляхом створення належних адміністративних судів як інструменту захисту інтересів громадян від зловживань із боку держави.

Визначено, що за наявності вже сформованих елементів адміністративного судочинства запровадження його в Україні відбувалося в першу чергу на основі міжнародно-правових актів та з урахуванням традицій і звичаїв правової системи.

Адміністративне судочинство як складова частина судової та адміністративної реформи пройшло певний період становлення:

- перший період розпочався з реформування судової системи та впровадження системи адміністративних судів;
- наступний період охоплює впорядкування, здійснюване державою шляхом юридичного закріплення правосуддя, а саме прийняття законодавства, в основу якого покладено питання діяльності адміністративних судів;
- третій період передбачає забезпечення організаційної, кадрової й матеріально-технічної сфер.

Охарактеризовано організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства, зокрема розкрито зміст категорій «судове

управління», «організаційне керівництво в судах», «кадрове забезпечення адміністративного судочинства», які взаємопов'язані й за своєю природою направлені на досягнення однієї мети.

Визначено поняття кадрового забезпечення як сукупності взаємозалежних заходів, які між собою узгоджені та направлені на організаційну й правову складову адміністративного судочинства, його процесу щодо своєчасного та раціонального втілення основних вимог кадрової політики, із метою формування, збереження висококваліфікованих суддівських кадрів відповідно до вимог чинного законодавства.

Обґрунтовано, що відповідно до чинного законодавства кадрове забезпечення повинно здійснюватися демократичним, законним, комплексним, цілісним, системним, багаторівневим, перспективним, послідовним, науково обґрунтованим, творчим шляхом.

Розглянуто міжнародну політику у сфері організації адміністративного судочинства. Доведено необхідність удосконалення адміністративного судочинства: законодавство України повинно наблизитися до стандартів Європейського Союзу проведенням запланованих процесів модифікації професійних якостей суддівського корпусу; органи суддівського самоврядування повинні брати участь в узгодженні та затвердженні державного бюджету щодо фінансування суддівського корпусу; організація суду повинна вдосконалюватися зовнішньо та внутрішньо; адміністративне судочинство повинно бути доступним, своєчасним, виправданим; процес розподілу навантаження суддів у сфері адміністративного судочинства повинен бути чітко визначеним з урахуванням статистичних даних; організаційна структура суддівського корпусу повинна бути в постійному русі вдосконалення, тобто підготовка кадрів суддівської системи передбачає безперервність у самовдосконаленні.

Розкрито особливості процесуальної форми адміністративного судочинства, до яких віднесено, по-перше, матеріалізування, перетворення конституційних змін у сфері адміністративного правосуддя з урахуванням

державного управління. По-друге, процесуальна форма в належному вигляді складає платформу стійкості, стабільності, юридичної правильності в адміністративному провадженні. По-третє, завдяки процесуальній формі здійснюється механізм реалізації, гарантії та захисту прав, свобод і законних інтересів. По-четверте, процесуальна форма впливає на правильне застосування нормативно-правових актів, складає певну основу щодо належного, ефективного, справедливого, всеохоплюючого розгляду та вирішення адміністративних справ. По-п'яте, як і в будь-якому провадженні, процесуальна форма відіграє важливу роль під час оскарження та перегляду судових рішень, що є запорукою права на судовий захист у разі вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Обґрунтовано наукові позиції щодо стадій провадження адміністративного судочинства з урахуванням практичного досвіду, які характеризуються логічно-послідовним процесом, етапністю та кількістю стадій, залежністю від категорій справ, за якими ведеться провадження, метою досягнення необхідного результату. Зокрема визначено, що стадії адміністративного судочинства структурно поділяються на певні етапи, а саме: відкриття провадження; підготовче провадження; розгляд справи по суті; апеляційне провадження, касаційне провадження, виконання судових рішень. Наголошено, що зазначені етапи не є обов'язковими, їх проходження залежить від обставин справи, волі учасників та розсуду суду.

Обґрунтовано необхідність реформування судової системи, внесення змін до нормативно-правової бази, кваліфікаційних вимог. Наголошено, що критерії щодо суддів адміністративного суду апріорі повинні бути вищими, базуватися на наукових та практичних досягненнях.

Обґрунтовано доцільність повернення до практики прийняття роз'яснювальних постанов Пленуму ВС, дані повноваження ВС в першу чергу спрямовані на підтримку однакового тлумачення і застосування судами норм права і є одним із елементів конституційного механізму охорони єдності української правової системи.

Запропоновано внести зміни до чинного законодавства, а саме:

– внести зміни до ст. 249 КАС України, у якій визначити чіткий порядок постановлення окремої ухвали виключно в нарадчій кімнаті під час постановлення завершального судового рішення за розгляду справи по суті або початку розгляду справи по суті;

– встановити в ст. 358 КАС України право на оскарження окремої ухвали касаційної інстанції до Великої Палати Верховного Суду з метою можливості оскарження окремої ухвали Касаційного адміністративного суду.

Розглянуто проблеми впровадження інституту медіації та Проєкт ЗУ «Про медіацію». Обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін направлених на уточнення вимог до медіатора, та доповнення Проєкту ЗУ таким положенням: «Медіатор має попередити учасників процесу медіації про обов'язок зберігати конфіденційність інформації, за необхідності – наполягати на підписанні угоди про нерозголошення інформації (договору про конфіденційність)». У вимогах до особи медіатора звернути увагу на порядок проходження навчання. Крім того, з огляду на те, що особа повинна отримати комплекс знань із ведення переговорів та у сферах психології, конфліктології, права тощо, кількість годин навчання потребує збільшення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що окремі його положення, висновки та пропозиції можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого проведення наукових розвідок щодо проблематики реформування адміністративного судочинства України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 20.02.2020); у правотворчому процесі – для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення супроводу реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 20.02.2020); у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практичної діяльності адміністративних судів в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб; у навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичних

матеріалів, зокрема лекцій, навчальних посібників, підручників із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес України» (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 18.06.2020).

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративні суди, процесуальна форма, стадії адміністративного судочинства, адміністративний процес, судовий захист прав та свобод, адміністративно-процесуальне провадження, медіація, адміністративна справа, процесуальний документ, судові рішення, ухвала.

## SUMMARY

*Malykhina V. V.* Organizational and legal support of administrative proceedings in Ukraine. – Manuscript qualification work.

Thesis for a Doctor of Philosophy Degree, specialty 081 – Law. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2021.

The thesis is dedicate to the definition of the theoretical principles of administrative court proceedings introduction in Ukraine like an instrument of the legal protection the human and civil rights and freedoms, and also the thesis is dedicate to definition of the procedural and organizational questions of the administrative courts work.

It was founded that the administrative court proceedings is the state instrument, which fixes the judicial and oversight relations mechanisms that aimed at settling relations which appears because of violation of person's public and individual rights ensuring the proper protection of the human and civil rights and freedoms, and ensuring the legitimate interests of public figures according to Ukrainian legislation.

It was provided the historical and legal characteristics about the administrative court proceedings appearing like an institute of the judiciary

realization, in particular, it was pointed out that the administrative court proceedings begins its developments from Kievan Rus, then covers the XVI – XVIII century, and the origin of administrative court proceedings of Russian Empire begins in the second half of the XIX – the beginning of the XX century. The formation of the administrative court proceedings is gaining momentum during the national-democratic revolution and was continuing from 1905 till 1921. In 1921-1991 the administrative court proceedings is developing under the authority of USSR; new proceedings are happening in all spheres and also in the judiciary. The developing of the administrative court proceedings is passing into new format, considering the political and social sphere after the declaration of Ukraine independence. From 1991 till 2005 the formation of the administrative court proceedings characterized by creation of legal framework which developing and nowadays it is playing an important role.

It was discovered the theoretical and legal basis of the relationship of the concepts «administrative court proceedings», «administrative justice» and «administrative process» namely, it is determined that these concepts are not identical because the administrative court proceedings is a form of justice which has an aim to the disputes solving between citizens and governing bodies or only between bodies. And the process is a work of the Court scilicet the process is a court procedure, so the administrative court and the administrative process are an integral part or a constituent of administrative justice.

It was pointed out that the introduction of the administrative court proceedings in Ukraine is carried out by creating an appropriate administrative courts like a protection instrument of the citizens' interests from abuses by the state.

It was pointed out that the administrative court proceedings introduction happened on the basis of international legal acts and with taking into accounts the traditions and customs of the legal system in the presence of its already formed elements.

The administrative court proceedings like a part of judicial and

administrative reform passed a certain period of formation:

- the first period started with judicial reform and with the system of administrative courts' introduction;

- next period covers the arrangement which carried out by the state by legal consolidation of justice namely, the adoption of the legislation based on the question of the administrative courts' activities;

- the third period includes the provision into organizational, personnel and material and technical sphere.

The organizational and legal support of the administrative court proceedings was characterized, especially, it was discovered the content of the category «The Judiciary», «organizational leadership in courts», «personnel providing of the administrative court proceedings» which are interconnected and are aimed at achieving for the same goal.

It was pointed out the concept of the personnel providing like a complex of interdependent measures which are mutually agreed and referral to organizational and legal component of the administrative court proceedings, its process for timely and rational implementation of basic requirements the personnel policy, in order to the formation, to maintain the highly skilled judicial personnel in accordance with the requirements of the applicable law.

It was reasoned that the personnel providing must carried out by democratic, legitimate, complex, integral, systemic, multilevel, perspective, consistent, scientifically reasoned and by creative way.

The international policy in the organization of the administrative court proceedings sphere was considered. The necessity to improve the administrative court proceedings was proved: Ukrainian legislation should approach The European Union standards; carrying out the planned process of modification the professional qualities of the judiciary; judicial self-government bodies should take part in coordination and approval of the state budget for the financing of the judiciary; the organization of the court must be improved externally and internally; the administrative court proceedings must be accessible, timely, justified; the

process of distribution the judges' workload in the administrative court proceedings sphere must be clearly defined in the light of statistics; the organizational structure of the judiciary must be in permanent movement of improvement namely, the training of the judicial system provides continuity in self-improvement.

The administrative court features of the procedural form which include materialization, transformation of the constitutional changes on the administrative justice filed, considering the public administration were disclosed.

Secondly, the form of action includes the platform of constancy, the platform of stability, and the platform of legal propriety in the administrative proceeding.

Thirdly, the implementation mechanism, the warranty mechanism and the mechanism for protection of rights, freedoms and legitimate interests are effected due to the procedural form.

Fourthly, the procedural form influences to the correct application of the regulatory legal acts, it is a certain basis regarding to proper, effective, fair and all-encompassing consideration and resolving of administrative cases.

Fifthly, like in any proceeding, the procedural form plays an important role in appealing and reviewing of the court decisions that is a pledge for the rights to judicial protection in solving the individual administrative cases.

It was reasoned the scientific positions regarding stages of the provisions the administrative court proceedings, taking into account the practical experience that characterized by logically consistent process, by staging and number of stages, in particular, the stages of the administrative court proceedings are defined, which are divided into constitutive and optional stages. Mandatory (constitutive) stages are carried out in each administrative case, and their include: the violation of the case; preliminary consideration; court trial; rendering of decision except the circumstances when the case is terminated at the previous stage.

The optional, ie unrequired stages which appear solely by the will of the parties are: the appellate review of administrative-court decision; the cassation

review of administrative-court decision; proceedings in exceptional circumstances; proceedings newly discovered circumstances and enforcement proceedings.

It was reasoned the necessity of judicial reform, making changes to the legal framework and to the qualification requirements. It was emphasized that criteria for administrative courts should be higher, based on scientific and practical achievements.

The expediency of returning to the practice of adopting explanatory resolutions of the Plenum of the Supreme Court is substantiated.

- It was proposed to amend the current legislation, namely:

- to amend to the Art. 249 APC of Ukraine where determine a clear procedure for issuing a separate decision entirely in the deliberation room during the ruling of the final court decision on the merits of the case or the beginning of the trial on the merits;

- set in Art. 358 APC of Ukraine the right to appeal a separate decision of the cassation instance to the Grand Chamber of the Supreme Court in order to be able to appeal a separate decision of the Administrative Court of Cassation.

The problems of introduction the institute of mediation and the Draft Law «On Mediation» were considered. It was reasoned the proposals for amendments to Ukraine and it was proposed to make some changes, directed to the clarification of requirements to the mediator namely, to supplement the Draft Law with the following provisions: “The mediator should warn the participants of the mediation process about the obligation to maintain the confidentiality of information, or to insist on signing a non-disclosure agreement (confidentiality agreement)”, to clarify the requirements for the mediator namely, pay attention to the order of training which may be established by the Ministry of Justice of Ukraine. Also the number of study hours needs to be increased because of a person must obtain a set of knowledge on negotiation, a set of knowledge in the sphere of psychology, conflictology, law, etc.

The practical significance of the obtained results is that some of its provisions, conclusions and proposals can be used in research area - for further

scientific research on the issue of reforming the administrative proceedings of Ukraine (an act of introduction of the Research Institute of Public Law from 20.02.2020); in the law-making process - for improving the administrative and legal support of the reform of the judicial organization, the judicial procedure and related legal institutions (a certificate of the Research Institute of Public Law from 20.02.2020); in law enforcement – for improving the practical activities of administrative judges in Ukraine for ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of natural persons and legal entities; in the learning process - in the preparation of teaching materials, in particular: for lectures, teaching aid, textbooks on disciplines “Administrative law of Ukraine”, “Administrative process of Ukraine” (an act of introduction of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs from 18.06.2020).

**Key words:** administrative proceeding, administrative court instance, the form action, steps of administrative legal proceedings, administrative process, judicial protection of rights and freedoms, administrative procedure proceeding, mediation, administrative case, service document, court conclusion, disposition.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### Накові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Малихіна В. В. Особливості організації адміністративного судочинства в зарубіжних країнах. *Науковий вісник ДДУВС*. 2016. № 3. С. 148–154.
2. Малихіна В. В. Проблеми доступності правосуддя в адміністративному судочинстві у період реформування судової системи України. *Науковий вісник ДДУВС*. 2016. № 4. С. 136–143.
3. Малихіна В. В. Аналіз проблемних аспектів додержання процесуальних строків адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 133–137.
4. Малихіна В. В. Особливості адміністративно-процесуальної

юрисдикції. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6-2. Р. 171–176 (Словацька Республіка).

### **Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації**

5. Малихіна В. В. Розмежування адміністративної, конституційної та цивільної юрисдикції. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Дніпро, 17 бер. 2017 р.); у 2-х ч. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. Ч. 1. С. 32–34.

## ЗМІСТ

Перелік умовних позначень .....	16
ВСТУП .....	17
<b>Розділ 1. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВИНИКНЕННЯ Й ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ .....</b>	<b>25</b>
1.1. Загальнотеоретичні засади виникнення адміністративного судочинства як інституту реалізації судової влади .....	25
1.2. Суть та значення адміністративного судочинства .....	32
1.3. Особливості запровадження адміністративного судочинства в Україні .....	55
Висновки до розділу 1 .....	70
<b>Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТЕНДЕНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА .....</b>	<b>73</b>
2.1. Організаційне забезпечення адміністративного судочинства в умовах судово-правової реформи .....	73
2.2. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства .....	87
2.3. Правові та організаційні заходи вдосконалення інституту адміністративного судочинства .....	111
Висновки до розділу 2.....	120
<b>Розділ 3. ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА .....</b>	<b>122</b>
3.1. Процесуальна форма адміністративного судочинства.....	122
3.2. Стадії адміністративного судочинства .....	134
3.3. Процесуальні документи в адміністративному судочинстві .....	161

	15
3.4. Медіація в адміністративному судочинстві України .....	178
Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ.....	193
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	199
ДОДАТКИ.....	221

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

**КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України

**КСУ** – Конституційний Суд України

**ВСУ** – Верховний Суд України

**ВАСУ** – Вищий адміністративний суд України

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сьогодні в процесі реформування постає актуальним формування інституту адміністративного судочинства.

Правосуддя є складовою системою правової держави, воно здійснюється на основі верховенства права. Запорукою цього є незалежність і неупередженість суддів. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій та статус суддів» судова влада здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом. Судова система захищає та врівноважує суспільство та його цінності.

Судова влада в системі публічної влади виступає як інститут самостійний, не підпорядкований, який здійснює певний комплекс повноважень у сфері адміністративного судочинства та правосуддя в цілому. Судова гілка влади покликана захищати конституційні права й свободи людини та громадянина, на державному рівні відповідати за законність і правопорядок. Досвід країн Європи є на сьогодні пріоритетним, доступним та результативним у сфері захисту прав і свобод людини від порушень з боку державної влади, у тому числі органів місцевого самоврядування. Об'єднання України з європейською спільнотою, правовим простором є тривалим процесом, який еволюціонує, безперечно, пов'язаний із реформою, європейськими стандартами системи правового забезпечення.

Основні засади, принципи формування та функціонування адміністративного судочинства розглянуто в працях багатьох науковців, зокрема В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, Ю. П. Битка, В. І. Ємельянової, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, В. К. Матвійчука, Р. С. Мельника, О. М. Паленка, Ю. С. Пелька, Н. Б. Писаренко, В. Б. Пекіна, О. П. Рябченко, В. С. Степанюка, В. Е. Теліжки, О. І. Шоптенко,

В. І. Шишкіна та ін.

Окремо слід виділити дослідження І. А. Качур «Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України» (Київ, 2018), у якому детально охарактеризовано види адміністративних справ в адміністративному судочинстві, а також роботи М. М. Гімн «Реалізація права на справедливий суд в адміністративному судочинстві України» (Запоріжжя, 2018), Д. В. Кузнєцова «Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України» (Дніпро, 2017) та В. О. Скрипченко «Принципи адміністративного судочинства» (Тернопіль, 2020), у яких розкрито поняття, роль та зміст принципів адміністративного судочинства в Україні, досліджено становлення адміністративної юстиції в Україні, узагальнено її розуміння в науці та практиці, визначено завдання та сутність адміністративного судочинства в Україні.

Учені досліджують теоретичні та практичні положення адміністративного судочинства, адміністративного процесу та адміністративної юстиції, проводять аналіз застосування норм Кодексу адміністративного судочинства. Окрема увага приділяється рішенням адміністративного суду. Слід зазначити, що в сучасній українській юридичній науці дотепер дискутуються питання про місце адміністративного судочинства в системі національного права, його співвідношення з адміністративним правом.

Загалом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців у сфері адміністративного судочинства в Україні охоплюють чималий масив питань, які виникають у практичній площині адміністративних судів. Більша частина проблемних питань має організаційно-реалізаційний характер, стосується розмежування судових юрисдикцій, неузгодженість у чому призводить до надмірного навантаження адміністративних судів, і, зрештою, неминуче постає проблема несвоечасності та тривалості судового процесу.

Законодавче закріплення адміністративного судочинства також потребує вдосконалення, тому сьогодні є актуальним та пріоритетним напрямом для

досліджень, особливо з урахуванням досвіду країн Європи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Робота відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (розділ II), законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «Про Конституційний Суд України», «Про судовий збір», «Про судоустрій та статус суддів», указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» та ін.

Дисертаційне дослідження проведено в межах наукової теми «Адміністративно-правові засоби забезпечення публічного порядку в Україні» (державний реєстраційний номер 0118U100442) в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ.

**Мета й завдання дослідження.** *Метою* дослідження є з'ясування правової природи адміністративного судочинства, його концептуально-теоретичних положень, формулювання конкретних висновків та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення механізму адміністративного судочинства й нормативно-правового забезпечення з урахуванням аналізу попередніх досліджень у цій сфері.

Відповідно до поставленої багатоаспектної мети дисертантка передбачає розв'язання таких *завдань*:

- надати історико-правову характеристику виникненню адміністративного судочинства як інституту реалізації судової влади;
- з'ясувати теоретико-правові основи співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес» із метою вдосконалення понятійно-категоріального апарату, яким послуговується розглядувана сфера;

- розкрити особливості запровадження адміністративного судочинства в Україні;
- охарактеризувати організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства;
- здійснити аналіз міжнародної політики у сфері організації адміністративного судочинства;
- сформулювати нові або скорегувати наявні теоретичні положення та внести пропозиції щодо вдосконалення правових та організаційних заходів адміністративного судочинства;
- сформулювати визначення поняття «процесуальна форма адміністративного судочинства», розкрити її особливості;
- визначити та розкрити сутність стадій адміністративного судочинства;
- дати оцінку процесуальним документам в адміністративному судочинстві;
- висвітлити проблеми та стан запровадження інституту медіації в адміністративному судочинстві.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які формуються в процесі здійснення судового захисту прав та свобод людини й громадянина.

*Предмет дослідження* – організаційно-правові засади забезпечення адміністративного судочинства в Україні.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використано загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив комплексно вивчити проблему адміністративного судочинства. За допомогою історико-правового методу розкрито загальнотеоретичні засади виникнення адміністративного судочинства як інституту реалізації судової влади та особливості запровадження адміністративного судочинства в Україні (підрозділи 1.1, 1.3). Загальнонауковий метод системного аналізу дозволив визначити проблемні питання та стан організаційного й правового забезпечення адміністративного судочинства (підрозділи 1.3, 2.1). За допомогою методів порівняння, аналізу

та синтезу розкрито особливості міжнародного досвіду організації адміністративного судочинства, виявлено його переваги (підрозділ 2.2). Використання структурно-логічного та формально-догматичного методів допомогло розкрити організаційне забезпечення адміністративного судочинства, а також стадійність адміністративного судочинства та його процесуальну форму (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2). Компаративний метод і документальний аналіз було використано для розробки пропозицій, направлених на вдосконалення правових та організаційних засад адміністративного судочинства (підрозділи 2.3, 3.4).

Нормативно-правову базу дослідження складають Конституція й чинне законодавство України, нормативно-правові акти, норми міжнародних документів.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані судової практики адміністративних та загальних судів, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України за 2014–2016 роки.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших досліджень, у якому на доктринальній основі, комплексно, із використанням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки визначено шляхи розв'язання адміністративно-правових проблем становлення, формування та подальшого розвитку адміністративного судочинства в Україні. Обґрунтовано нові теоретичні та прикладні положення й пропозиції. Основні наукові положення, які виносяться на захист:

*уперше:*

визначено поняття кадрового забезпечення як сукупності взаємоузгоджених та взаємозалежних заходів, які направлені на організаційну та правову складову адміністративного судочинства, його процесу щодо своєчасного та раціонального втілення основних вимог кадрової політики, із метою формування, збереження висококваліфікованих суддівських кадрів відповідно до вимог чинного законодавства;

- доведено, що адміністративне судочинство є інструментом держави, який закріплює судово-контрольний механізм, направлений на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта, забезпечуючи належний захист публічних прав та свобод людини й громадянина, а також законних інтересів публічних осіб відповідно до норм законодавства України;

- доведено необхідність удосконалення адміністративного судочинства: законодавство України повинно наблизитися до стандартів Європейського Союзу проведенням запланованих процесів модифікації професійних якостей суддівського корпусу; органи суддівського самоврядування повинні брати участь в узгодженні та затвердженні державного бюджету щодо фінансування суддівського корпусу; організація суду повинна вдосконалюватися зовнішньо та внутрішньо; адміністративне судочинство повинно бути доступним, своєчасним, виправданим; процес розподілу навантаження суддів у сфері адміністративного судочинства повинен бути чітко визначеним з урахуванням статистичних даних; організаційна структура суддівського корпусу повинна бути в постійному русі вдосконалення, а підготовка кадрів суддівської системи передбачати безперервність у самовдосконаленні;

*удосконалено:*

- положення про співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція», «адміністративний процес», зокрема з'ясовано, що ці поняття не тотожні, оскільки: адміністративне судочинство є формою здійснення правосуддя, що має на меті вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами; процес являє собою діяльність суду, тобто є процедурою судочинства; відповідно, адміністративне судочинство та адміністративний процес є невід'ємною складовою адміністративної юстиції;

- обґрунтування необхідності реформування судової системи, унесення змін до нормативно-правової бази, кваліфікаційних вимог. Наголошено, що

критерії щодо судів адміністративного суду апріорі повинні бути вищими, базуватися на наукових та практичних досягненнях;

- положення щодо внесення змін до КАС України та Проєкту ЗУ «Про медіацію». Зокрема обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до ст.ст. 249, 358 КАС України;

- положення щодо змісту категорій «судове управління», «організаційне керівництво в судах», «кадрове забезпечення адміністративного судочинства», які взаємопов'язані й за своєю природою спрямовані на досягнення однієї цілі;

*дістали подальшого розвитку:*

- етапи становлення адміністративного судочинства за часів Київської Русі, дореволюційної Росії, Української Радянської Соціалістичної Республіки й сьогодення;

- положення щодо подальшого запровадження адміністративного судочинства в Україні шляхом створення належних адміністративних судів як інструменту захисту інтересів громадян від зловживань із боку держави;

- положення щодо вдосконалення адміністративного судочинства, зокрема шляхом наближення законодавства до стандартів Європейського Союзу, створення умов для внутрішнього й зовнішнього організаційного забезпечення суду;

- наукові позиції щодо стадій провадження адміністративного судочинства з урахуванням практичного досвіду, що характеризуються логічно-послідовним процесом, етапністю й кількістю, залежністю від категорій справ, щодо яких ведеться провадження, та метою досягнення необхідного результату.

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

- науково-дослідній сфері – для подальшого проведення наукових розвідок із проблем реформування адміністративного судочинства України (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права від

20.02.2020);

- правотворчому процесі – для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення супроводу реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 20.02.2020);

- правозастосовній діяльності – для вдосконалення практичної діяльності адміністративних судів в Україні щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

- навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичних матеріалів, зокрема конспектів лекцій, навчальних посібників, підручників із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес України» (акт упровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 18.06.2020).

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднено на науково-практичній конференції «Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід» ( м. Дніпро, 17 березня 2017 р.).

**Структура та обсяг дисертації** визначаються її метою та завданнями. Робота складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 225 сторінок, із яких 182 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 248-и найменувань і займає 22 сторінки, 2 додатки викладено на 5-х сторінках.

## Розділ 1

# ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВИНИКНЕННЯ Й ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

### 1.1. Загальнотеоретичні засади виникнення адміністративного судочинства як інституту реалізації судової влади

Сучасне адміністративне судочинство має багату історію. Початок становлення адміністративного судочинства припадає на часи існування Київської Русі. Цілком закономірно, що розвиток адміністративного судочинства пов'язаний із виникненням адміністративного права.

Прояви адміністративного права вперше відображаються після появи поліцейського права в період середньовічного феодалізму, а саме за доби Київської Русі.

У період становлення ранньофеодальної держави відбувалися адміністративні реформи, які сприяли зародженню адміністративного права. Відповідно, становлення адміністративного права тісно пов'язується з усвідомленням суспільної значущості правової регламентації управління як окремої функції державної влади.

Отже, у княжу добу, тобто за часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, функції влади проявлялися у формі військової, судової та фінансової діяльності, яка була направлена на забезпечення миру.

Глава держави виконував функції управління військовою дружиною й військовими походами; організації охорони державних кордонів; зовнішніх відносин з іншими державами; керував адміністрацією та князівським судом [5, с. 245].

Щодо судочинства того часу необхідно зазначити, що слово «суд» уперше згадувалося в Статуті князя Володимира Святославовича «Про десятини, суди і людей церковних». За історичними даними, цей Статут був

прийнятий у першій половині XI ст., і саме з ним пов'язується відокремлення суду від княжої влади на території України [62].

Наступним етапом постає прийняття християнства у 988 р., саме в цей час відбувається систематизація церковних законів, у яких закріплюється існування церковних судів. До них віднесено «Статут Володимира Святославовича» та «Церковний статут Ярослава Мудрого».

Водночас з'являється перша кодифікована збірка законів, яка є найвідомішою пам'яткою, – «Руська правда». У ній відзначається трансформація звичаїв у норми процесуального права.

Створенню наступних збірників – «Правди Ярославичів», «Статуту Володимира Мономаха», а також «Повчання дітям» – сприяла класова боротьба, яка в той час розвивалася бурхливо, із загостренням, а також велику роль відігравав розвиток феодальних відносин.

У цей період найнижчою судовою ланкою вважалися громадські суди, на які покладался розгляд незначних справ. Наступною інстанцією були княжі суди, у яких можна було оскаржувати рішення, прийняті громадськими судами. Далі йшов суд феодала землевласника, рішення цього суду можна було оскаржити лише в князівському суді.

У середині XII ст. Київська Русь розпалася на князівства. Монголо-татарська навала завдала величезної шкоди процесу розвитку державності України. Але, незважаючи на гніт Золотої Орди, на початку XIV ст. державне життя відроджується в Придніпров'ї, на Поділлі, Галицько-Волинській землі [62].

Право, релігія, культура Галицько-Волинського князівства залишилися такими, як у Київській Русі. Судові функції не відмежовувалися від адміністративних. Вищими судовими інстанціями були князь та боярська рада. На місцях судову владу здійснювали воєводи, волостелі, намісники. Існував і церковний суд, юрисдикція якого визначалася статутами Ярослава Мудрого та Володимира Мономаха. Церковному суду були підсудні шлюбно-сімейні й деякі майнові справи [62].

За цього періоду важливе місце серед джерел права посідали Магдебурзьке право у вигляді збірників, статутів, грамот, давньоруський збірник світського права «Руська правда», у якому відбито норми звичаєвого права, а також церковні статuti великих київських князів. Правова система формувалася на територіях, з'являлися нові відмінності в правовому регулюванні в кожній правовій культурі.

У подальшому, коли частина України входила до Литовського князівства, на цій території судова влада здійснювалася адміністративними органами, зберігався церковний суд, у містах і селах існували свої суди, також існував суд Великого князя над удільними князями, і найнижчим за сходинкою був суд верві. Таким чином, можна спостерігати подібність судочинства в часи княжої доби і Литовського князівства.

Кінець XIV ст. славиться реформуванням судової влади. Реформування призвело до розгалуженої судової системи, процес судового розгляду носив позивний характер. Відповідно, джерелами права залишалися звичаї, «Руська правда», збірники Магдебурзького права, а також «Судебник Казимира IV» 1468 р.

Наступна реформа була здійснена в середині XVI ст., наслідком її було позбавлення права судової юрисдикції магнатів і шляхти.

Реформа 1760-1763 років характеризувалася поверненням у минуле, а саме поверненням до суддівської системи, яка була передбачена Литовськими статутами.

Розглядаючи історію становлення адміністративного судочинства та судочинства в цілому, необхідно зазначити, що перша спроба закріплення судової влади конституційно неодмінно пов'язана з Конституцією прав і вольностей Війська Запорозького.

Узагалі судова система Запорозької Січі побудована на здобутках правових систем зарубіжних країн, водночас вона залишалася самобутньою й унікальною, а її форми та принципи стали виявом національного духу правосвідомості козацької етносубгрупи [56, с. 107].

Дієві принципи судочинства Запорозької Січі відображають їх взаємозв'язок з інтелектуальною рефлексією українського суспільства XVII–XVIII ст. та ґрунтуються на культурних традиціях етносоціуму; судова система Запорозької Січі – одна з визначальних складових етногенези українського народу, їй притаманні принципи судочинства, загальносоціальним підґрунтям яких були ідеї законності, демократизму, гуманізму, гласності, рівності громадян перед законом [56, с. 108].

Таким чином, можемо зазначити, що Правовий уклад та Конституція прав і вольностей Війська Запорозького 1710 р., підписані Пилипом Орликом, є першим нормативним документом, що містить ознаки адміністративного судочинства. За цим документом передбачалося, що в разі допущення провини козацькою старшиною або іншими урядовцями така справа – кримінальна чи якась інша – мала передаватися на розгляд Генерального Суду [144].

Але все ж таки бурхливий розвиток адміністративного судочинства спостерігається у XVIII–XIX ст., саме цей період характеризується виникненням підґрунтя для цього. Петро I 1722 року створив органи прокуратури, на які покладался нагляд та контроль за відомствами Російської імперії, відповідно, вони виконували функції держави з нагляду за діяльністю своїх же представників і наводили лад у їхній діяльності та функціонуванні. Також було створено Сенат як основний орган, на який покладалися функції адміністративного судочинства.

У другій половині XIX ст. в дореволюційній Росії, до складу якої на той час входила й Україна, значна увага була зосереджена також на проблемах адміністративного судочинства, зокрема аналізувались західні моделі адміністративної юстиції, за допомогою яких розроблялась власна вітчизняна модель судового контролю. 1907 року П. О. Столипін запровадив адміністративну реформу, що передбачала створення адміністративних судів. 1917 року, до Лютневої революції, на урядовий сенат було покладено функції Вищого адміністративного суду, уведено посади адміністративних суддів,

окружні суди в межах своєї компетенції розглядали окремі адміністративні справи. Таким чином, наприкінці XIX та на початку XX ст. були розставлені акценти щодо необхідності створення адміністративних судів, на які було б покладено вирішення спорів у сфері управління.

1917 рік був значимий для розвитку адміністративного судочинства, саме цього року Тимчасовий уряд видав закон про створення суду з адміністративних справ. Адміністративні суди в силу своєї компетенції розглядали спори між державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями. Бурхливий розвиток адміністративного судочинства був призупинений Жовтневою революцією, але полеміка про доцільність подальшого створення адміністративних судів із Верховним адміністративним судом залишалася актуальною. У Конституції Української Народної Республіки 1918 р. передбачалося, що судова влада здійснюється виключно судами в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодавства [15].

1923 року інститут радянського права в Україні розробив проект Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди Республіки [15]. У цьому положенні були встановлені умови звернення, а саме:

- протиріччя змісту адміністративного акта законів;
- спотворення актом істотної суті та цілей закону;
- недотримання законної форми та порядку вчинення акта управління тощо [124].

Наступним кроком у розвитку адміністративного судочинства в Україні було прийняття 1927 року Адміністративного кодексу. Відповідно до статті 158 цього кодексу, кожна особа мала право на оскарження розпорядчих актів управління. Подальший розвиток адміністративного судочинства й практична можливість розгляду адміністративних спорів відбулися після прийняття Цивільного процесуального кодексу УРСР 1963 року [224].

Проблемою того часу, яка відіграла важливу роль у розвитку адміністративного судочинства, була специфіка саме системи права, яка не припускала гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами. І лише з прийняттям Конституції СРСР 1977 року та Конституції УРСР 1978 року відбулося зрушення, зокрема було закріплено за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке повинно було реалізовуватись у порядку, встановленому законом [194].

Таким чином, розпочався стрімкий розвиток законодавчо-нормативних актів у сфері судочинства, у тому числі й адміністративного. Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки 1981 року прийняла Закон «Про судоустрій УРСР», відповідно до якого правосуддя здійснювалося лише в судовому порядку. У Законі були закріплені завдання, система, принципи та засади здійснення судочинства в УРСР.

1987 року був прийнятий Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян».

Із прийняттям законів виникла потреба в доповненні Цивільного процесуального кодексу УРСР, таким чином, 1988 року в кодексі відбулися зміни, а саме було включено статтю 248-1, якою регламентовано право громадян звернутися в суд зі скаргою, якщо, на їх думку, службова особа своїми діями обмежує їх права. У суді може бути оскаржено дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органу, який вони представляють [149].

Наступним історичним етапом є прийняття Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки Акту про проголошення незалежності України. Згідно з цим Актом, Україна є незалежною, самостійною державою, і на її території мають чинність Конституція та закони України. Першочерговим завданням, яке постало перед Україною, було створення системи законодавства. У зв'язку з цим визначено Концепцію судово-правової реформи в Україні, що була схвалена Постановою Верховної

Ради України від 28.04.92. Результатом цієї реформи є також прийняття Закону України «Про статус суддів» від 15.12.92.

У подальшому розвиток адміністративного судочинства неодмінно пов'язаний із прийняття Конституції України 28.06.96.

Статтею 55 Конституції України закріплено право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [96]. У тому числі Конституція України закріпила положення про вищі спеціалізовані суди та визначила спеціалізацію судових органів. Відповідно, юрисдикцію суду поширено на всі правовідносини, що виникають у державі.

Із прийняттям Конституції постало питання про реформування судочинства, у тому числі й адміністративного. Було сформовано концепцію адміністративної реформи «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.98. Саме це й посприяло розбудові адміністративного судочинства. У Концепції наголошено на необхідності, своєчасності, доцільності адміністративного судочинства, передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України.

Система адміністративних судів неодмінно пов'язана з прийняттям 7 лютого 2002 року Закону «Про судоустрій України» [142]. Прийняття цього закону можна вважати завершенням певного етапу судової реформи. У законі передбачена норма, яка визначає адміністративні, господарські, кримінальні та інші суди як спеціалізовані. Законом закріплено основні вимоги щодо порядку здійснення суддівського самоврядування, а також загальний порядок забезпечення діяльності суддів, безперечно зазначені правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

16 листопада 2004 року Указом Президента України були створені місцеві та апеляційні адміністративні суди. Також цього року було прийнято Проект Адміністративно-процесуального кодексу України та рішення про

зміну назви Проекту Кодексу на Кодекс адміністративного судочинства України [123, с. 160]. Кінцевий етап – прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, що відбулося 06.07.2005 (далі – КАС). 01.09.2005 Кодекс адміністративного судочинства набрав чинності. Таким чином, можна зазначити, що у формуванні адміністративного судочинства в Україні важливим є саме 2005 рік. Адже КАС чітко визначив повноваження адміністративних судів, порядок звернення до адміністративних судів, порядок здійснення адміністративного судочинства, а також основні завдання, принципи, терміни адміністративного судочинства.

Судова система України в період 2006–2010 років перебувала на етапі подальшого розвитку, і саме тоді відбувалося становлення адміністративних судів, апробації КАСУ, налагодження внутрішньосистемних відносин між ними [82].

Також цей період характеризується вдосконаленням судово-правової системи, безперечно, цей процес здійснювався відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [161].

Цьому передувало Рішення КСУ від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010 [170]. Згідно з цим рішенням, утратив право на розгляд повторних касацій щодо рішень вищих спеціалізованих судів Верховний Суд України. До вже наявних спеціалізованих судів додалися суди з питань цивільного й кримінального судочинства.

## **1.2. Суть та значення адміністративного судочинства**

Сьогодні адміністративне судочинство не є новим об'єктом дослідження в науковій сфері, але теоретичні дискусії щодо його сутності все-таки виникають. Це пов'язано в першу чергу з тим, що адміністративне судочинство посідає основне місце серед елементів правової держави.

Доцільність питання про сутність та значення адміністративного

судочинства в Україні зумовлена відсутністю єдиного підходу до його розуміння. Тому під час дослідження цього питання перед нами постає завдання вироблення єдиної методологічної основи та вдосконалення теоретичного й практичного базису шляхом аналізу різних наукових підходів, теоретико-правових досліджень науковців.

Розпочнемо з того, що основною функцією правової держави є захист та охорона прав і свобод людини й громадянина. Належна їх реалізація можлива лише за умов налагодженої системи процедур, які виступають гарантом захисту суб'єктивних прав громадян. Однією з таких гарантій є адміністративне судочинство.

Інститут адміністративного судочинства, на думку деяких авторів, є інструментом держави, який закріплює судово-контрольний механізм, тобто забезпечує законність у державному управлінні [195, с. 4]. Інші дослідники вважають цей інститут правозахисним механізмом, але в той же час схиляються певною мірою до його контролювання у сфері публічного управління органами адміністративного судочинства [15, с. 6].

У науці й практиці існують різні погляди на сутність і зміст адміністративного судочинства. Більшість дослідників пов'язують адміністративне судочинство з питаннями про законність або незаконність діяльності. На наш погляд, адміністративне судочинство як засіб забезпечення законності є більш широким поняттям, це ж стосується розуміння його як гаранта здійснення прав громадян [99, с. 267].

Адміністративне судочинство – це законодавчо закріплений механізм, який у першу чергу регулюється Конституцією України та Кодексом адміністративного судочинства України. Згідно зі ст. 4 КАСУ, «адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [85].

У підручнику «Адміністративне судочинство України» колектив авторів зазначає, що адміністративне судочинство можна охарактеризувати як

судовий порядок розгляду спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та/або юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого [17, с. 64].

А. О. Селіванов адміністративне судочинство визначає як систему принципів та адміністративно-процесуальних норм, які зумовлюють і регламентують порядок розгляду судом справ щодо публічно-правових спорів, які виникають у сфері адміністративно-правових відносин між суб'єктами права (фізичні та юридичні особи) щодо здійснення владних управлінських функцій [180].

А. В. Руденко під адміністративним судочинством розуміє регламентовану законодавством діяльність судів із розгляду, у встановленому процесуальному порядку, у судових засіданнях справ, що їм підсудні, законному, обґрунтованому, справедливому їх вирішенні [203, с. 84].

Слід зазначити, що адміністративне судочинство на сучасному етапі, у період реформування, посідає важливу сходинку серед форм захисту публічних прав і свобод людини та громадянина.

Адміністративне судочинство є складовою частиною адміністративно-процесуального права. У зв'язку з цим виникає полеміка, адже деякі науковці вважають, що адміністративне судочинство належить до адміністративно-процесуального права, інші ж визначають адміністративне судочинство як окрему галузь права судово-процесуальної спрямованості, оскільки в галузі адміністративного судочинства спільним із предметом регулювання адміністративно-процесуального права можна вважати лише сам термін «адміністративне» [203, с. 86].

Таким чином, під час аналізу тієї чи іншої точки зору науковців нам потрібно неодмінно зупинитися на таких поняттях, як «адміністративна юстиція» й «адміністративний процес».

Якщо одні науковці ототожнюють ці поняття, то інші їх розрізняють. Щоб розкрити значення та сутність адміністративного судочинства, нам

потрібно зупинитися на цих категоріях і звернути увагу на їх співвідношення з «адміністративним судочинством».

На думку І. В. Панової, яка розглядає цю проблему, адміністративне судочинство є видом судочинства, діяльністю суду, що регламентується в порядку, установленому нормами адміністративно-процесуального права, воно не є часткою адміністративно-процесуальної діяльності, що охоплює власну діяльність виконавчих органів публічної влади, за виключенням діяльності, що регламентується іншими галузями права. Адміністративна ж юстиція являє собою розгляд судами скарг громадян на акти посадових осіб та органів виконавчої влади, тобто правосуддя в адміністративних справах. Отже, вони є розбіжними та відрізняються процедурою, відповідно, вважає дослідниця, адміністративне судочинство є лише судовим провадженням у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [13, с. 15].

Узагалі в сучасній вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій науці відображений широкий підхід до понять «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство». Отже, розглянемо саме поняття «адміністративна юстиція».

Ю. Шемшученко під адміністративною юстицією розуміє особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те органами [240, с. 47].

На думку Ю. В. Георгієвського, адміністративна юстиція є інститутом спеціалізованих адміністративних судів, що відокремлені від судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також формою судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [50, с. 106].

У свою чергу В. Риков, підтримуючи точку зору Ю. В. Георгієвського, зазначає, що адміністративна юстиція є правовим інститутом, який характеризується «наявністю адміністративних – спеціалізованих судів, що відокремлені від загальних судів – цивільних та кримінальних» [173, с. 173].

О. В. Кузьменко розглядає адміністративну юстицію через призму організаційної основи правосуддя в контексті системи судових органів, до

компетенції яких належить розгляд спорів, що виникають у сфері публічної діяльності [103, с. 56].

Інші науковці, зокрема Р. О. Куйбіда, поняття та значення адміністративної юстиції зводять до судового захисту прав, свобод та правових інтересів учасників правовідносин, які виникають в управлінській діяльності держави та органів місцевого самоврядування [16, с. 345].

Ю. С. Педько в дисертаційному дослідженні адміністративну юстицію визначає як особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відповідно до правил адміністративного судочинства [210]. Цю думку підтримує Ю. О. Кравцова, яка акцентує увагу на адміністративно-правовому захисті, ототожнюючи його із судово-правовим [210].

Н. Г. Саліщева та Н. Ю. Хаманева розглядають адміністративну юстицію як судовий захист прав, свобод та інтересів громадян і їх об'єднань, що охороняються законом від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади та інших органів управління, наділених державно-владними повноваженнями, органів місцевого самоврядування, державних та муніципальних службовців [210].

Таким чином, на сьогодні чіткого та єдиного визначення сутності та значення адміністративної юстиції не існує, це пояснюється тим, що кожен науковець визначає свій предмет дослідження і відповідні завдання, які він має виконати.

У працях учених простежуються три основні підходи до визначення сутності та значення адміністративної юстиції. До першого підходу належить процесуальний, який за своєю природою полягає у вирішенні спорів, тобто є видом судочинства. Другий підхід – інституційний, який характеризує адміністративну юстицію у вигляді системи спеціалізованих судів. А третій

підхід – функціональний, що полягає у здійсненні державою функції захисту.

Отже, із врахуванням вищезазначеного під адміністративною юстицією слід розуміти систему правових механізмів, направлених на розв'язання публічно-правових спорів, які виникають між органами держави та підвладними їм особами, шляхом запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі.

Що стосується співвідношення категорій «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство», то вони перебувають у взаємодії.

Сформульоване в правовій науці співвідношення полягає в тому, що адміністративна юстиція розглядається як загальне явище, тобто це державні органи, які здійснюють як свою основну діяльність, так і діяльність щодо контролю за дотриманням законності державного управління. Адміністративне ж судочинство розглядається як часткове явище і полягає в тому, що його здійснюють виключно адміністративні суди, створені саме для цієї діяльності [90, с. 12].

З іншої точки зору, адміністративна юстиція та адміністративне судочинство є тотожними поняттями, тобто адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції [10, с. 73]. Цієї ж позиції дотримуємося й ми, принаймні, ми не можемо відокремити адміністративне судочинство від адміністративної юстиції, адже в будь-якому випадку адміністративне судочинство є невід'ємною частиною адміністративної юстиції.

Поряд із проблемою співвідношення вищезазначених понять існує проблема визначення змісту адміністративного процесу та адміністративного судочинства у співвідношенні.

У п. 5 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що під адміністративним процесом слід розуміти правовідносини, що складаються під час адміністративного судочинства [86].

Загалом сам процес – це сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату. Також слід зазначити, що для процесу є

характерною тривалістю у часі, якщо розглядати адміністративний процес, то тривалість неодмінно пов'язана з розглядом справи за участю суду та учасників процесу.

У широкому розумінні «адміністративний процес» розглядають як порядок прийняття адміністративно-правових актів і розгляду індивідуальних управлінських спорів органами виконавчої влади, а в передбачених законом випадках – і іншими уповноваженими на те органами [7, с. 241]. Він включає: адміністративно-управлінську діяльність, адміністративну правотворчість, адміністративне судочинство [83, с. 7].

На думку М. Полянського, В. Савицького та О. Мельнікова, адміністративний процес є судовим розглядом публічно-правових конфліктів, віднесених до компетенції адміністративних судів [49, с. 164].

Колектив вітчизняних учених під керівництвом С. В. Ківалова визначає адміністративний процес як «врегульований правом порядок прийняття адміністративно-правових актів і розгляду індивідуальних управлінських справ органами виконавчої влади, а в передбачених законодавством випадках і іншими уповноваженими органами» [6, с. 241].

А. Ю. Якімов розглядає адміністративний процес як юрисдикційну діяльність, однак зазначає, що адміністративно-юрисдикційний процес – це сукупність юридичних дій, що стосуються розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення, а адміністративно-юрисдикційне провадження – це нормативно встановлений порядок і форми здійснення вказаних дій, а також юридичні форми результатів відповідних процесуальних дій [241, с. 56].

У свою чергу М. М. Тищенко під судовим адміністративним процесом розуміє адміністративне судочинство. Адміністративний процес – це встановлений законом порядок розгляду й вирішення адміністративних справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами та, у відповідних випадках, загальними судами [134, с. 269-276].

Д. Н. Бахрах вважає, що адміністративний процес стоїть в одному ряду з такими юридичними процесами, як кримінальний, цивільний і законодавчий. З одного боку, він є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі його ознаки, а з іншого – це вид управлінської діяльності з такими властивостями: 1) він являє собою різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, у тому числі суддів, коли вони розглядають справи про адміністративні правопорушення, та прокурорів; 2) він спрямований на вирішення певних управлінських справ, досягнення юридичних результатів; 3) він урегульований нормами адміністративного права. Особливість адміністративного права як галузі полягає в тому, що в ній співіснують матеріальні та процесуальні норми. Завдяки останнім управлінські процедури, реалізація виконавчої влади набувають більшої визначеності, науковості, стають більш демократичними. Отже, процес регулювання сприяє підвищенню ефективності владної діяльності. Державній адміністрації, за Д. Н. Бахрахом, доводиться використовувати владні повноваження під час вирішення найрізноманітніших справ [141].

Стосовно співвідношення адміністративного процесу та адміністративного судочинства Д. Бахрах зазначає, що відмінність між цими двома категоріями полягає насамперед у тому, що йдеться про діяльність та правове регулювання різних видів публічної влади: адміністративний процес – це врегульована правом діяльність публічної виконавчої (адміністративної) влади, а адміністративне судочинство – форма правосуддя [134, с. 269-276].

Таким чином, ураховуючи погляди науковців, можемо зробити висновок, що адміністративне судочинство та адміністративний процес однозначно перебувають в одній площині, але різниця між ними існує, а саме: за структурою адміністративне судочинство розглядає призначення судової влади, а адміністративний процес розкриває їх функції; адміністративний процес є ширшою категорією за адміністративне судочинство. Адміністративне судочинство та адміністративний процес можна об'єднати в єдину систему, яка включатиме порядок розгляду справ,

їх вирішення, нормативно-правове регулювання, це відіграє важливу роль у вирішенні дискусійних питань, у тому числі й питань удосконалення нормативно-правової бази.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що поняття «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес» не тотожні, оскільки адміністративне судочинство є формою здійснення правосуддя, метою якого є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами. А процес являє собою діяльність суду, тобто є процедурою судочинства, відповідно, адміністративне судочинство та адміністративний процес є невід'ємною частиною адміністративної юстиції.

Наступним кроком у нашому дослідженні є розкриття принципів та функцій, адже з'ясуванню сутнісних рис адміністративного судочинства великою мірою сприяє саме їх аналіз.

Характеризуючи адміністративне судочинство як невід'ємний елемент системи захисту прав людини, необхідно привернути особливу увагу в першу чергу до його принципів та особливостей їх застосування, оскільки саме вони й дають можливість скласти цілісне уявлення про суть адміністративного судочинства та його значення в правовій державі.

Загалом принципи надають судочинству якостей справедливого правосуддя в адміністративних справах, і навпаки – недотримання принципів адміністративного судочинства під час здійснення правосуддя тягне незаконність і подальше скасування судового рішення. Крім того, що вони забезпечують внутрішню єдність усіх елементів адміністративного процесу – норм, інститутів, проваджень, ними встановлюється також і консолідація правотворчості й правосуддя в адміністративних справах. Більше того, принципи адміністративного судочинства відіграють регулятивну роль у праві, завдяки чому вони набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий юридично владний характер. Засади адміністративного судочинства закріплюються на конституційному рівні і є

орієнтирами розвитку суспільства, держави та правосуддя в адміністративних справах в Україні [139, с. 61].

В основу принципів адміністративного судочинства покладено здійснення правосуддя в адміністративних справах шляхом дотримання основних вимог і засад, направлених на справедливий розгляд та вирішення адміністративних справ у судовому порядку, тобто абстрактних правил, що виступають незаперечними вимогами, покладеними в основу діяльності адміністративного суду.

Принципи адміністративного судочинства взаємообумовлені, тісно переплітаються, переходять один в одного, адже вони об'єднані спільною метою, яка полягає в належній організації судових органів та їх діяльності, забезпеченні захисту від будь-яких посягань на політичну, економічну систему, у тому ж числі на конституційний лад, права й свободи громадян та інші цінності.

Відповідно, їх сукупність утворює систему основних засад адміністративного судочинства, які не протистоять одна одній і в разі закріплення в законодавстві формуються як явища правової діяльності.

Отже, принципи адміністративного судочинства утворюють цілісну систему, і вилучення будь-якого з них призводить до порушення повноцінного функціонування інших принципів. На наш погляд, кількість принципів адміністративного судочинства залежить від умов життя суспільства.

Конституція України закріплює основні засади судочинства, які і встановлюють загальні засади: верховенство права; законність; державна мова судочинства; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; повага до гідності особи, невтручання в її особисте й сімейне життя; право людини на свободу та особисту недоторканність; з'ясування істини; забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; презумпція невинуватості; свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; здійснення правосуддя виключно судами; участь

народу у здійсненні правосуддя; незалежність і недоторканність суддів, їх підкорення лише закону; змагальність сторін, свобода в наданні ними своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом; обов'язковість рішень суду [97].

У Кодексі адміністративного судочинства, ст. 7, закріплено принципи: верховенства права; законності; рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі; гласності й відкритості адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених Кодексом [97].

Розділ I Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: незалежність і безсторонність судів; верховенство права; доступність правосуддя; здійснення правосуддя виключно судами; самостійність і незалежність судів; право на судовий захист; право на повноважний суд; рівність перед законом і судом; правова допомога під час реалізації права на справедливий суд; гласність і відкритість судового процесу; державна мова судочинства й діловодства в судах; обов'язковість судових рішень; право на оскарження судового рішення; одноособовий та колегіальний розгляд справ [167].

Безперечно, базовими нормативно-правовими джерелами формування системи принципів адміністративного судочинства є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, а також Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Розкриємо зміст основних принципів адміністративного судочинства та їх застосування, адже з цього й випливає в деякій мірі суть та значення адміністративного судочинства як гаранта справедливого розгляду.

Принцип верховенства права закріплений статтею 8 Кодексу

адміністративного судочинства України та статтею 8 Конституції України як загальноправовий: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». За змістом це один із найбагатогранніших правових принципів. Один із елементів принципу верховенства права втілено в статті 3 Конституції України:

«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» [115].

В адміністративному судочинстві принцип верховенства права зобов'язує суд, зокрема, надавати закону тлумачення у спосіб, який забезпечує пріоритет прав людини під час вирішення справи. Тлумачення закону в жодному разі не може спричиняти несправедливих обмежень таких прав [115].

Відмовляти в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини, заборонено [115].

Верховенство права належить до пріоритетних принципів і відображає першочергове завдання адміністративного судочинства. Сутність його полягає в здійсненні правосуддя адміністративними судами, а саме в спрямуванні на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

На наш погляд, саме реалізація та захист прав людини під час здійснення адміністративного судочинства в деяких випадках можуть суперечити та бути неузгодженими в нормативно-правових актах. Таким

чином, необхідно врахувати зазначену проблематику в судовій практиці шляхом приведення в судовій практиці подібних ситуаційних задач і, відповідно, можливого їх вирішення, конкретизації та формалізації.

Наступним не менш важливим є принцип законності, який характеризується як режим відповідності суспільних відносин вимогам законів та інших актів законодавства.

Відповідно до КАСУ, «Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого: 1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України і т. п.» [86].

На практиці часто постає проблема помилкового застосування судами аналогії закону та посилання на норми процесуальних законів інших судових юрисдикцій у зв'язку з тим, що правила підсудності окремих категорій адміністративних справ начебто не врегульовані у КАС. Судам слід утримуватися від застосування аналогії процесуального закону в разі прогалини в регулюванні, що здійснюється законодавством про адміністративне судочинство.

Принцип рівності учасників знайшов відображення в Конституції України, у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», у статті 8 КАСУ. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства правосуддя в адміністративних справах здійснюється на засадах рівності перед законом і судом усіх громадян незалежно від їх соціального та майнового походження, расової та національної належності тощо. Цей принцип спрямований на збалансування адміністративного процесу, на досягнення правової культури суддів, є одним із виявів принципу верховенства права, відповідно, його направленість безпосередньо стосується рівнозначного застосування судом закону до учасників адміністративного процесу та будь-якої особи.

Наступним принципом адміністративного судочинства є загальновідомий принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який знайшов відображення у статті 9 Кодексу адміністративного судочинства. Відповідно до КАСУ, розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Суд уживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає [86].

Отже, вищерозглянутий принцип охоплює сферу прав та обов'язків суб'єктів адміністративного судочинства, виступає принципом забезпечення захисту інтересів, відповідного доказування, забезпечує змагальність сторін, що спрямована на з'ясування всіх обставин у справі, усебічну перевірку доводів та міркувань учасників адміністративного процесу.

Щодо принципу офіційності, то на практиці адміністративні суди часто всупереч йому не використовують можливість вийти за межі позовних вимог. Типовою для функціонування суб'єктів владних повноважень є ситуація, коли рішення одного з них приймається на основі обставин, зафіксованих іншим. Оскаржуючи таке рішення до суду, особа може вимагати його

скасування через необґрунтованість. Як співвідповідачів у справі доцільно притягнути суб'єкта владних повноважень – автора рішення та суб'єкта владних повноважень, який зафіксував факт, що на думку позивача, є недостовірним. Цей обов'язок суду випливає з п. 3 ч. 2 ст. 2 КАС України: «У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення» [86]. У разі виникнення в суду сумнівів у достовірності таких обставин, він має дослідити їх та дати правову оцінку всім рішенням, діям чи бездіяльності, які стосуються права позивача, що є предметом судового захисту в цій справі. Якщо необхідно, суд може вийти за межі позовних вимог і дати правову оцінку тим рішенням і діям, які позивачем не оскаржуються, притягнувши при цьому з власної ініціативи відповідних суб'єктів владних повноважень як співвідповідачів. На практиці інститут виходу за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України) як один із проявів принципу офіційності використовується судами вкрай рідко [10, с. 79]. На нашу думку, офіційне з'ясування обставин повинно застосовуватися судом у кожній справі індивідуально, відповідно до наявних фактичних даних, у межах та у спосіб, передбачених КАС України.

Принцип гласності й відкритості адміністративного процесу закріплений у статтях 10 і 11 КАСУ, відповідно до яких особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені в праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Також кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями в будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути

обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом [88].

Зазначено, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом [88].

Відповідно, розгляд справи в закритому судовому засіданні проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства. Під час розгляду справи в закритому судовому засіданні можуть бути присутні лише особи, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки [88].

Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд постановляє ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні тощо [86].

У цьому контексті слід зазначити, що принцип гласності та відкритості тісно пов'язаний з іншими принципами адміністративного судочинства. Він є, з одного боку, гарантом, а з іншого – залежним від інших принципів. Цей принцип сприяє всебічному, повному, об'єктивному дослідженню справ по суті. Від дії зазначеного принципу залежить своєчасне, повне здійснення прав та обов'язків учасників процесу на будь-якій стадії.

Також слід зазначити, що саме принцип гласності та відкритості певною мірою надає можливість з'ясувати правильність обставин справи, визначеність і рівність сторін відповідно до закону та суду.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду закріплений у ст. 13 КАСУ, де зазначається, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі в

справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом [86]. На наш погляд, цей принцип можна визначити як додатковий, адже апеляційне та касаційне оскарження не завжди має місце. Водночас саме наявність цього принципу сприяє функціонуванню правосуддя в цілому, від нього залежить як дієвість, ефективність, так і законність, зокрема судових рішень.

Принцип обов'язковості судових рішень отримав закріплення в галузевих процесуальних кодексах, відповідно, і в Кодексі про адміністративне судочинство. У статті 14 КАСУ зазначено, що судові рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом [86].

Узагалі обов'язковість судових рішень є проявом організації судової влади, у тому числі відправною точкою правосуддя. Обов'язковість рішення полягає в його виконанні як сторонами процесу, так і державними органами, судом.

На сьогодні велика увага приділяється також принципу державної мови у веденні провадження, який закріплений у статті 15 КАСУ. Цей принцип стосується не лише адміністративного судочинства, а й кримінального та цивільного процесу. Отже, адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися регіональною або рідною мовою чи мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача в установленому законом порядку. Судові документи складаються також державною мовою [86].

У статті 16 КАСУ зазначено, що кожен має право користуватися

правничою допомогою під час вирішення справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, установленому законом. Стаття визначає підстави й порядок надання безоплатної правничої допомоги [86], тобто вона за своїм змістом становить принцип гарантії диференційованої допомоги.

Принцип презумпції винності суб'єктів владних повноважень передбачає, що в справах за позовами суб'єктів приватного права про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на останніх покладений обов'язок доказувати в суді правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності, якщо вони заперечують проти адміністративного позову.

Принцип обґрунтованості й обов'язковості судових рішень (ст. 242 КАСУ) передбачає, що судові рішення повинно бути законним та обґрунтованим. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Таке рішення не може ґрунтуватись на доказах, отриманих незаконним шляхом, а також на припущеннях та домислах. Цей принцип кореспондується з принципом об'єктивної (матеріальної) істини як загальним принципом адміністративного процесу. КАСУ передбачає, що постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Таким чином, принципи адміністративного судочинства складають єдину систему, яка спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина, тому дотримання їх є необхідним не лише для судових інстанцій, а й для учасників адміністративного процесу. Вважаємо, що правильне практичне застосування основних засад адміністративного судочинства можливе лише в їх тісному взаємозв'язку, можливості розкриття кожної з них через зміст іншої, що, у свою чергу, не виключає окремої дії

кожної з них під час застосування процесуальних норм.

Наступний критерій, який допоможе нам у повному обсязі розкрити суть та значення адміністративного судочинства, це його функціональний зміст.

Визначення сутнісних ознак адміністративного судочинства можливе разом із використанням категорії «функція», оскільки ця категорія визначає особливості об'єктивно необхідного впливу того чи іншого інституту на соціальну систему, налагодження взаємозв'язків у соціально-правовому середовищі, характеристику діяльності адміністративних судів, наповнену конкретним змістом у просторі та часі. Така категорія, як «функція», установлює роль, яку виконує певний інститут «відносно потреб суспільної системи більш високого рівня організації...» [221, с. 719].

Отже, функції адміністративного судочинства є основною складовою механізму забезпечення реалізації й захисту правового статусу людини та громадянина.

На наш погляд, до основних функцій адміністративного судочинства належать охоронна та гарантуюча. Вони виступають основним напрямом діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції.

Розпочнемо розгляд саме правоохоронної функції, яка базується на законності, тобто цілеспрямовано направлена на охорону прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративного судочинства через здійснення заходів щодо попередження їх порушень.

У дослідженні С. В. Ківалова, присвяченому розкриттю функціонального змісту адміністративного судочинства, було звернуто увагу на визначення правоохоронної діяльності. В. І. Шишкін під правоохоронною діяльністю розуміє діяльність щодо підтримання законності в загальнодержавних масштабах, яка передбачає сукупність передбачених нормами права взаємопов'язаних заходів щодо попередження можливих порушень прав та свобод громадян, а також заходів, що сприяють «нормальному процесу реалізації громадянами» [230, с. 117] своїх

конституційних прав.

Дослідники І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова й О. М. Толочко під правоохоронною діяльністю розуміють діяльність, спрямовану на охорону прав від будь-яких порушень, яка здійснюється шляхом розгляду юридично значущих справ, а в деяких випадках – застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень; виявлення правопорушень і осіб, винних у їх учиненні; обвинувачення у вчиненні правопорушення; представництва й захисту порушених прав і законних інтересів; нагляду за дотриманням законів. На їх погляд, правоохоронна діяльність повинна відповідати приписам правового нормативного акта, реалізується з дотриманням певних, установлених у законі або іншому нормативному акті процедур, а також реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями [121, с. 123].

У зв'язку з тематикою нашого дослідження постає необхідність з'ясування сутності правоохоронної діяльності та розкриття її завдань із точки зору адміністративного судочинства. У ст. 2 КАС України визначено завдання та основні засади адміністративного судочинства. Аналізуючи зміст статті, ми можемо з упевненістю зазначити, що правоохоронна функція в адміністративному судочинстві постає після порушення прав та свобод громадянина. Отже, правоохоронним органом в адміністративному судочинстві виступає суд, який наділений владними повноваженнями, здійснює повноваження в чітко регламентованих законом процесуальних (процедурних) межах і формах, носить правозастосовний характер рішень, що приймаються, відмінність яких полягає не у встановленні нових норм права, а лише в застосуванні відповідних чинних норм, характерних своїм правоохоронним спрямуванням.

У цьому контексті, на наш погляд, доцільно звернути увагу, що правоохоронна функція відрізняється від захисної. Ми підтримуємо С. В. Ківалова, який зазначає, що функція захисту необхідна, коли вже

порушено режим законності або права, свободи чи законні інтереси суб'єктів публічно-правових відносин. Вона відображає зворотний бік здійснення правоохоронної діяльності за допомогою адміністративного судочинства, що знаходить свій прояв у застосуванні заходів, які спрямовані на примусове щодо конкретного суб'єкта владних повноважень здійснення прав і свобод зацікавлених суб'єктів публічно-правових відносин або відновлення, за умови їх порушення, а також на ліквідацію спірності відносин [84, с. 7-19].

У цьому контексті, ураховуючи зазначене, доходимо висновку, що адміністративне судочинство за своєю природою здійснює повноваження щодо застосування юридичних заходів впливу, із визначеним колом завдань, до яких належать охорона законності, правопорядку, прав та свобод людини й громадянина, профілактики правопорушень.

Насправді правоохоронна функція залежить від організаційно-управлінського механізму, тобто ефективність судової системи безперечно пов'язана з компетенцією суддів та учасників адміністративного процесу, від яких залежить якість роботи судових установ, у тому числі й відправлення правосуддя, прийняття відповідних судових рішень з урахуванням вимог закону та забезпечення їх своєчасного виконання в рамках наданих повноважень.

Наступною функцією адміністративного судочинства є гарантуюча. С. В. Ківалов та О. В. Джабурій зазначають, що гарантуюча функція адміністративного судочинства має вираження в забезпеченні виконання законодавчих та підзаконних актів, які містять правила поведінки, що визначають цілі, функції та повноваження суб'єктів владних повноважень, а також положень, які закріплюють права та свободи людини й громадянина, законності здійснення державного управління та місцевого самоврядування в цілому [84, с. 10].

Гарантуюча функція зводиться до забезпечення тієї чи іншої діяльності суб'єкта, створення умов для отримання соціально значущого результату такої діяльності [76, с. 29–34]

Адміністративне судочинство регулюється матеріальними та процесуальними нормами, виникає стосовно публічно-правових спорів, реалізує захист, охорону конституційного права громадян на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тобто виникає як гарантія публічних прав та процесуальних.

Громадяни, будучи суб'єктами правовідносин, які виникають у різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, завдяки адміністративному судочинству реалізують своє публічне право на захист у судовому порядку шляхом оскарження неправомірних дій (бездіяльності) органів, які є носіями управлінських повноважень. Із цієї позиції можна говорити про адміністративне судочинство як одну з форм судового захисту, різновид правосуддя, яке в літературі набуло статусу «вищої юридичної гарантії прав і свобод громадян» [84, с. 12].

Наступна функція не менш важлива – контролююча. В її основу покладено перевірку, у нашому контексті це перевірка суб'єктів публічно-правових відносин, яка направлена на виявлення, попередження протиправних дій, безпосередньо пов'язаних із дотриманням законності прав та свобод громадян.

На думку Е. В Шорина, суспільне призначення будь-якого контролю полягає в тому, що він є засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві й різних його утвореннях, допомагає визначити відповідність дій на шляху досягнення мети, виявити причини відхилення від неї, розробити заходи, що протидіють виявленим відхиленням [84, с. 13].

Можемо погодитися в певній мірі з вищезазначеним, при цьому наголошуючи, що адміністративне судочинство охоплює сферу публічно-правових відносин, контролювання здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до реалізації публічно-владних повноважень.

Функція в будь-якій сфері є уособленою та має свої особливості.

Функції адміністративного судочинства, яке направлене на захист прав та свобод громадян, не є винятком, вони полягають в адміністративно-судовому захисті.

До функцій адміністративного судочинства також належить стимулююча, яка за своєю природою та змістом направлена саме на свідомість і волевиявлення суб'єктів. Стимулююча функція передбачає розвиток, підтримку, а в деяких випадках і попередження в майбутньому певних правопорушень із боку суб'єктів адміністративного права. Завдяки стимулюючій функції адміністративного судочинства держава отримує належну модель суспільного розвитку відповідно до публічно-правових потреб, а як результат в майбутньому – позитивну динаміку здійснення адміністративного судочинства.

Як зазначає С. В. Ківалов, стимулююча функція впливає на свідомість і волю суб'єктів адміністративного права і тим самим забезпечує законність реалізації норм права, також частково обумовлює мотивацію у виборі того або іншого варіанта правомірної поведінки суб'єктів владних повноважень, що визнана публічно значущою та, згідно зі статутним законодавством України, необхідною в контексті владних повноважень відповідного суб'єкта [84, с. 15].

Таким чином, усі функції адміністративного судочинства направлені на забезпечення законності шляхом виконання норм чинних нормативно-правових актів суб'єктами публічно-правових відносин, а саме посадовими особами, органами державної влади, місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх посадових обов'язків.

Перелічені вище функції належать до управлінських, адже предметом адміністративного права є суспільні відносини управлінського характеру між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, а предметом адміністративного судочинства є відносини, які виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта.

Ми погоджуємося з С. В. Ківаловим, який зазначає, функціональне навантаження адміністративного судочинства полягає у встановленні належного механізму правоохорони у сфері забезпечення виконання законодавчих положень щодо дотримання органами публічної влади під час реалізації ними владних управлінських функцій прав, свобод та законних інтересів громадян і гарантуванні належної реалізації правового статусу громадян у сфері публічного управління [84, с. 16].

Таким чином, на підставі вищезазначеного ми можемо скласти уявлення про суть і значення адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство є інструментом держави, який закріплює судово-контрольний механізм, направлений на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта, забезпечуючи належний захист публічних прав та свобод людини й громадянина, а також законних інтересів публічних осіб, відповідно до норм законодавства України.

Суть адміністративного судочинства полягає у виконанні основних функцій правозахисту та гарантування правосуддя.

### **1.3. Особливості запровадження адміністративного судочинства в Україні**

Невід'ємним елементом правосуддя є повнота судової влади, яка передбачає, що всі без винятку особи є рівними перед законом і судом, поставленими в однакові умови. Ця аксіома підтверджується соціально-історичною практикою й закріплюється міжнародно-правовими документами щодо прав людини.

Відповідно до ст. 8 Загальної декларації прав людини кожна особа має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення її основоположних прав, наданих їй

конституцією чи законом [71]. У свою чергу в ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод зазначається, що метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі. Це є фундаментальним принципом верховенства права [94].

Наведені норми міжнародно-правових актів кореспондують із положеннями вітчизняного законодавства. Так, у ч. 3 ст. 8 Конституції України гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина [97]. Згідно з положеннями ч. 3 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи відповідно до Конституції та в порядку, установленому законами України [167].

На наше переконання, ключову роль у захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування відіграє адміністративне судочинство, оскільки саме з його появою в Україні було запроваджено судовий контроль за дотриманням законності суб'єктами владних повноважень на якісно новому рівні.

Запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів є елементом удосконалення судової системи України, способом розвантаження загальних і господарських судів, а також результатом потреби в існуванні спеціального судового механізму вирішення публічно-правових спорів.

Обговорення питання про створення в Україні адміністративних судів пройшло стадію дискусій щодо їхньої необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів дістала офіційне визнання: спочатку на рівні концепцій, згодом – на законодавчому рівні. Так, Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою України 1992 року, передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції – починаючи від спеціалізації суддів й утворення спеціалізованих судових

колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів. Створення системи адміністративних судів із метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України 1998 року [46].

У зв'язку з недосконалим механізмом правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини й громадянина, специфікою розгляду справ, що впливають з адміністративно-правових відносин, виникла необхідність у створенні нових організаційно-правових форм і забезпеченні особливої кваліфікації суддів у цій галузі права. Відповідно, починаючи з 2004 року, прискоренню формування адміністративного судочинства сприяв факт виборів, а саме виборів Президента України 2004 р. та виборів народних депутатів і депутатів місцевих рад 2006 р. [125]. Основною метою такого прискорення є здійснення політики стримування та противаг у взаємовідносинах між різними гілками влади, повноцінний захист прав і свобод людини й громадянина в Україні. Із запровадженням такої юстиції остання матиме деякі переваги перед системою загальних і господарських судів у питаннях розгляду адміністративних справ, пов'язаних насамперед із виборами глави держави, депутатів усіх рівнів, проведенням референдумів, оскарженням контрольних функцій держави, а також належним судовим захистом прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державного управління та місцевого самоврядування [126, с. 190].

Як було зазначено, Президент України 1998 року ухвалив Концепцію адміністративної реформи в Україні, але початком її можна вважати 2001 рік. Цей період характеризувався проведенням «малої судової реформи», за декілька днів до закінчення дії Перехідних положень Конституції України Верховна Рада України прийняла закони про внесення змін до законодавства у сфері функціонування судової системи. Зокрема, змін зазнали закони України «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про органи

суддівського самоврядування», «Про арбітражний суд», «Про прокуратуру» та інші, а також процесуальні кодекси.

Модель адміністративного судочинства починає розвиватися саме в період «малої судової реформи». Перехідними положеннями Закону «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій України”» було передбачено утворення Вищого адміністративного суду України, який мав започаткувати створення вертикалі адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції. До прийняття нового закону про судовий устрій або Закону України «Про адміністративні суди» та Адміністративного процесуального кодексу Вищий адміністративний суд мав розглядати в касаційному порядку справи, що виникають з адміністративно-правових відносин (адміністративні спори), провадження щодо яких до цього часу регулювалося Цивільним процесуальним кодексом України [104].

У ході запровадження адміністративного судочинства на основі європейської моделі принципів адміністративного права виникало чимало проблем, це пов'язано з організаційною моделлю державної влади, яка була панівною в Україні протягом тривалого часу до проголошення державної незалежності. У Конституції України закладено підвалини для встановлення нового типу відносин між державою, а особливо органами державної влади, органами самоврядування та громадянами [126, с. 191].

У будь-якій державі світу адміністративне судочинство гарантує кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У зв'язку з цим завданням виникають обов'язки, які полягають у реалізації, контролі та гарантії суб'єктивних прав громадян у їх відносинах з адміністративними органами. Адміністративне судочинство виступає основною ланкою, на яку покладено захист суб'єктивних прав та забезпечення законності в судових рішеннях, сприяє належному управлінському розвитку в державі, зміцненню правопорядку.

Слід погодитися з О. М. Пасенюком, який зазначає, що органи державної влади отримують в особі адміністративного судочинства не структуру, котра їм протистоятиме, а інститут, що сприятиме поліпшенню їх роботи шляхом виправлення правових помилок у процесі їх діяльності [126, с. 192].

Правозахисні органи зобов'язані здійснювати: захист прав людини в конкретних випадках (ця допомога повинна бути безкоштовною для заявника), громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами; поширення інформації про права людини, правове виховання; аналіз стану з дотримання прав людини. Таким чином, суди є правозахисними органами, яким притаманні зазначені зобов'язання, їх діяльність ґрунтується на принципах незалежності та упередженості.

Кожна особа, громадянин має можливість захищати свої права та реалізовувати їх у відносинах з органами державної влади шляхом оскарження неправомірних дій або бездіяльності. Адміністративне судочинство, будучи гарантом, сприяє зміцненню, дотриманню правопорядку у сфері управлінської діяльності.

Запровадження адміністративного судочинства відбувалося з урахуванням міжнародного законодавства, традицій національної правової системи на основі вже наявних елементів адміністративного судочинства.

Розвиток адміністративного судочинства як складової адміністративної та судової реформ відбувався за такими етапами:

- реформування системи судів відповідно до Конституції, у тому числі запровадження системи адміністративних судів;
- правове забезпечення правосуддя, прийняття законодавства, що комплексно б регулювало питання у сфері адміністративно-юрисдикційної компетенції;
- організаційне, матеріально-технічне, кадрове та інше забезпечення діяльності адміністративних судів [153].

Отже, враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що

формування адміністративного судочинства в Україні розпочалося в період системи створення адміністративних судів, під час «малої адміністративної реформи». Нормативно-правове закріплення створення адміністративних судів відбулося з прийняттям 1992 року Концепції судово-правової реформи [153], що практично реалізувалось лише після прийняття Закону «Про судоустрій України».

Відповідно до вимог Закону «Про судоустрій України», протягом трьох років [160], тобто в період із 1 червня 2002 р. по 1 червня 2005 р., передбачалося поетапне запровадження системи спеціалізованих судів: на першому етапі – створення Вищого адміністративного суду України та Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, у тому числі утворення судових колегій у місцевих та апеляційних адміністративних судах; на другому й третьому етапах – створення місцевих окружних та апеляційних регіональних адміністративних судів [126, с. 193]. Реалізуючи положення цього закону, Президент України видав Указ № 889/2002 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» [142].

Організаційні моменти створення адміністративних судів того часу були неузгоджені, відбувалася затримка в кадровому забезпеченні, у зв'язку з чим перший етап запровадження системи спеціалізованих судів в Україні розпочався невчасно, що спровокувало негативні наслідки, які полягали в тому, що «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про судоустрій України» втратили актуальність, а терміни наступних етапів були змінені.

Таким чином, з об'єктивних та суб'єктивних причин апеляційні адміністративні суди в зазначені терміни не були створені, вони запрацювали разом з окружними адміністративними судами лише в II півріччі 2006 р.

2005 р. апеляційні господарські та Вищий господарський суд України припинили розгляд справ, віднесених до адміністративної юрисдикції.

Адміністративні суди створювалися за ієрархією, від вищого до

нижчого. Законом передбачено, що місцевими адміністративними судами є окружні суди, що утворюються в округах відповідно до Указу Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» (далі – Указ Президента від 16 листопада 2004 р.) [135]. Таким чином, в Україні створено 7 апеляційних (66 суддів) та 27 окружних (215 суддів) адміністративних судів [126, с. 194]. На сьогодні Указом Президента України № 455/2017 від 29 грудня 2017 року ліквідовано апеляційні адміністративні суди, утворено апеляційні адміністративні суди в апеляційних округах.

Набуття чинності з 1 вересня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України, який розробляли протягом десяти років, було подією довгоочікуваною. Адже розроблення проєкту адміністративного процесуального кодексу – це крок до вдосконалення чинного на той час законодавства, необхідність у ньому виникла у зв'язку з недостатнім адміністративно-правовим захистом прав громадян, а також законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Першочергово народні депутати України розробили пропозиції щодо проєкту АПК, згодом, урахувавши недоліки, їх об'єднали в один консолідований проєкт, який Верховна Рада України прийняла в другому читанні. Потім було прийнято рішення про зміну назви проєкту АПК на Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Безперечно, прийняття Кодексу адміністративного судочинства було вкрай необхідне, оскільки він мав стати правовою основою для діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя в публічно-правових спорах у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Кодекс адміністративного судочинства України набрав чинність 1 вересня 2005 року [86], саме в цей період фактично почала діяти система адміністративних судів, тобто ВАСУ та інші адміністративні суди розпочали здійснення своєї основної функції – правосуддя [126, с. 194]

Стаття 18 Кодексу встановила, що місцевим загальним судам як адміністративним підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін виступає орган, посадова чи службова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, та всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

На цей час відбулося багато змін, спрямованих на нормативне врегулювання механізму реалізації права на справедливий суд в Україні. Зокрема було внесено зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України.

Відбувається розширення способів судового захисту, які направлені на відкритість, прозорість, справедливість, сталість, правову визначеність.

Серед передбачених змін позитивним вбачається запровадження «електронного суду», що сприятиме зменшенню витрат на судову систему, прискоренню розгляду справ.

Нові положення КАСУ передбачають упровадження електронних доказів. Стаття 99 КАС України визначає, що електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі [86].

Безумовно, нововведення щодо судової системи є цілком закономірним і позитивним, адже в період 2006–2010 років судова система в Україні переживала не кращі часи, позначені корупційними скандалами, тиском окремих політичних сил тощо. Водночас цей етап у розвитку судової системи фактично був періодом становлення адміністративних судів, апробації КАСУ, налагодження внутрішньосистемних відносин між ними тощо. Саме в

цей час Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [161] було проведено часткову модернізацію судово-правової системи, поштовхом до якої стало Рішення КСУ від 11 березня 2010 року № 8-рп/20106 [170]. За цим Рішенням, Верховний Суд України втратив право на розгляд повторних касацій стосовно рішень вищих спеціалізованих судів – адміністративного й господарського.

Зазначений етап був завершальним, у цей період закінчився процес формування судово-правової системи. Таким чином, до наявних спеціалізованих адміністративних і господарських судів додалася система судів із питань цивільного та кримінального судочинства на чолі з Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Модернізація судової системи посилила роль адміністративних судів, зокрема ВАСУ, наділивши його новими повноваженнями.

Крім цього, КСУ в ряді рішень захистив повноваження адміністративних судів від спроб їх звуження на шкоду захисту прав і свобод громадян.

Упродовж 2010-2016 років було внесено багато змін у законодавчі акти, які регулюють адміністративне судочинство.

Сьогодні відбувається важливий етап реформування судової системи, у тому числі й адміністративного судочинства. Аналіз недавно прийнятих законодавчих актів, що регулюють реформування системи судової влади в державі (зокрема Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 [148] та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 [167]), наводить на невеселі роздуми. Нові закони призводять до нових проблем.

Державна влада в Україні включає три гілки: законодавчу, виконавчу, судову. 2016 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя», згідно з яким судова влада ототожнюється з правосуддям. На наш погляд, це неможливо, адже правосуддя за своєю природою є однією зі сторін судової влади, а судова влада реалізується шляхом правосуддя у формі цивільного, господарського,

адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. Таким чином, правосуддя є однією з функцій судової влади.

Такі зміни фактично змінили структуру й повноваження судової влади. У першу чергу змінився суб'єктивний склад, який також є спірним. Відповідно до Конституції України, правосуддя здійснюється виключно судами [97]. До суб'єктів правосуддя законодавець відніс Конституційний Суд України, Вищу раду правосуддя, органи суддівського самоврядування, а також прокуратуру та адвокатуру. Деякі з перелічених суб'єктів, наприклад, Конституційний Суд України, здійснює контроль, а не правосуддя. Органи суддівського самоврядування, адвокатура та прокуратура також не здійснюють функцію правосуддя, а лише сприяють його здійсненню. На наш погляд, адвокатура та прокуратура взагалі не є суб'єктами судової влади.

У Конституції України також зазначено, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення [97]. Беручи до уваги прийнятий 2 червня 2016 року Закон України «Про судоустрій і статус суддів», ми можемо спостерігати суперечливі моменти, а саме: відповідно до ст. 79, рішення Вищої ради правосуддя та Вищої ради юстиції про відмову у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав: а) склад Вищої ради правосуддя, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; б) рішення не підписане членом Вищої ради правосуддя, який брав участь у його ухваленні; в) рішення не містить посилання на визначені законом підстави відмови у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду або мотивів, із яких Вища рада правосуддя прийшла до відповідних висновків [167].

Відбувається обмеження прав суддів, які в силу закінчення встановленого п'ятирічного терміну перебування на посаді не мають можливості такі рішення оскаржувати. Тобто відбувається дискримінація, адже деякі судді вже призначені на безстроковий термін. Таким чином,

відбувається пряме порушення прав людини, тобто дискримінація.

У розділі «Правосуддя» Конституції України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. ми бачимо велику кількість суперечностей, у деяких випадках – невмотивованих позицій.

Правосуддя, у тому числі судову владу, здійснюють виключно суди, ця норма закріплена в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». У ньому вказано, що в Україні згідно з конституційними засадами розподілу влади судова здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом [226]. Але зазначена вище норма суперечлива, оскільки в розділі 7 «Правосуддя» Конституції містяться положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124). Також визначено перелік судів, які складають судову систему України: Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, відповідні адміністративні суди (ст. 125); встановлено, що правосуддя здійснюється професійними суддями та, у визначених законом випадках, народними засідателями, присяжними (ч. 1 ст. 127); вказано, що в Україні діє суддівське самоврядування для вирішення питань внутрішньої діяльності судів (ст. 130-1); створена Вища рада правосуддя та визначено її повноваження (ст. 131). Тобто в Конституції подано такий перелік органів та осіб, які належать до системи правосуддя: судова система України (суди), професійні судді, народні засідателі, присяжні, органи суддівського самоврядування, Вища рада правосуддя [226].

Таким чином, суб'єктами судової влади є не лише суди, відповідно, функцію здійснення правосуддя покладено на всіх суб'єктів.

На практиці цей процес представлений у такому вигляді. Основна мета реформи у сфері судоустрою – побудова триланкової системи за прикладом європейської. Деякі науковці неодноразово у своїх працях пропонували таку систему. Першочергово в процесі реформування Вищі спеціалізовані суди повинні стати палатами Верховного Суду, які будуть виконувати функцію єдиного касаційного органу. Відповідно, в областях чи апеляційних округах – апеляційні суди, на районному рівні – місцеві суди. Замість господарських

судів науковці запропонували створення цивільних судів, тобто цивільні справи об'єднати з господарськими в єдину ланку, у результаті юрисдикційна діяльність має три напрями – цивільний, кримінальний та адміністративний.

На наш погляд, суттєвих змін не відбулося, юрисдикційні напрями збереглися.

Реорганізація Вищих спеціалізованих судів у структуру Верховного Суду є в певній мірі недосконалою. У ст. 37 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що у складі Верховного Суду діють: 1) Велика Палата Верховного Суду; 2) Касаційний адміністративний суд; 3) Касаційний господарський суд; 4) Касаційний кримінальний суд; 5) Касаційний цивільний суд. Тут науковці застосували новий метод формування судового органу – суд у суді [199].

На сучасному етапі термін «суд» розглядають не лише як державний орган, а й як процесуальний, на який покладено функцію судового контролю та правосуддя. Законодавець, назвавши касаційні суди судовими палатами ВСУ, позбавив їх першочергового значення, адже вони не є повноцінними судовими органами у зв'язку з тим, що до юридичної особи вони не належать, а є процесуальним органом.

Водночас Касаційному суду притаманні ознаки юридичної особи, а саме: на чолі стоїть голова суду, який виконує функції представництва перед органами державної влади та місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд [167], отже, касаційний суд як окрему ланку в судовій системі не визначено.

У складі Верховного Суду діють: Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Вважаємо за необхідне зупинитися на розгляді діяльності Великої Палати Верховного Суду. У ст. 45 Закону України «Про судоустрій та статус

суддів» зазначено, що Велика Палата Верховного Суду: 1) у визначених законом випадках діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами; 2) діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції; 3) аналізує судову статистику та вивчає судову практику, здійснює узагальнення судової практики; 4) здійснює інші повноваження, визначені законом [167].

Отже, Велика Палата здійснює перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, це основне повноваження, яке направлене на забезпечення однакового застосування судами норм права галузевого процесуального законодавства.

Із положення «Велика Палата Верховного Суду діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції» впливає, що Верховний Суд може в апеляційному порядку скасовувати свої ж рішення. На наш погляд, це є однією з прогалин судової системи.

У цьому контексті слід зазначити, що блок процесуальних повноважень Великої Палати Верховного Суду обумовлений тим, що вона діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих ВС як судом першої інстанції. Такий напрям функціонування цього постійно діючого колегіального органу Верховного Суду проявляється виключно у сфері адміністративної юрисдикції, бо в інших юрисдикціях такого не передбачено процесуальним законом.

Формування нового Верховного Суду не надало бажаного результату, адже процесуальне законодавство не узгоджене відповідно до деяких категорій, тобто фактично є оціночним. Таким чином, виникає нагальна потреба в тлумаченні цих категорій як на науковому рівні, так і з урахуванням практики розгляду справ, що містять виключну правову проблему.

Судова гілка влади є наближеною до людей, це сприяє надмірній увазі

суспільства до діяльності судових ланок. Судова реформа включає зміни судової системи, системи суддів і направлена на вдосконалення обслуговування громадян органами державної влади, тобто забезпечує досвід, який відповідає очікуванням суспільства.

На сьогодні масштабних зрушень не має. Проблеми постали із самого початку реформування. По-перше, місцеві загальні суди водночас виконують функції адміністративних судів. По-друге, під час створення адміністративного судочинства не було розроблено нового підходу, тобто відбулося запозичення вже діючої системи інших спеціалізованих судів. По-третє, під час виокремлення таких ланок судової системи, як окружні адміністративні суди, що виконують роль місцевих у кожному обласному центрі, міжобласні апеляційні суди та Касаційний адміністративний суд не враховано специфіку звернень щодо захисту порушених прав та інтересів відповідно до різних категорій справ, а саме юрисдикційних повноважень.

Отже, створена система адміністративних судів є недосконалою також із точки зору територіальності. Адже під час оскарження рішень селищної ради потрібно звертатися до адміністративного суду, який за територіальною належністю знаходиться в обласних центрах, на відстані 100–150 км, такий стан впливає на строки й терміни, породжує низку проблем на шляху реалізації права на доступ до правосуддя.

Новостворені апеляційні суди розпочали свою діяльність, яка, по-перше, направлена на розвантаження місцевих загальних суддів, а по-друге, повинна сприяти звуженню обсягу та категорій справ, що розглядаються місцевими загальними судами.

Попри намагання зменшити навантаження місцевих загальних судів, нинішня ситуація, яка спричинена нестабільністю, постійними законодавчими змінами, залишається майже незмінною. Місцеві загальні суди продовжують розгляд справ різної компетенції одночасно. Таким чином, суддя повинен бути компетентним у кримінальному, адміністративному, цивільному процесі. Теоретично це можливо, але

практично суддя повинен бути добре обізнаним, володіти знаннями та досвідом розгляду справ різної юрисдикції, а це велике коло питань, яке неможливо охопити в цілому. Вищезазначене свідчить про низьку якість розгляду справ та оперативність.

На законодавчому рівні ці питання також не вирішені. У ч. 3 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом. У кодифікованому акті – Кодексі адміністративного судочинства України – вказано, що місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні та окружні адміністративні. Таким чином, у законодавстві розмежування не відбулося, збереглася аналогія розгляду справ.

На сучасному етапі запровадження адміністративного судочинства продовжується, адже реформування судової системи стосується і сфери адміністративної юстиції. Слід констатувати, що створена система адміністративних судів переформувалася, і, на наш погляд, не дуже вдало.

Адміністративне судочинство має свою специфіку, яка відрізняє його від інших. Адміністративний суд є судовим органом, який, окрім захисту прав та свобод людини, розглядає публічно-правові спори щодо неналежного виконання державними органами або чиновниками своїх обов'язків, тобто порушення прав, свобод, інтересів людини суб'єктом владних повноважень.

Адміністративний суд у своїй діяльності керується основними принципами змагальності сторін, диспозитивності та офіційності. Змагальність сторін – це принцип, який не завжди є вирішальним в адміністративних судах, на відміну від загальних суддів. Важливу роль в адміністративному судочинстві відіграє принцип офіційності, який полягає в збалансуванні, тобто зрівнюванні сил сторін, пропорціонуванні.

Адміністративний суд підтверджує істинність, правильність, мотивує рішення із наукової точки зору, у свою чергу загальні суди мотивують та аргументують свої рішення виключно логікою, психологією та ораторським

мистецтвом.

Ураховуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що адміністративне судочинство є важливою ланкою, яку слід вдосконалювати шляхом внесення змін до нормативно-правової бази, кваліфікаційних вимог. Критерії щодо суддів адміністративного суду апріорі повинні бути вищими, базуватися на наукових та практичних досягненнях.

## **Висновки до розділу 1**

На підставі наведеного в цьому розділі можемо зробити ряд висновків:

1. Становлення адміністративного судочинства розпочалося ще за часів існування Київської Русі. Першою спробою закріплення судової влади конституційно є Конституція прав і вольностей Війська Запорозького. Правовий уклад та Конституція прав і вольностей Війська Запорозького, підписані Пилипом Орликом, є першим нормативним документом, зміст якого містить ознаки адміністративного судочинства. Бурхливий розвиток адміністративного судочинства спостерігається у XVIII–XIX ст. Саме цей період характеризується створенням підґрунтя для адміністративного судочинства.

2. У другій половині XIX ст. в дореволюційній Росії, до складу якої на той час входила й Україна, значна увага була зосереджена на проблемах адміністративного судочинства, аналізувались західні моделі адміністративної юстиції, за допомогою яких розроблялась власна вітчизняна модель судового контролю. Створення адміністративних судів активно відбувалося наприкінці XIX та на початку XX ст. 1917 рік був значимий для розвитку адміністративного судочинства, саме цього року Тимчасовий уряд видав закон про створення суду з адміністративних справ. 1923 року інститут радянського права в Україні розробив проєкт Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губерньські адміністративні суди

Республіки. Наступним кроком у розвитку адміністративного судочинства в Україні було прийняття 1927 року Адміністративного кодексу. 1987 року був прийнятий Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян». Подальшим історичним етапом є прийняття Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки Акта проголошення незалежності України. Згідно з цим Актом Україна є незалежною, самостійною державою, і на її території мають чинність Конституція та закони України.

3. Система адміністративних судів фактично почала діяти з 1 вересня 2005 року у зв'язку з набуттям чинності Кодексу адміністративного судочинства України.

4. Поняття «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес» не тотожні, оскільки адміністративне судочинство є формою здійснення правосуддя, мета якого – вирішення судами спорів між громадянами та органами управління або між самими органами. А процес являє собою діяльність суду, тобто є процедурою судочинства, відповідно, адміністративне судочинство та адміністративний процес є невід'ємною частиною адміністративної юстиції.

5. Принципи адміністративного судочинства складають єдину систему, яка спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина, тому дотримання їх є необхідним не лише для судових інстанцій, а й для учасників адміністративного процесу. Вважаємо, що правильне практичне застосування основних засад адміністративного судочинства можливе лише в їх тісному взаємозв'язку, можливості розкриття кожної з них через зміст іншої, що, у свою чергу, не виключає окремої дії кожної з них під час застосування процесуальних норм.

6. Адміністративне судочинство за своїм функціональним навантаженням повинно бути направлено на належну якість правоохоронної функції у сфері забезпечення та виконання, дотримання, реалізації органами публічної влади владно-управлінських повноважень, захищати права,

свободи, інтереси громадян, гарантувати належну їх реалізацію у сфері публічного управління.

7. Під адміністративним судочинством слід розуміти інструмент держави, який закріплює судово-контрольний механізм, направлений на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта, забезпечуючи належний захист публічних прав і свобод людини та громадянина, а також законних інтересів публічних осіб відповідно до норм законодавства України.

8. За наявності вже сформованих елементів адміністративного судочинства запровадження його в Україні відбувалося в першу чергу на основі міжнародно-правових актів та з урахуванням традицій і звичаїв правової системи.

Адміністративне судочинство як складова частина судової та адміністративної реформи пройшло певні періоди становлення:

- перший період розпочався з реформування судової системи та впровадження системи адміністративних суддів;
- наступний період охоплює впорядкування, здійснюване державою шляхом юридичного закріплення правосуддя, а саме прийняття законодавчих актів, в основу яких покладені питання діяльності адміністративних суддів;
- третій період пов'язаний із забезпеченням організаційної, кадрової та матеріально-технічної сфер.

## Розділ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТЕНДЕНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

#### 2.1. Організаційне забезпечення адміністративного судочинства в умовах судово-правової реформи

Підвищення якості здійснення правосуддя має загальнодержавне значення, а питання розвитку та вдосконалення здійснення судочинства в країні постійно вивчається правниками, науковцями і взагалі багатьма звичайними громадянами, небайдужими до способу організації й побудови в державі системи судової гілки влади.

На наш погляд, досліджуючи це питання, у першу чергу потрібно подати дефініцію поняття «забезпечувати». Виходячи з логіки та враховуючи тлумачення цього слова у словниках, під терміном «забезпечення» слід розуміти задоволення, постачання, асекурацію, гарантування та захист.

Досліджуючи природу організаційного впливу на сферу забезпечення правосуддя, А. Стрижак зазначає, що він характеризується суттєвими особливостями, а саме: повноваження управляючого суб'єкта є значно обмеженими (звуженими) порівняно з іншими сферами виконавчо-розпорядчої діяльності, що обумовлюється конституційним визнанням незалежного статусу суддів як носіїв судової влади. Владна розпорядча діяльність щодо сфери діяльності судів обмежується межами організаційного й матеріального забезпечення процесу відправлення правосуддя, розгляду конкретних кримінальних, цивільних, трудових, адміністративних та інших справ. Можливість застосування певних управлінських дій з боку уповноважених органів та посадових осіб обумовлюється потребами реалізації принципу поділу державної влади, дії механізму стримувань і противаг, недопущення зловживань із боку суддів, а також необхідністю утворення та організації функціонування судів [140].

Ураховуючи вищезазначене, можемо констатувати, що організаційне забезпечення судової гілки влади являє собою конструктивне створення, належне підтримання та гарантування відповідних умов, передбачених законодавчими актами щодо відповідного функціонування судової системи в цілому. Насправді діяльність щодо забезпечення не має процесуального характеру, адже в протилежному випадку буде суперечити принципам правосуддя, а саме принципу незалежності.

І. Петрухін, зазначав, що повноцінна діяльність судів як незалежної державної влади є реальною лише за умови справжньої дії принципу поділу державної влади, який унеможлиблює втручання органів державної виконавчої влади в процес з'ясування істини, що відбувається в рамках конкретної судової справи [140].

Однак позапроцесуальний характер забезпечувальної діяльності судової влади України сам по собі ще не є достатньою перешкодою для порушення принципу незалежності судової влади України. Не менш важливе значення має загальна структурно-функціональна природа державного органу, що здійснює згадану забезпечувальну діяльність, і особливо – питання його підпорядкування та підзвітності. Оскільки цей державний орган наділений доволі вагомими повноваженнями у сфері адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення функціонування органів судової влади, то, очевидно, задля зменшення кількості випадків незаконного втручання в діяльність судових установ він має бути підпорядкованим і підзвітним відповідним органам чи органу судової влади [140].

Організаційне забезпечення адміністративного судочинства охоплює комплекс заходів, які характеризуються фінансово-інформаційним, матеріально-технічним спрямуванням щодо формування належних та відповідних умов для діяльності органів правосуддя. Забезпечення в діяльності адміністративного суду відіграє не основну роль із точки зору процесуальності, але відповідно до належної функціональності займає вагоме

значення.

Таким чином, організаційне забезпечення судової гілки влади є сукупністю заходів різного спрямування, які за своєю природою не є процесуальними, але наділені організаційними, інформаційними, адміністративними функціями, направлені на ефективну діяльність судових органів.

Особливості юридичної природи феномену організаційного забезпечення судової діяльності, а також тісні зв'язки між рівнем організаційного забезпечення суду й функціональною спроможністю судових установ відправляти правосуддя породили численні дискусії щодо коректності застосування поняття «організаційне забезпечення» до судової діяльності [140].

Більша частина науковців використовує термін «організаційне забезпечення», однак існують випадки вживання понять, відмінних від законодавчо визначеного, наприклад, «судове адміністрування», «організаційне управління в судах», «організаційне керівництво в судах», «судове управління» [140].

У законодавчих актах також зустрічаються такі терміни, як «організаційне керівництво в судах» та «організаційне управління в судах». На перший погляд, зазначені терміни є тотожними, але чи так це насправді?

Досліджуючи зазначене питання, зупинимося на визначенні поняття «організаційне керівництво в судах», а також на порівнянні його з «організаційним забезпеченням діяльності судової влади».

Згідно з тлумачним словником української мови, слово «керувати» означає: а) спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; б) спрямовувати процес, впливати на розвиток, стан чого-небудь, діяльність кого-, чого-небудь, очолювати когось, щось [140].

Термін «організаційне керівництво в судах» є більш конкретизованим, адже визначає сферу керування, а саме судову. Не слід судову сферу, тобто внутрішнє керування в суді, зводити до зовнішнього – керування судом, адже

нашим об'єктом дослідження є термін «організаційне керівництво в судах».

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» організаційне керівництво в судах покладено на голову суду та його заступників. Державна судова адміністрація в силу своїх повноважень здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності судових органів влади.

Аналізуючи діяльність та повноваження Державної судової адміністрації, можемо окреслити складові організаційного процесу. Організаційне забезпечення охоплює життєдіяльність органів судової влади та складає сукупність заходів, які ми охарактеризували вище, нагадаємо, що вони містять адміністративну, інформаційну, фінансову й матеріально-технічну сфери.

Отже, Державна судова адміністрація України здійснює організаційну функцію в судовій системі в цілому, тобто виконує зовнішнє керування, а не внутрішнє. Комплекс певних заходів, які сприяють здійсненню організаційного забезпечення Державною судовою адміністрацією, носять зовнішній характер, тобто їх діяльність спрямована на судові органи будь-якої юрисдикції й охоплює весь спектр судової системи.

Ураховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що «організаційне забезпечення» включає «організаційне керівництво в судах», має розширений спектр дії, поширюється на фінансову, інформаційну, матеріально-технічну сфери та здійснює, окрім організаційної функції, управлінську. А «організаційне керівництво в судах» є галуззю звуженою, реалізовується в межах повноважень, покладених на голову суду та його заступників.

Наступним нашим кроком є дослідження терміна «судове управління».

На думку Д. Притики, до предмета судового управління (адміністрування) належать питання: організації судових органів, добір суддів і народних засідателів; управління кадрами судових органів; перевірка організації роботи судових органів; вивчення й узагальнення судової

практики; організація роботи з ведення судової статистики [140].

У свою чергу А. Стрижак вважає, що поняття «судове управління» за своїм змістом є найбільш об'ємним та включає поняття «організаційне керівництво в судах» та «організаційне забезпечення»: «категорія “судове управління”, яка застосовується в юридичній науці для характеристики організаційної діяльності із забезпечення роботи судів, має загальний характер і включає на сучасному етапі розвитку судової системи України як діяльність з організаційного керівництва в судах, так і організаційного забезпечення судів, а також здійснення відповідних установчих щодо судової влади функцій Верховною Радою України та Президентом України [140].

Також ряд науковців вважають поняття «судове управління» й «організаційне забезпечення» рівнозначними [140].

Наша позиція щодо дефініції «судове управління» є аналогічною з науковими поглядами вчених, які застосовують цей термін поза процесуальною процедурою.

Під позапроцесуальною процедурою управління слід розуміти дії осіб, які перебувають на адміністративних посадах, тобто голів судів та їх заступників. Під процедурою поза межею процесуального управління саме судом слід розуміти дії осіб, наділених владними повноваженнями державної влади, але такого роду висловлювання породжує проблему, яка є неприпустимою відповідно до конституційних норм та принципів, а саме розцінюється як втручання в діяльність судової влади органами державної.

Тому слід погодитися, що поняття судового управління (як позапроцесуального управління судом) може вживатися виключно в ракурсі реалізації суддівськими органами чи суддями, що перебувають на адміністративних посадах, адміністративно-організаційних повноважень у сфері організації діяльності суду [140].

Безумовно, «організаційне керування в судах» та «організаційне управління в судах» є термінами, які за змістом і значенням складають сукупність однорідних дій, реалізуються суб'єктами, наділеними

посадовими обов'язками у сфері судової влади.

Зважаючи на викладене, ми дійшли висновку, що поняття «судове управління», «організаційне керівництво в судах», «організаційне забезпечення органів судової влади» взаємопов'язані й за своєю природою направлені на досягнення однієї цілі, таким чином, доцільно їх об'єднати в одну категорію – «державне управління у сфері організації діяльності органів судової влади».

Наступним не менш важливим елементом організації адміністративного судочинства є така категорія, як «кадрове забезпечення адміністративного судочинства».

Під час аналізу цього питання В. В. Серединський зазначив, що термін «кадри» є універсальним і застосовується в усіх сферах державного управління, у зв'язку з чим можна зустріти різноманітні наукові підходи до його визначення. Так, у найбільш широкому розумінні поняття «кадри» охоплює всю сукупність працездатних громадян країни, або «постійний, підготовлений склад працівників різних сфер органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, організацій, які забезпечують виконання покладених на них функцій» [183]. За більш вузького підходу цей термін ототожнюється лише з частиною працюючих – спеціалістами чи робітниками високої кваліфікації та тривалого стажу роботи. У цьому випадку під кадрами розуміють «постійний (штатний) склад працівників, які перебувають у трудових відносинах з різними організаціями»; «сукупність штатних кваліфікованих працівників, які пройшли попередню професійну підготовку і мають спеціальні знання, трудові навички чи досвід роботи в обраній сфері діяльності»; «основний, постійний професійно підготовлений склад працюючих, які становлять кістяк колективу підприємства, установи, організації та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські, керівні функції» [183].

Термін «кадри» включає складові професійної діяльності. У нашому дослідженні звернемо увагу саме на кадри суддівської гілки, що охоплюють

штатні посади, фахову підготовку, яка залежить від знань, кваліфікації, досвіду. Таке визначення кадрів суддівської гілки є найбільш повним, оскільки саме ці вимоги закріплені в чинному законодавстві.

Розглядаючи деякі позиції науковців, погоджуємося з тим, що термін «кадри» включає в першу чергу відповідність займаній посаді, а не лише відповідність кваліфікаційним вимогам.

Саме за цим критерієм, на наш погляд, необхідно провести аналіз відмінностей між термінами «кадри судової системи» та «персонал судових органів». Термін «персонал судових органів» конкретизований, адже характеризує конкретний особовий склад певного суду, а також має ознаки наявності трудових відносин, відповідності займаній посаді, компетентності. На відміну від «персоналу судових органів», термін «кадри судової системи» характеризується якісним та кількісним складом, наявністю вікової категорії, професійністю та кваліфікацією. Таким чином, зазначені терміни відрізняються ознаками та індивідуалізацією, у деяких моментах ознаки є близькі за значенням, але не тотожні.

Сьогодні кадрова політика включає кадровий потенціал, перепідготовку та підвищення кваліфікації, визначає роль та мету кадрів.

У контексті нашого дослідження зупинимося саме на кадровій політиці адміністративного судочинства.

Погляди більшості науковців на визначення сутності, змісту, основних складових кадрової політики в судовій системі не збігаються. У ситуації, що склалася, важливу роль відіграє тлумачення терміна «кадрова політика», тому зупинимося саме на його розумінні.

Слід нагадати, що кадрова політика, безсумнівно, належить до державної політики, адже має місце в кожній сфері державного забезпечення.

О. Воронько під державною кадровою політикою розуміє вираження нарізних потреб суспільства, вимог життя, докорінних інтересів народу, важливу складову політики держави, її головну лінію у сфері добору, розстановки та виховання кадрів [183].

Цього визначення дотримується Ю. О. Розенбаум, який вважає, що державна кадрова політика є однією з галузей загальної політики, що забезпечує реалізацію в суспільстві політики держави та вплив на розвиток суспільства шляхом керівництва ним на основі формування кадрового забезпечення державних органів та організацій [183].

Г. В. Щокін під кадровою політикою розуміє розраховану на тривалий період лінію розвитку людських ресурсів, один із провідних напрямів діяльності держави, що охоплює розробку організаційних принципів роботи з людьми, формування й раціональне використання людських ресурсів, забезпечення ефективного розвитку кадрового потенціалу [183].

На думку дослідника І. М. Мельника, «державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень. Вона призначена визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, а також цілі та пріоритети кадрової діяльності» [27].

Н. Жук стверджує: «...кадрова політика як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави і засіб її реалізації формується на основі та в межах державної політики. Вона розробляється в інтересах останньої. Цілі, пріоритети й принципи кадрової політики визначальною мірою залежать від ролі держави в суспільстві, від вирішення основних проблем становлення української державності, типу правління, рівня і демократизації механізмів устрою держави, поділу та взаємодії гілок влади, розмежування їхніх функцій і повноважень, перспектив перетворень центральних, регіональних та місцевих структур влади» [27].

Наступним критерієм розуміння кадрової політики є стратегічний напрям. Державну політику як державну стратегію розуміють такі науковці,

як О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко. Вони вважають, що «під державною кадровою політикою необхідно розуміти державну стратегію, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, всіх людських ресурсів держави» [183].

Інші науковці виокремлюють генеральний напрям кадрової роботи. Вони вважають, що кадрова політика – це розрахована на тривалий строк основна лінія розвитку системи роботи з кадрами управління, яка визначає перспективи розвитку економіки та самого управління [183].

Ф. І. Хміль та Л. М. Хміль в навчальному посібнику «Управління персоналом комерційного банку» зазначають, що кадрова політика – це основні напрями, форми, методи та критерії роботи з персоналом, спрямовані на підвищення ефективності його використання [223].

В. А. Шахова під кадровою політикою розуміє добір, висування, розстановку, навчання та виховання кадрів [185, с. 14].

У деяких випадках кадрову політику асоціюють із процесом. І. В. Ярошик зазначає, що основною метою кадрової політики є своєчасне забезпечення оптимального балансу процесів комплектування, збереження персоналу, його розвитку відповідно до потреб підприємства, вимог чинного законодавства та стану ринку праці [220].

В. П. Мица та Л. В. Балабанова під кадровою політикою розуміють складний організаційно-економічний процес, який включає низку важливих заходів і процедур із пошуку й формування кадрового потенціалу, забезпечення умов його розвитку й вдосконалення, становлення соціальної інфраструктури тощо, який ґрунтується на кадровій концепції підприємства, що є поряд із виробничою, фінансово-економічною, науково-технічною, маркетинговою політикою елементом загальної концепції його розвитку [183].

Інші науковці відносять кадрову політику до сукупності елементів. В. Р. Веснін запропонував під кадровою політикою розуміти систему

теоретичних поглядів, ідей, принципів, вимог, що визначають основні напрями роботи з персоналом, її форми й методи [183].

О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко під кадровою політикою розглядають систему офіційно визнаних цілей, задач, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів і відносин [183].

Погоджуємося з науковою теорією саме стратегії, адже стратегічний напрям передбачає розвиток, пріоритетні шляхи подальшого вдосконалення та досягнення певної мети.

Враховавши вищезазначені формулювання, ми дійшли висновку, що під кадровою політикою в судовій гілці влади слід розуміти в першу чергу стратегічний напрям упровадження відповідної системи кадрової суддівської роботи, яка полягає в розробці пріоритетних завдань щодо організаційного процесу, що охоплює методи й форми його організації, сприяє поліпшенню, установленню ефективного кадрового потенціалу.

Ефективність кадрового потенціалу залежить від навчання, виховання, правильного відбору, який повинен бути законодавчо визначений, рівноправний для всіх суб'єктів і відповідати встановленим нормам.

Кожний процес має стратегію й тактику. Стратегія – це спосіб дії, недеталізований план діяльності, розрахований на тривалий час для досягнення певної мети, у нашому дослідженні це кадрова політика. Тактика являє собою сукупність методів і прийомів, у нашому випадку це кадрове забезпечення. Таким чином, завдяки стратегії й тактиці досягається поставлена мета, у нашому контексті тактика, а саме кадрове забезпечення, є способом реалізації стратегії – кадрової політики.

Під час розгляду адміністративного судочинства наша увага зосереджена на його забезпеченні, а саме розкритті мети, завдань, змісту, основних рис.

Мета кадрового забезпечення адміністративного судочинства полягає в забезпеченні найбільш можливих умов, вимог кадрової політики шляхом формування балансу судової гілки влади, раціонального та своєчасного

збереження, розвитку й використання суддівських кадрів, відповідно до чинного законодавства та з урахуванням становища в державі.

Для досягнення поставленої мети необхідно визначити коло основних завдань, від яких залежить її здійснення. В адміністративному судочинстві до завдань кадрового забезпечення в першу чергу належить прогнозування та програмування потреб у суддівських кадрах як на поточний період, так і на перспективу [67].

Наступним не менш важливим завданням є комплектування адміністративних судів професійними, кваліфікованими кадрами. Не можна оминати й організаційну підготовку, яка охоплює перепідготовку, підвищення кваліфікації, у тому числі сприяє, мотивує, стимулює до належного, своєчасного розгляду справ.

Важливу роль також відіграє оптимізація та раціоналізація роботи суддів, підвищення продуктивності їх діяльності та забезпечення стабільного й рівномірного завантаження протягом робочого часу [69, с. 29].

Як уже зазначалося, усі суб'єкти в системі кадрового забезпечення повинні бути рівними, мати однакові можливості, права, умови для підвищення, зростання, просування по кар'єрних сходинках.

Матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення є також одним з основних завдань, невід'ємних у будь-якій сфері, у тому числі в адміністративному судочинстві.

У зв'язку з реформуванням сьогодні постає ще одне завдання, яке полягає в запровадженні зарубіжного досвіду, визначенні шляхів удосконалення використання суддівських кадрів.

Розглянувши основні завдання, сконцентруємо увагу на об'єкті, який є предметом або категорією того, на що направлена певна діяльність, у нашому випадку це кадрове забезпечення адміністративного судочинства. Таким чином, об'єктом кадрового забезпечення адміністративного судочинства є суспільні відносини, які охоплюють процес роботи суддівських кадрів, їх управління та організацію.

У загальному вигляді кадрове забезпечення є процесом зі складною структурою, якій притаманні певні особливості та закономірності, відповідно, основою є державна кадрова політика та її основні риси.

До кадрового забезпечення судової гілки влади висуваються певні вимоги, які полягають у визначенні потреб та умов, зокрема й адміністративного судочинства. Такими вимогами є: по-перше, методика здійснення кадрового забезпечення повинна базуватися на завданнях, формах і засобах демократичного напряму; по-друге, їх здійснення повинно перебувати в рамках законності, згідно із законодавчими нормативно-правовими актами; по-третє, кадрове забезпечення повинно враховувати політичні, економічні, соціальні фактори в суспільстві. Відповідно, завдання, методи та форми є єдиним механізмом, направленим на забезпечення висококваліфікованих кадрів.

Системність відіграє не менш важливу роль, адже суддівські кадри адміністративного судочинства є гілкою судової влади в цілому, тож їх завдання є узгоджені, вони відображають пріоритетність державної кадрової політики.

Також кадрова робота в судовій системі повинна будуватися з урахуванням особливостей суддів того чи іншого рівня. Відповідно до напряму їхня діяльність має концентруватися на перспективі вдосконалення, на новелах розвитку адміністративного судочинства та публічного управління взагалі.

Послідовність є наступною вимогою, вона охоплює етапність формування суддівського апарату, розпочинаючи з відбору та закінчуючи відставкою. Відповідно, кадрове забезпечення повинно бути творчим, обґрунтованим науково. Під час здійснення належного суддівського кадрового забезпечення необхідно спиратися на позитивний міжнародний досвід, форми й методи роботи повинні бути ініціативні, направлені на створення нових, дієвих механізмів щодо втілення реформаторських ідей.

У комплексі вищезазначені вимоги сприятимуть однозначності,

визначеності, співмірності кадрового забезпечення в адміністративному судочинстві. Їх дотримання забезпечить зростання професіоналізму, ефективності управлінської суддівської праці. За таких умов буде відбуватися збагачення та раціональне використання здібностей працівників суду, що забезпечить збереження та якісне зміцнення кадрів.

Під час характеристики кадрового забезпечення в адміністративному судочинстві необхідно зупинитися на основних напрямках, від яких залежить його ефективність. У першу чергу, формування адміністративної суддівської системи охоплює процес відбору кадрів, набору та розстановки суддів [182, с. 58]. Наступним важливим напрямом є вдосконалення, підвищення якості кадрового потенціалу шляхом належної підготовки, підвищення кваліфікації суддів. Службове сходження, кар'єрний ріст є стимулюючим напрямом професійного самовдосконалення. Відповідно, стимулюючим фактором є матеріальне та соціальне забезпечення, адже достойна заробітна плата, пільги, належні умови праці, нормований день забезпечують престижність професії.

Таким чином, кадрове забезпечення в адміністративному судочинстві є комплексною складовою, яка включає засоби організаційного та правового характеру для втілення й дотримання вимог кадрової політики у сфері суддівської системи в цілому шляхом формування, збереження, розвитку суддівських кадрів відповідно до законодавства, із врахуванням ситуації в державі.

Сьогодні відбувається судово-правова реформа, згідно з якою змінюється і структура адміністративного судочинства, а також кадрове забезпечення. Конституційні зміни щодо системи правосуддя набрали чинності 30 вересня 2016 року. Був прийнятий новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2 червня 2016 року.

Відповідно до Закону, судді призначаються безстроково, скасовується 5-річний строк призначення суддів. За вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів судді відповідатимуть за законом, таким чином втрачаючи

недоторканість. Із реформуванням судової системи очікується підвищення суддівського окладу.

Нині система судоустрою в країні є триланковою. Місцеві суди першої інстанції стали окружними, тобто окружними господарськими, окружними адміністративними тощо. Що стосується апеляційних суддів, то створення їх відбувається в апеляційних округах, відповідно до процесуального законодавства вони діють як суди апеляційної інстанції, а в деяких випадках як суди першої інстанції. Верховний Суд стає найвищим судом.

Із системи судоустрою видалили вищі спеціалізовані суди: Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України та Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ [219].

Однак вводяться нові для України суди: вищі спеціалізовані суди з розгляду окремих категорій справ, які будуть діяти як суди першої інстанції:

- Вищий суд із питань інтелектуальної власності;
- Вищий антикорупційний суд.

Щоправда, ця норма одразу ж із 1 жовтня не запрацювала. Для Верховного Суду вона стала актуальною з 1 січня 2017 року, для апеляційних судів – із 1 січня 2018 року, а для судів першої інстанції – аж 1 січня 2019 року [219]. На наш погляд, таке реформування є недоцільним, а з точки зору адміністративного судочинства навіть поверненням на крок назад.

Отже, судова реформа сприяє ускладненню судочинства, перехід від чотирирівневої системи до трирівневої є не досить виправданим, по суті, чотири рівні судових інстанцій залишаються, і в будь-якому випадку судова система за своєю структурою не зменшує обсягів.

Судова, законодавча, виконавча гілки влади згідно з Конституцією України посідають одну сходинку, вони повинні бути рівноправними та взаємоузгодженими. На жаль, сьогодні в нашій державі взаємодія всіх гілок влади в практичному сенсі майже відсутня.

На наш погляд, зміна структури судової системи не впливає на належне,

ефективне, оперативне правосуддя, адже неможливо підвищити рівень судової системи, досягти громадської довіри лише кадровою зміною. Такий експериментальний шлях до поліпшення правосуддя має негативні наслідки для суспільства та держави в цілому.

З іншої точки зору, зміни, які відбулися на конституційному рівні, є кроком уперед у захисті та гарантуванні прав людини. Конституція України основним інститутом захисту прав та свобод, інтересів особи в публічно-правових відносинах визнає адміністративні суди.

Однак адміністративні суди не є автономними, хоча цю необхідність обґрунтовано великою кількістю пропозицій як із боку наукового потенціалу нашої держави, так і міжнародних експертів.

## **2.2. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства**

На сучасному етапі теоретичні та прикладні дослідження щодо запровадження адміністративного судочинства європейського стандарту відповідають найважливішим потребам суспільства, мають суттєве значення для розвитку судової системи загалом. Проте дослідження в цьому напрямі обмежені, що пов'язано з відсутністю повноцінного доступу до нормативно-законодавчих актів країн Європи й належного їх перекладання. Цей стан неодмінно впливає на побудову адміністративного судочинства та ускладнює концепцію його розвитку. Проблеми адміністративного судочинства науковці та практики намагаються вирішити з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Адже моделі адміністративного судочинства європейських країн є прикладом до розробки нових законів та вдосконалення наявних нормативно-правових актів із метою наближення правової системи України до міжнародних стандартів.

Процес зближення й утворення взаємозв'язків із країнами Європейського Союзу передбачає повномасштабне реформування правової

системи та судоустрою. Система адміністративних судів, нормативно-правова база адміністративного судочинства розробляється з урахуванням зарубіжного досвіду, міжнародних стандартів та практичного застосування.

Адміністративне судочинство виступає гарантом для громадян, оскільки надає право на оскарження в суді рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Саме адміністративне судочинство направлене на забезпечення конституційного принципу реалізації відповідальності держави перед людиною.

Як засвідчує досвід європейських країн, адміністративні суди виступають інструментом ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини й громадянина, сприяють запобіганню порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Досвід моделей адміністративного судочинства Франції, Німеччини, Польщі є основою формування належної правової системи захисту прав та свобод людини.

Отже, порівняльні дослідження не втратили актуальності, а лише набирають обертів. Зарубіжний досвід дозволяє нам проаналізувати шляхом зіставлення результати діяльності судової системи, надає впевненості у виборі правильного напрямку та допомагає в запровадженні нововведень щодо адміністративного судочинства.

Адміністративне право, адміністративне процесуальне законодавство України має прояви запозичень з адміністративно-правової науки Німеччини, її традицій та практики. Тому доцільно проаналізувати адміністративне судочинство Німеччини й України, визначити позитивні моменти та недоліки правового регулювання.

Функціонування адміністративного судочинства Німеччини й України досліджуватимемо через призму соціологічного опитування суддів адміністративних судів.

Учасниками соціологічного дослідження стали 100 суддів

адміністративних судів Німеччини різних рівнів, проте більшість респондентів (близько 60 %) склали судді першої інстанції адміністративних судів – районних (окружних), решта учасників дослідження – представники керівництва адміністративних судів [12].

Згідно з опитуванням суддів адміністративного суду, середній стаж на займаній посаді становить від 16 до 20 років, що свідчить про стійкість, стабільність кадрів німецького правосуддя. Тобто рівень плинності кадрів зведений до мінімуму.

Натомість кількість опитаних суддів України – 97 чоловік, серед яких близько 91 % (88 чоловік) – судді місцевих адміністративних судів, близько 9 % (9 чоловік) – керівники адміністративних судів. Середня тривалість роботи українських респондентів на посаді судді – 6 років; найбільша тривалість – 21 рік, найменша – до одного року [12]. Це свідчить про значну плинність кадрів, нестабільність, що призводить до сповільнення кваліфікаційного зростання, до дестабілізації трудового колективу, недостатньої якості функціонування суддівської системи.

У законодавчій базі Німеччини важливу роль відіграє Закон про адміністративні суди (*Verwaltungsgerichtsordnung*) [247], у якому закріплені та врегульовані основні організаційно-правові питання, склад та будова адміністративних судів, правовий статус суддів. В Україні зазначені питання врегульовані Законом України «Про судоустрій і статус суддів». У цьому питанні Німеччина й Україна схожі.

Наступним кроком з'ясуємо особливості функціонування адміністративних судів. Питання підготовки кандидатів на посади суддів є першочерговим, адже саме від теоретичних і практичних навичок залежить рівень судової влади.

Українське та німецьке законодавство мають відмінності. В Україні відповідний стаж роботи та практична діяльність є невід'ємною частиною для займання посади судді, а в Німеччині надано право обіймати посаду судді і за відсутності досвіду практичної роботи у сфері права. Головною вимогою

є лише успішно складений другий державний іспит. З огляду на це досить часто (у 29 % випадків) посади суддів адміністративних судів у Німеччині обіймають особи без практичного досвіду роботи в галузі права, тобто ті, які до моменту призначення на посаду судді перебували в статусі правового референдара (правовий референдар (стажер) – особа, яка пройшла (проходить) дворічну практичну підготовку в органах державної влади перед призначенням на посаду державного службовця; референдаром може бути призначена особа, яка пройшла щонайменше трирічне навчання в університеті та склала перший державний іспит). Що ж до решти суддів адміністративних судів, то 25 % із них перед призначенням на посаду судді адміністративного суду працювали на посадах державного службовця; 23 % – були адвокатами; 13 % – мали статус асесора; 6 % – працювали в університеті; 2 % – навчалися в аспірантурі; 2 % – не обіймали ніякої посади [12].

В Україні судді адміністративних судів мають достатній юридичний стаж, не менше 5 років у сфері права. Установлено, що значна частина суддів адміністративного суду займала керівні посади у сфері правової діяльності, а саме: 48 % склали заступники начальників обласних управлінь юстиції, начальники слідчого відділу, заступники військових прокурорів гарнізонів, начальники та заступники начальників відділів суду, помічники голів господарських судів областей, голови районних судів; інші 52 % склали адвокати, помічники суддів, слідчі тощо.

Досліджувалося й питання спеціалізації претендентів на посади адміністративних суддів. За результатами опитування були зроблені такі висновки: 48 % суддів вважають, що на посади адміністративних суддів слід обирати юристів державних служб, 38 % підтримують кандидатури на посаду суддів осіб, які щойно склали референдар-іспит, 20 % підтримують колишніх адвокатів.

Цей факт підтверджує, що в Німеччині судді адміністративних судів обрані на посади без практичного досвіду роботи. Проте вони наполягають

на достатньому рівні теоретичних та практичних знань випускників, тобто впевнені в отриманні високого рівня підготовки в університетах, що відображається у прийнятті на роботу без практичного досвіду. Основною умовою для прийняття на посаду судді адміністративного суду в Німеччині є успішне складання іспитів, досконало засвоєний навчальний план.

У процесі дослідження ставилося питання про необхідність додаткового навчання претендентів на посаду суддів. Отже, 68 % респондентів відповіли, що не вважають за необхідне проводити додаткове навчання осіб перед їх зарахуванням на суддівську посаду. На їх думку, це пов'язано з тим, що час, протягом якого особи проходять референдар-службу, є оптимальним і достатнім для отримання ними необхідних теоретичних та практичних знань. Разом із цим значна кількість опитаних суддів (27 %) вважають за доцільне запровадження інституту підвищення кваліфікації суддів. На думку деяких із них, доцільною є «підготовча програма» (безпосередньо перед призначенням на посаду) приблизною тривалістю у 2 місяці, а потім – раз на рік (протягом трьох років) – регулярне підвищення кваліфікації приблизною тривалістю 1 тиждень [12].

В Україні тенденція щодо обрання на посаду судді адміністративного суду дещо відрізняється від Німеччини. Так, 70 % із опитаних суддів вважають, що найкращим кандидатом на посаду судді є обов'язково правознавець, юрист із досвідом роботи у сфері публічного управління, 30 % дотримуються позиції щодо претендентів із числа адвокатів, випускників юридичних університетів та викладачів. Більшість опитуваних суддів враховувала саме свій досвід обрання на посаду. Також було акцентовано увагу на недовіру до сучасної освіти у сфері юриспруденції.

У питанні щодо необхідності додаткового навчання претендентів на посаду суддів більшість українських суддів (77 %) підтримали доцільність додаткової освіти, 23 % утрималися від відповіді.

На наш погляд, додаткова освіта під час прийняття на посаду судді повинна мати місце у зв'язку з постійними змінами в законодавстві та

неналежною якістю освіти.

Поява адміністративного судочинства пов'язана з відокремленням самостійної гілки судової влади, а саме адміністративних судів. Досі триває полеміка щодо зайвості адміністративних судів як відокремленої ланки. Це питання також було висвітлено під час опитування суддів Німеччини. Останні підтримують існування не лише адміністративних судів, а й судів фінансового спрямування та соціального. За результатами опитування, 68 % респондентів за існування адміністративних судів, 32 % наголосили на недоцільності.

Більша частина наполягає на тому, що існування окремої адміністративної юрисдикції є запорукою підвищення фахової компетентності суду. Тобто кожна особа, яка займає ту чи іншу посаду, повинна бути компетентною в певному напрямі, розпорошення за різними напрямками сприяє неефективній роботі. Тому основним завданням суддів є знання права, у якому вони зобов'язані бути компетентними, у зв'язку з тим, що галузі права не є ідентичними, у кожній галузі своя специфіка розгляду тих чи інших питань, свій процесуальний порядок, який впливає на розгляд справ у суді.

Інша частина суддів не дотримується позиції існування спеціалізованих адміністративних судів. Вони вважають, що це невиправданий процес існування паралельних структур, який негативно впливає на розуміння судової системи в цілому, спричиняє виникнення проблем щодо підсудності справ, призводить до додаткових фінансових витрат, звуження колегіального контролю. Ця позиція стосується лише адміністративних судів, що ж до інших виокремлень, наприклад, фінансового суду, 100 % суддів Німеччини підтримують його самостійність, це пов'язано з тим, що для Німеччини фінансове право є «світом у собі».

Майже всі українські судді підтримали виокремлення в самостійну ланку судової влади систему адміністративних судів. Утім, попри схвальне сприйняття адміністративних судів в Україні, доволі негативно, на відміну

від німецьких колег, вітчизняні служителі Феміди відгукнулися про запровадження в державі спеціалізації адміністративних судів. Близько 55 % опитаних переконливо заявили про недоцільність запровадження в Україні поділу адміністративних судів на види; 23 % впевнені в раціональності такого поділу, а близько 22 % висловили схвальну думку про запровадження спеціалізації, але не в системі адміністративних судів, а всередині окремо взятого суду (наприклад, було висловлено таку думку: необхідно розглянути «...можливість створення спеціалізованих колегій по розгляду окремих категорій спорів, наприклад колегії по розгляду справ за участю органів податкової служби ...») [12].

На наш погляд, такий стан речей пояснюється в першу чергу тим, що адміністративні суди з'явилися нещодавно, їх діяльність недостатньо розкрита та зрозуміла для суспільства, а по-друге, усвідомлення їх суспільно-державного значення неповноцінне.

Під час розгляду адміністративного судочинства Німеччини та вивчення наукових праць у нас склалося враження про досконалу, самостійну, ідеальну систему функціонування адміністративної німецької юрисдикції, однак наші висновки певним чином переоцінені. Існують недоліки функціонування і в Німеччині. Відповідаючи на запитання про стан функціонування системи адміністративних судів, лише 30 % респондентів зазначили, що адміністративні суди Німеччини функціонують оптимально. У той же час 59 % наголосили на тому, що суди функціонують достатньо оптимально, але їх роботу треба вдосконалювати. На думку 7 % опитаних суддів, у роботі німецьких адміністративних судів зустрічаються значні недоліки [12].

Слід зазначити, що на сьогодні проблеми, які турбують як суспільство, так і самих суддів, – це розгляд справи, а саме її швидкий темп, перевантаження адміністративною роботою, збільшення звітної документації, участь у здійсненні судового контролю за політичними рішеннями. Тобто в ситуації, що склалася, зростатимуть інтереси політичного характеру щодо функціонування адміністративних судів, що

суперечать, на думку громадськості, професійній моралі та репутації адміністративного судочинства.

Також виникають труднощі з упровадженням європейського права в німецьке право, адже вони не узгоджені між собою, що призводить до блокування прийняття правильного рішення.

Учасники соціологічного опитування вважають, що функціонування німецького адміністративного судочинства можливо вдосконалити шляхом запровадження розгляду незначних спорів у спрощеному порядку зі скасуванням можливості оскарження результатів таких спрощених процесів; розвантаження суддів, а саме введення посад асистентів суддів; позбавлення Федеративного адміністративного суду права приймати рішення за першою інстанцією; запровадження одноособового розгляду справ у першій інстанції.

Таким чином, функціонування німецьких адміністративних судів, на думку респондентів, не повністю відповідає вимогам та очікуванням сьогодення, їх діяльність супроводжується організаційними та правовими труднощами.

На наш погляд, проблемні питання заслуговують детальнішого розгляду, зважаючи на дослідження науковців та нормативно-правову базу, адже прояви деяких із них уже спостерігаються в діяльності та функціонуванні адміністративних судів. Отже, у період реформувань, удосконалення та подальшого розвитку адміністративного судочинства слід докорінно дослідити проблеми, внести зміни до КАС України й максимально наблизитися до дієвого та ефективного адміністративного судочинства з урахуванням досвіду розвинутих країн світу.

Українські судді здебільшого схвалюють функціонування адміністративних судів в Україні, підтримують адміністративне судочинство. Проте виникають застереження щодо цієї діяльності, адже судова практика не є сформованою, адміністративні справи окремих категорій доволі складні у вирішенні.

Проаналізоване нами опитування свідчать про те, що державна політика,

спрямована на захист суб'єктивних прав, обов'язків, свобод та інтересів, рухається в правильному напрямі щодо організації та вдосконалення системи судових органів.

Так, про достатню оптимальність функціонування адміністративних судів України висловилося близько 68 % опитаних, 14 % упевнено заявили про таку оптимальність і лише 9 % упевнені в тому, що система адміністративних судів має значні недоліки. Недоліками, які унеможливають визнання функціонування адміністративних судів оптимальним, було названо: відсутність достатньої кількості суддів та недостатність їх фахової підготовки; відсутність чіткої правової регламентації справ, підвідомчих спеціалізованим та загальним судам; значні терміни розгляду справ в апеляційних та касаційній інстанціях; недостатність фінансового й матеріально-технічного забезпечення функціонування адміністративних судів. Також переважна більшість українських суддів (77 %) заявила про наявність в Україні проблем, які перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства, й лише 22 % визнали – таких проблем не існує. Лівова частка цих проблем, на переконання опитаних суддів, пов'язана з недостатнім фінансуванням адміністративних судів (про це заявило приблизно 63 % суддів), ускладнює здійснення адміністративного судочинства недосконалість законодавства про судоустрій – вважає 45 % опитаних, 36 % суддів причиною перешкоджання адміністративному судочинству визнали брак професійних суддів [12].

Адміністративне судочинство в більшій мірі оцінюється довірою нашого суспільства до діяльності суду, яке відбувається шляхом наближення громадян до судових інстанцій, що забезпечують обізнаність та передбачуваність у діяльності суду.

Характеризуючи адміністративне судочинство Німеччини, доцільно наголосити на тому, що його діяльність повною мірою направлена на взаємодію з населенням. Результати соціологічного опитування засвідчують майже стовідсоткову підтримку адміністративних суддів, їх територіальне

розміщення відповідає потребам населення, що сприяє належному доступу до правосуддя. Адміністративне судочинство більшість, а саме 78 % опитуваних, вважають прозорим, інші 22 % не погоджуються, зокрема зазначають, що правопорушень у зазначеній сфері незначна кількість, тому громадяни не мають уявлення про проблеми, які судами розглядаються та вирішуються. Таким чином, необхідно сприяти обізнаності суспільства з питань, пов'язаних з адміністративною юрисдикцією, шляхом проведення роботи з громадськістю щодо найбільш резонансних справ, висвітлення діяльності адміністративних судів в інформаційних засобах, проведення роз'яснювальної роботи серед населення, удосконалювати та посилювати рівень юридичної підготовки у школах та університетах.

Українські судді (45 % опитуваних) щодо обізнаності суспільства в адміністративному судочинстві зазначають, більша частина (27 % громадян) не розуміють, у чому полягає діяльність адміністративного судочинства, для 9 % вказане судочинство зрозуміле, а 18 % частково розуміють, але не в повній мірі. Судді-адміністративісти висловили такі думки: «Пересічному громадянину важко пояснити, що таке орган владних повноважень під час здійснення ним владних управлінських функцій»; «Адміністративне судочинство не є складним, але деякі його інструменти не можна визнати потрібними, а саме: попереднє судове засідання є недоречним, оскільки мировою угодою жодна справа не закінчувалася»; «Недостатня кількість інформації про судову систему»; «Усе залежить від освіченості людини. Для громадян, які мають вищу або середню спеціальну освіту, проблем не виникає. Для осіб же, які взагалі мають неповну освіту, адміністративне судочинство є складним» [12].

Також було поставлено питання щодо суб'єктів, які реалізують та контролюють зазначені напрями освіченості громадян. Німецькі респонденти (37 %) вважають, що відповідний напрям роботи покладається на адміністративні суди, інша частина (63 %) до суб'єктів, які реалізують цей напрям, відносить: уряд, міністерство юстиції, засоби масової інформації,

громадські організації тощо.

Українські судді здебільшого до суб'єктів забезпечення розуміння діяльності адміністративного судочинства відносять: Міністерство юстиції України, Кабінет Міністрів України, суди, громадські організації.

Отже, можна стверджувати, що в Німеччині відповідальність щодо інформування та профорієнтації населення у сфері адміністративного судочинства покладається здебільшого на суддів-адміністративістів, оскільки відкрите спілкування громадян з апаратом суду саме цього напрямку забезпечить зрозумілість та прозорість процесу.

В Україні відповідальність за доведення теоретичної, практичної, профорієнтаційної інформації до громадян щодо діяльності адміністративного суду, забезпечення доступності та зрозумілості адміністративного судочинства покладено на суспільно-державні органи.

На наш погляд, адміністративні суди, безумовно, повинні відігравати основну роль у роз'ясненні, організації та забезпеченні доступності інформації щодо адміністративного судочинства в державі.

Важливим було питання про незалежність суддів. Сторона правосуддя Німеччини загалом задоволена та впевнена щодо своєї незалежності. Безперечно, суддівська незалежність у Німеччині закріплюється на рівні Конституції, забезпечується шляхом суддівського самоврядування, вихованням та розвитком професійного спрямування, відповідним фінансуванням, у тому числі судді забезпечені свободою поглядів як в особистому житті, так і в політичному, і наділені внутрішньою незалежністю.

Отже, у Німеччині незалежність суддів забезпечується трьома напрямками: перший – нормативно-правовий, другий направлений на громадську свідомість, третій охоплює особисте життя. Ці напрями складають систему незалежності суддів і лише в сукупності можуть гарантувати реальну незалежність. Судді Німеччини наголошують, що внутрішня самостійність, усвідомленість, прагнення та готовність сприяють правосвідомості та розумінню свого призначення, їх рівень неодмінно

впливає на гарантії суддівської незалежності.

У процесі обговорення незалежності суддів було поставлене й запитання щодо їх виборності населенням. Майже всі респонденти не погодилися з такою системою виборності, адже, на їх погляд, це може призвести до значного порушення та зниження суддівської незалежності. Така ситуація може призводити до обрання непрофесійних, у тому числі й незалежних суддів, діяльність держави втратить правову позицію у сфері судочинства. Це пояснюється насамперед тим, що обрання судді буде безперечно залежати від політичних поглядів у суспільстві, вирокі будуть не обґрунтовані належним чином, бажання бути обраним у подальшому призведе до масових порушень у судовій системі.

Водночас деякі респонденти виборність суду населенням підтримали. І хоча вони мають деякі сумніви щодо ефективності такої системи, але однозначно наголошують, що заміщення посад суддів в адміністративних судах повинно відбуватися через парламентські комітети, Федеральний, земельний парламент. Таким чином, процедура виборів повинна бути багатоступеневою. Виборці обирають виборчу колегію, яка потім обирає суддів.

У процесі аналізу результатів опитування чітко прослідковується, що в Німеччині виборність суддів населенням не знаходить підтримки серед представників судової ланки, це свідчить, що, на їх погляд, політика, стратегія, якою вони апелюють, відповідає соціальному запиту. Ураховуючи демократичність виборчого процесу Німеччини, служителі Феміди не вбачають доцільності цієї системи. Відносини довіри суспільства до суддів, підвищення фахового рівня суддів не зможуть бути досягнуті таким станом речей. Суддів адміністративних судів слід обирати за допомогою взаємоузгодженого механізму, створеного державою відповідно до форми організації політичної та суспільної спільноти.

100 % українських суддів підтримали позицію колег Німеччини щодо виборності суддів населенням, зазначаючи, що така система вибору є

неефективною, сприятиме виникненню не лише корупційних правопорушень. Як аргумент такої відповіді були названі: необізнаність виборців із кандидатом на посаду судді; можлива нефаховість як самих виборців, так і їх обранців; необізнаність з особливостями суддівської професії; передвиборча тяганина та обман. Зокрема було зазначено таке: «...вважаю, що за умови сучасної виборчої системи за партійними списками обрання суддів населенням призведе до політизації цього процесу та суддівського корпусу, що, враховуючи специфіку адміністративного судочинства, стане згубним явищем для судової системи» [12].

Зазначений стан речей, на наш погляд, є виправданим, адже насправді виборність суддів повинна враховувати суспільну думку, але не в повній мірі залежати від неї, світоглядна позиція повинна базуватися на суб'єктивному досвіді, об'єктивності, тенденційності судового корпусу.

Автономія адміністративного судочинства підтримується судьями Німеччини та України. Держава повинна виступати гарантом для судової гілки влади. Адміністративні суди виступають представниками між державою та громадянами, здійснюють захист від протиправних дій держави. У зв'язку з цим судді адміністративних судів неодмінно повинні бути незалежними, захищеними, діяльність яких направлена на належний захист громадян.

Отже, адміністративне судочинство потребує вдосконалення, розвитку, підтримки на законодавчому рівні, державному та суспільному. Публічно-правові відносини є об'єктом адміністративного судочинства, і задля їх належного захисту врегулювання адміністративного процесу є невідворотним.

Слід зазначити, що на сьогодні концепція адміністративного судочинства є пріоритетним напрямом, вона повинна враховувати досвід зарубіжних країн, як теоретичний, так і практичний, а також досвід вітчизняної системи судової гілки влади.

Адміністративне судочинство відіграє важливу роль у суспільстві та

державі, відповідно, зниження його ролі призведе до негативних наслідків, адже саме через адміністративні суди народ змушує владу діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Розглянемо також досвід Франції, оскільки, як ми вже зазначали, під час побудови власної системи адміністративних судів Україна за основу брала серед інших і правову систему Франції.

Розпочнемо саме з позитивних та негативних аспектів побудови й організації систем адміністративного судочинства, що дасть змогу спрогнозувати можливі наслідки побудови й функціонування цього інституту в Україні.

На думку П. В. Вовка, доктрина адміністративної юстиції у Франції протягом тривалого часу передбачала визначення сутності адміністративних органів не лише як органів, що розглядають скарги на дії адміністрації та надають оцінку законності їх дій, а й органів управління, що активно реалізують різні адміністративні управлінські функції [39]. У подальшому відбувався розвиток, змінювалася нормативно-правова база у сфері адміністративної юстиції, з'явилися судові установи, які відокремлювалися від органів управління, на які покладено здійснення адміністративного судочинства. Це зумовлено тим, що незважаючи на те, що французька модель адміністративної юстиції сформувалась під впливом інтенсивних процесів централізації, вона з часом у децентралізованій спосіб створила ефективний інститут адміністративного судочинства [39].

Особливу увагу варто звернути на те, що адміністративне судочинство Франції становить відокремлену частину судової системи країни, що складається із судів адміністративної юрисдикції (трибуналів) та судів загальної юрисдикції. У загальному плані адміністративне судочинство Франції – це сукупність адміністративних судів, об'єднаних під керівництвом Державної ради, які мають і певні консультативні повноваження, але на практиці вони не поширені. Очевидно, контроль французьких

адміністративних судів більш оперативний та послідовний, ніж контроль над адміністрацією загальних судів в інших країнах. Це зумовлює більшу довіру публічної адміністрації адміністративному суду, ніж загальному у зв'язку з його звуженою спеціалізацією. До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг, і суди розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитків і т. д.), так і великі політичні справи. Вони перевіряють законність адміністративних актів – від рядових муніципальних до ордонансів Президента (ордонанси – укази Президента, що мають силу закону). справи цих судів стосуються багатьох життєвих сфер суспільства: моральної – цензура преси й кіно; політичної – вибори; економічної – військова економіка, господарське управління та планування, будівництво та ін. [39].

Отже, механізм органів адміністративної юстиції є трирівневим, має провідний, урядуючий орган, а саме Державну раду, наступний рівень складають регіональні органи, тобто територіальні адміністративні суди, третій рівень займають спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, підпорядковані урядуючому органу.

Вищим адміністративним судом Франції, а також головним консультантом уряду з питань управління є Державна рада. Вона складається з п'яти відділів – чотирьох консультативних та одного зі спорів. До консультативних належать відділи громадських робіт, внутрішніх справ, фінансів і соціальний. Голови відділів призначаються Радою міністрів із числа членів ради [39].

Номінально головою Державної ради є прем'єр-міністр, а його заступником – міністр юстиції, проте фактично раду очолює її віцеголова, що призначається Радою міністрів із числа голів відділів або державних радників, а також керує засіданнями найбільш важливих підрозділів Держради, оскільки є чиновником вищого рангу. Окрім віцеголови ради й голів відділів, до її основного складу входять заступники голови відділу зі спорів, голови підвідділів, титульні держрадники, доповідачі та аудитор

першого й другого класів [39].

Коли ж ми звернемося до вітчизняної системи адміністративної юстиції, то помітимо, що існують певні проблеми з виявленням та усуненням Верховним Судом помилок і зловживань, допущених під час розгляду конкретної справи судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій, оскільки вирішення питання про допуск справи до провадження здійснюється колегією у складі не менше трьох суддів (а саме п'яти) спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, тому нерідко трапляються випадки свідомого допущення цим судом помилок або зловживання під час передачі такої справи на перегляд Верховного Суду, що є прямим порушенням принципів адміністративного судочинства [39].

Ураховуючи вищезазначене, слід впевнено наголосити на необхідності реформування судової системи, норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» привести у взаємоузгодження, адміністративні суди виокремити в спеціалізовані та віднести їх до спеціальної юрисдикції.

Погоджуємося з Л. О. Вдовиченком, який у своїй праці «Адміністративна юстиція Франції» наголосив, що однією з найскладніших проблем у французькому адміністративному праві протягом багатьох років було розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, для вирішення якої 1848 року було засновано Суд із суперечок про підсудність – так званий Трибунал конфліктів. У цьому суді представлені Державна рада та Касаційний суд (вища інстанція в системі загальних судів), від яких направляються по 4 особи. У засіданнях суду беруть участь також урядові комісари, які підтримують звинувачення (2 – від Державної ради і 2 – від Касаційного суду). Головувати в Трибуналі конфліктів повинен міністр юстиції, але його зазвичай замінює віцеголова суду, що обирається на 3 роки по черзі з числа членів Державної ради й Касаційного суду. До того ж у разі розділення в суді голосів порівну проводиться нове засідання, де головує міністр [39].

Спираючись на досвід Франції, ми прослідковуємо значний масив

невирішених питань у нашій судовій системі. В Україні нерідко виникають ситуації, які порушують право особи на захист, у зв'язку з невизначеністю тієї чи іншої юрисдикції. Наступною невирішеною проблемою є непоодинокі випадки відмови в захисті цивільних прав у судах адміністративної юрисдикції. Насправді, як зазначає Л. О. Вдовиченко, у цивільному судочинстві немає принципу офіційності й спеціальних критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, не діє принцип презумпції його вини, але ж цивільні права порушено суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, і виникає запитання: «До якої юрисдикції слід відносити таку категорію справ?» Відповідно, виникає звуження процесуального механізму прав особи [39].

Отже, адміністративне судочинство України потребує змін на практичному та законодавчому рівні. Втілення нового розмежовувального механізму в діяльність та принципи, якими керуються адміністративні суди, надасть можливість збалансувати та привести у відповідність судову систему в цілому.

За словами О. М. Пасенюка, вітчизняне адміністративне судочинство має забезпечити достатні гарантії судового захисту прав і свобод особи не тільки від протиправної діяльності публічної адміністрації, а й від діяльності, яка номінально хоч і відповідає вимогам позитивного закону, проте суперечить правовим цінностям свободи особи, справедливості, моралі та гуманізму [39]. Дослідивши досвід Франції, можемо говорити про ефективну систему адміністративного судочинства, запровадження в практичній площині розмежувань між принципами органів державного управління, а саме органами державної влади, органами публічної адміністрації, у тому числі з урахуванням європейських стандартів державного управління. На законодавчому рівні в нормативно-правових актах закріплені конкретизовані повноваження органів адміністративної юрисдикції, органів державної влади, які затверджують теоретичні засади цих розмежувань.

Варто підкреслити, що у Франції під час здійснення адміністративного

судочинства яскраво проявляється принцип відповідальності, який необхідно розуміти таким чином, що будь-який суб'єкт публічної адміністрації має нести відповідальність за свої дії чи рішення перед іншими державними органами та відшкодувати приватним особам шкоду, завдану його актами. Цей принцип є важливим також і з огляду на те, що через його запровадження здійснюється одночасна реалізація й інших принципів адміністративного права: правової держави, відкритості, прозорості, справедливості й рівності всіх перед законом. Відповідальність, як наголошує А. А. Пухтецька, є необхідною для забезпечення принципів ефективності, результативності, надійності й передбачуваності в діяльності публічних адміністрацій. На жаль, в українському законодавстві неможливо знайти подібної норми, яка б мала реальні важелі впливу на діяльність органів адміністративної юстиції [169, с. 57].

Таким чином, проаналізувавши досвід Франції, можна зробити висновок, що їх система адміністративного судочинства в деяких моментах може бути взірцем для України.

Передусім у Франції впроваджені спеціальні ради, на які покладено розгляд окремих категорій справ. Поява таких органів сприяє зменшенню навантаження на суддів адміністративних судів і сприяє ефективному розгляду справ, забезпечує раціональне дотримання строків розгляду справ, розширює можливості всебічного дослідження матеріалів провадження.

Наступним позитивним моментом у досвіді Франції є наявність такого органу, як Трибунал конфліктів, який розглядає компетенції та рішення, тобто досліджує питання підсудності в разі розгляду компетенцій, другим критерієм є рішення, протирічні один одному. Такий орган було б доречно створити і в Україні, враховуючи приклад Франції.

Разом із тим необхідність змін в Україні потребує нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, зокрема слід адміністративні суди відокремити від загальної юрисдикції й віднести до спеціальної. Також на законодавчому рівні потрібно закріпити положення

щодо можливого оскарження особами компетенції органів публічної адміністрації, виходу за межі їх дискреційних повноважень, порушення балансу між публічними й приватними інтересами, що зумовить належний захист фізичних та юридичних осіб від незаконних (свавільних) рішень органів публічної адміністрації [39, с. 343].

Реалізуючи прагнення про вступ до Європейського Союзу, Україна повинна максимально враховувати приклади забезпечення, функціонування міжнародних, зокрема європейських систем законодавчої, виконавчої та судової влади.

Досліджуючи досвід європейських країн, ми не можемо не звернути увагу на досвід наших сусідів, а саме Польщі. Сьогодні в Польщі адміністративні суди займають окрему, незалежну ланку серед судів загальної юрисдикції та органів адміністрування.

Історичне відродження адмінсудочинства в цій країні відбулося з утворенням 1980 року Верховного адміністративного суду. Зараз судовий контроль управлінської діяльності в Польщі здійснюють Верховний адміністративний суд та адміністративні суди воєводств в основних містах. Верховний адміністративний суд не тільки має процесуальні повноваження, а й може давати роз'яснення щодо правових питань, складати висновки з роз'ясненнями тих правових положень, які адміністративні суди по-різному застосовують під час прийняття рішень [68].

Структура й компетенція адміністративних судів Польщі визначаються Законом «Про адміністративні суди» від 25.07.2002, згідно зі ст. 1 якого адміністративні суди здійснюють судовий контроль за діяльністю органів державного управління, урегулювання конфліктів компетенції й повноважень між місцевими органами влади, місцевого самоврядування й виборчих комісій [8].

Адміністративні суди поділяються на суди двох інстанцій. Це 16 адміністративних судів воєводств (WSA), які розглядають справи по суті і юрисдикція яких поширюється на територію однієї або декількох провінцій, і

Верховний адміністративний суд (АНБ), що перебуває у Варшаві й виступає як суд другої інстанції [8]. Особливість статусу адміністративних судів порівняно із загальними полягає в незалежності від Міністерства юстиції країни. Рішення про заснування або ліквідацію адміністративного суду воєводства, його місце розташування й територіальну юрисдикцію приймається Президентом Польщі за поданням Голови Верховного адміністративного суду. В адміністративних судах воєводств створюються судові палати (департаменти), кількість яких визначається Головою Верховного адміністративного суду. До складу адміністративного суду воєводства входять голова, один або кілька заступників і судді, кількість яких визначається також Головою Верховного адміністративного суду (ст. 18 Закону «Про адміністративні суди»). Органами адміністративного суду першого рівня, поряд із головою, визначаються загальні збори суддів такого суду й колегія (ст. 19 Закону «Про адміністративні суди»). Голови адміністративних судів воєводств та їхні заступники призначаються на посаду Головою Верховного адміністративного суду після консультації із загальними зборами й колегією Верховного адміністративного суду (ч. 1 ст. 21 Закону «Про адміністративні суди»).

Адміністративні суди воєводств виступають як суди першої інстанції й здебільшого розглядають скарги щодо: а) адміністративних рішень (наприклад, у сфері будівництва або податкових правовідносин); б) правових актів органів місцевого самоврядування (наприклад, ставки місцевих податків, правила паркування); в) бездіяльності виконавчих органів. На рішення адміністративних судів воєводств може бути подана апеляційна скарга у Верховний адміністративний суд [8].

Верховний адміністративний суд був утворений 1980 р., він складається з голови, його заступників, суддів, Загальних зборів суддів Верховного адміністративного суду й Колегії (ст.ст. 30, 31 Закону «Про адміністративні суди»). Голова Верховного адміністративного суду призначається на посаду Президентом Республіки Польща за поданням Загальних зборів суддів цього

суду із двох кандидатур (ст. 44 Закону «Про адміністративні суди»). Заступники Голови Верховного адміністративного суду (далі – ВАС) призначаються на посаду Президентом Польщі за поданням Голови суду за згодою Загальних зборів Верховного адміністративного суду (ст. 45 Закону «Про адміністративні суди») [8]. Крім того, у складі ВАС утворюються три судові палати: а) фінансова палата; б) торговельна палата; в) загальноадміністративна палата. Головами судових палат є заступники Голови Верховного адміністративного суду[8].

Статтею 6 Закону РП «Про устрій адміністративних судів» встановлено, що суддею воєводського адміністративного суду може бути призначена особа, яка:

- є громадянином Республіки Польща та повністю дієздатна;
- має бездоганний характер;
- має закінчену вищу юридичну освіту в Польщі або визнану в Польщі, отримала звання магістра;
- має відповідний стан здоров'я для виконання обов'язків;
- не молодша 35 років;
- вирізняється високим рівнем знань у галузі державного управління та адміністративного права;
- 8 років перебувала на посаді судді, прокурора чи принаймні впродовж 8 років виконувала обов'язки адвоката, правового радника або нотаріуса, чи протягом 10 років працювала в державних установах на посадах, пов'язаних із виконанням або створенням адміністративного права, або працювала 2 роки судовим засідателем у воєводському адміністративному суді. Проте вказані вимоги не стосуються осіб, які мають науковий ступінь [242].

Відповідно до польського законодавства, суддя районного суду повинен мати: громадянство Польщі, вищу юридичну освіту за ступенем магістр, вік від 30 років, стаж роботи 3 роки й більше на посаді помічника судді або прокурора, етичні, моральні якості. Процес обрання залежить у

першу чергу від суддівського самоврядування, а також від Національної ради юстиції.

Дисциплінарне провадження щодо суддів адміністративних судів здійснюється у ВАС спеціальними дисциплінарними уповноваженими.

Судовий засідатель призначається Головою суду. Вимоги до нього: вік не молодше 30 років і щонайменше 4-річний стаж у вищевказаній для суддів діяльності. На судового засідателя за згодою Колегії суддів можна покласти обов'язки судді.

Судовий референдар – особа, яка відповідає визначеним вище вимогам та щонайменше 3 роки займалась застосуванням або створенням адміністративного права [40].

Попри те, що судовий розгляд спорів здійснюється у межах 2 інстанційних адміністративних судів, де судом I інстанції виступає Воєводський адміністративний суд, а судом II інстанції – Вищий адміністративний суд Республіки Польща, в адміністративному судочинстві Польщі наявне обов'язкове оскарження рішень державних органів чи установ у досудовому порядку, що є ланкою в разі звернення до суду.

Так, скарга до суду може бути подана після використання всіх засобів оскарження, які надані скаржнику у провадженні (що не стосується скарг прокурора та уповноваженого з прав людини). У тому випадку, коли законом не передбачено засобів оскарження у справі, необхідно звернутися до органу з вимогою усунути порушення права.

За загальним правилом, рішення ухвалюється судом у складі 3 суддів, якщо існує необхідність усунути суттєві правові сумніви, після звернення до голови суду справа може бути розглянута колегією у складі 7 суддів або палатою та (або) об'єднаною палатою. У спрощеному порядку суд розглядає справи на закритому засіданні у складі одного судді.

Наявність скарги в суді не є підставою для зупинення, припинення виконання акта СВП. Як виняток, суд має можливість зупинити дію акта, коли наявна небезпека заподіяння шкоди скаржнику та коли відповідач не

надав на вимогу суду відповідь на скаргу разом із матеріалами справи протягом встановленого строку. При цьому подання документів до суду надалі можливе лише уповноваженими на те особами – адвокатами.

Якщо необхідно надати додаткові докази у справі, розпорядження про такі дії може видавати, окрім визначеного судді, керівник відділу.

Суд Республіки Польща не зв'язаний межами оскарження, натомість він не може не прийняти корисного для позивача рішення, якщо виявить порушення законодавства, у результаті якого буде стверджено недійсність оскарженого акта або дії. У разі незадоволення скарги суд повертає скаргу скаржнику, а у випадку пропуску строку для подачі скарги відхиляє її.

За провадженням у відкритому засіданні під керуванням головуючого секретаря суду складає протокол. За провадженням закритого засідання, якщо не прийнято іншого рішення, складається офіційна нотатка. Хід протоколюваних дій може бути також записаний за допомогою звукозаписувальної апаратури.

Розглянувши скаргу на акти або дію органів, установивши існування або неіснування повноважень, визнаючи невідповідність акта чи дії праву, суд скасовує оскаржуваний акт або визнає дію такою, що не має наслідків. Задовольняючи заяву сторони у справі, суд ухвалює рішення, яким визнає, підтверджує або встановлює право чи обов'язок, що випливають із положень законодавства. Ухвалюючи рішення про задоволення скарги щодо бездіяльності органу, суд зобов'язує орган видати акт, виконати дію, установити право чи обов'язок.

Проголошення рішення повинно відбутися після закритої наради суддів на засіданні, на якому було закрито розгляд, проте у складних справах суд може перенести проголошення рішення на строк до 14 днів, повідомивши про це сторони, продовження цього строку можливе лише 1 раз максимально на 7 днів. Після цього суд видає рішення сторонам, які були присутні, та надсилає його протягом тижня тим, хто був відсутнім.

Розгляд справ судом закінчується ухваленням рішення або постановою.

Протягом 15 днів обґрунтовується рішення суду з урахуванням обставин, аргументів, умотивувань і в обов'язковому порядку усно повідомляється.

Скарга подається до суду протягом 30 днів після вручення скаржникові рішення або після того, коли скаржник дізнався або міг дізнатися про порушене право. Керівник відділу або визначений суддя визначає склад суддів, розпоряджається врученням іншій стороні скарги, призначає дату закритого судового засідання, на якому повинна бути вивчена справа.

Розгляд справ ґрунтується на принципах відкритості, колегіальності, рівноправності сторін та забезпеченні права на захист, права на оскарження судових рішень.

Робота воєводських адміністративних судів організована таким чином, що судді працюють у режимі ненормованого робочого часу. Вони мають власну вебсторінку в інтернет-мережі та, отримуючи тексти необхідних документів у справах, можуть працювати поза межами суду.

Трудовим розпорядком роботи працівників апаратів судів встановлено початок робочого дня о 7 год 30 хв ранку, кінець робочого дня о 15 год 30 хв, без встановленої перерви, проте за необхідності кожен працівник має право перериватись на каву у визначеному для цього місці (на кожному поверсі облаштовано спеціальні куточки).

Таким чином, особливістю адміністративної юстиції Польщі є її зовнішня незалежність і внутрішньосудова автономність. Адміністративна юстиція утворює окрему галузь у середині системи органів судової влади Польщі. Це підтверджується особливим порядком призначення на посади суддів адміністративних судів і більш високими вимогами до кандидатів на посаду судді адміністративного суду, ніж загального суду, іншим порядком призначення на посаду голів адміністративних судів та їх заступників, а також відсутністю можливості у Верховного суду Польщі переглядати рішення, які виносить Верховний адміністративний суд.

Проаналізований досвід зарубіжних країн є прикладом автономності адміністративного судочинства, адже ця система передбачає збалансування,

відповідність демократії кожній із держав.

Таким чином, країни Європи мають свій досвід, який формувався роками. Україна повинна враховувати цей досвід, але не відступати від своїх позицій. Вітчизняний досвід значно відрізняється, тому ми повинні будувати свій фундамент у сфері адміністративного судочинства, починаючи з витоків і закінчуючи сьогоднішньою практикою.

### **2.3. Правові та організаційні заходи вдосконалення інституту адміністративного судочинства**

На сучасному етапі дані щодо роботи адміністративних судів, а саме нормативно-правове законодавство у сфері адміністративного судочинства, його стан, зміни, які закріплюють його діяльність, є для нас цікавими та актуальними.

Досліджуючи правове регулювання адміністративного судочинства, слід зазначити, що в останні роки відбувалися зміни, які відображені в положеннях КАСУ та інших законодавчих актах. У КАСУ внесено зміни щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами про затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства.

Набули чинності законодавчі новели у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, метрологічної діяльності [116].

Відповідними законодавчими актами було врегульовано питання пенсійного забезпечення 2016 року. Законодавчі зміни в частині пенсійного забезпечення державних службовців у свою чергу вплинули на показники надходження таких справ [116].

У процесі роботи та подальшому розвитку адміністративних судів важливу роль відіграє судова та конституційна реформа, розпочата 2016 року, яка внесла велику кількість значних коректив до системи судоустрою

та судочинства.

Наше суспільство розглядає діяльність судової системи крізь призму професійності, компетентності, політичної направленості посадовців. Суттєвої різниці від зміни кадрового складу, на наш погляд, не слід очікувати, ефективність роботи залежить від механізму судової системи в цілому.

Судова реформа розпочалася з виникненням проблем в адміністративному судочинстві, у зв'язку з несвоєчасним призначенням суддів, у яких закінчилося повноваження, відбувся колапс, тобто адміністративні суди охопила кадрова криза, що призвело до масштабного перевантаження наявних суддів.

Зокрема, 2016 року на розгляд до місцевих адміністративних судів (окружних адміністративних судів і місцевих загальних судів як адміністративних) надійшло 215 339 адміністративних справ і матеріалів, що на 39 тисяч менше, ніж 2015 року [116].

На той період кількість звернень до адміністративних судів значно зменшилася, місцеві загальні суди, навпаки, були перевантажені зверненнями адміністративної юрисдикції, зокрема зросла кількість справ щодо перерахування пенсій. Середньомісячний показник надходження справ і матеріалів (44) фактично дорівнював показнику середньомісячного розгляду справ і матеріалів одним суддею окружного адміністративного суду (40). У першому півріччі 2016 року більшість справ місцеві адміністративні суди розглянули з дотриманням установлених законом строків. Понад строки ці суди розглянули 24 % справ [172].

Пленум Вищого адміністративного суду України ще раз звертав увагу на причину, яка існує тривалий час і впливає на показник оперативності розгляду справ, а саме закінчення повноважень щодо здійснення правосуддя у 45 % фактично працюючих суддів окружних адміністративних судів. На сьогодні 283 судді не можуть розглядати справи. В окремих судах ситуація є особливо критичною та впливає на оперативність розгляду справ [172].

До апеляційних адміністративних судів у звітному періоді надійшло 35 534 справи за апеляційними скаргами та матеріалами [172].

З урахуванням справ і матеріалів, не розглянутих у попередньому періоді, на розгляді апеляційних адміністративних судів перебувало 47 216 справ і матеріалів [172].

Найчисельнішими категоріями справ 2016 року були справи зі спорів у податковій і соціальній сфері (28 706 та 44 747 справ відповідно). Удвічі, порівняно з 2015 роком, збільшилась кількість справ із відносин публічної служби (11 521 справа) [116].

Тенденція до зменшення надходження справ і матеріалів спостерігається і до Вищого адміністративного суду України. Це зумовлено як загальним зменшенням кількості звернень до адміністративних судів, окремими змінами в судовій практиці, так і змінами процесуального законодавства щодо перегляду судових рішень Верховним Судом України [116].

Так, протягом 2016 року на розгляд до суду касаційної інстанції надійшло 37 818 справ і матеріалів (у 2015 р. – 57,3 тис.), із них 37 тис. – касаційні скарги та справи [116].

З урахуванням нерозглянутих залишків на розгляді у ВАСУ перебувало 63 920 касаційних скарг і справ. Судом розглянуто понад 40 тис. касаційних скарг і справ (у 2015 р. – 64,8 тис.) [116].

Досліджуючи діяльність адміністративних судів та оперуючи статистичними даними, необхідно звернути увагу на те, що у ВАСУ суддівська навантаженість 2016 року зберігалася на достатньо високому рівні.

2016 р. в інстанції касаційного провадження середньомісячний показник залишався на достатньо високому рівні, таким чином, показник кількості судових рішень, якими закінчено розгляд справ і матеріалів, – 81 судові рішення (середній показник по окружних адмінсудах – 47, по апеляційних – 33) [116].

Проте проблема перевантаження судів на сьогодні є невирішеною, і,

безумовно, цьому сприяє відокремлення компетенції між судовими гілками, у тому числі між адміністративними судами (господарськими, цивільними). Н. С. Кузнецова в науковому дослідженні «Адміністративна юстиція очима цивіліста» слушно зауважила, що в наш час суди розглядають спори з однієї предметності, здебільшого це стосується судів господарської та адміністративної юрисдикції [105, с. 3]. Така негативна практика виникає зачасту у спорах усталених та у спорах, пов'язаних із фінансово-господарською діяльністю. Відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції», спірні питання виносяться на розгляд у судах господарської юрисдикції. Н. С. Кузнецова зазначає, що з появою КАСУ цю категорію справ може розглядати суд адміністративної юрисдикції, адже ці спори за своїм характером є публічно-правовими, що надає повноцінну можливість із точки зору адміністративної юрисдикції [105, с. 3].

У ст. 4 КАСУ зазначено, що адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, крім спорів, для яких установлений інший порядок їх судового вирішення [86]. Необхідно погодитись із думкою професора В. Б. Авер'янова, що під поняття «усі публічно-правові спори» підпадає набагато ширше коло спорів, ніж ті, у яких однією зі сторін є обов'язково орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, що прямо передбачено визначенням «справи адміністративної юрисдикції». Зважаючи на вказану суперечність, справжня компетенція адміністративних судів значно виходить за межі як призначення кодексу, так і завдань адміністративного судочинства, зазначених у ст. 2 КАС України [212, с. 36].

Ще однією проблемою чинного КАС України є наявність великої кількості загальних, абстрактних, нечітких понять, що регулюють адміністративне судочинство. У ст. 2 КАСУ зазначено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у

межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [86]. Таким чином, ми прослідковуємо, що КАСУ роз'яснень щодо тих чи інших понять не надає, що, у свою чергу, вимагає реагування відповідного нормативного характеру.

Наступна проблема, яка потребує ґрунтовного дослідження, – це дотримання строків вирішення питання про відкриття касаційного провадження (ст. 334 КАС України), підготовки справ до касаційного розгляду та проведення попереднього розгляду справи ( ст. 340, ст. 343 КАС України), а також строків розгляду касаційної скарги й вирішення адміністративних справ протягом розумного строку ( ст. 342 КАС України) [212, с. 3].

Спостерігається подальша тенденція до порушень адміністративними судами правил підсудності та виходу за межі своєї компетенції.

Аналізуючи практичну діяльність Європейського суду з прав людини, необхідно звернути увагу на те, що тенденція до процесуальних порушень, у тому числі і в адміністративному судочинстві, зростає, і в більшості випадків становить порушення строків. Чіткість їх визначення в нормативно-правових актах не захищає від порушень щодо цієї категорії справ.

Слід погодитися з В. Тертичним, який щодо скорочення строків розгляду справи, зменшення державних витрат та економії бюджетних коштів зазначає, що доцільно було б запровадити, так би мовити, «обмежену

участь» суб'єкта владних повноважень у справі. Суб'єкт подає письмові пояснення (заперечення) й документи, на підставі яких прийнято рішення (вчинено дію чи бездіяльність), а також докази, які витребував суд. Здебільшого цього було б достатньо для оцінки обставин справи. Представники суб'єкта владних повноважень повинні з'явитись у засідання, якщо суд визнав їхню явку обов'язковою. З одного боку, це дозволило б юридичним службам сконцентруватися на дійсно складних справах. З іншого – з економило б значні державні кошти [206, с. 116].

Бюджетні видатки супроводжують кожну справу. Держава витрачає кошти на поштове відправлення повісток та процесуальних документів, диски для технічної фіксації, оплату праці суддів, працівників апарату, представників суб'єктів владних повноважень; несе витрати, пов'язані з розглядом справи, тощо [206, с. 117]. Ураховуючи вищезазначене, ми не можемо вбачати всі витрати необхідними для забезпечення та реалізації завдань.

Наступним, на чому хотілося б зупинитися, є питання щодо справ, які можливо вирішити не в судовому порядку, наприклад, адміністративні органи в межах своєї компетенції можуть брати на себе обов'язок приймати рішення щодо стягнень податкового боргу, штрафів, відшкодування витрат на виплату пільгових пенсій. Це надасть можливість розвантажити адміністративні суди, у тому числі розмежувати компетенції між адміністративними органами та судами, припинить дублювання їх повноважень, зменшить час та витрати.

Істотна економія можлива на компакт-дисках. За чинним законодавством, технічна фіксація судового засідання відбувається на один компакт-диск. Один диск – одна справа. Це зумовлено тим, що диск зберігається в матеріалах справи. За потреби його можна прослухати в суді апеляційної чи касаційної інстанції. Проте, як показує практика, потреба у відтворенні звукозапису виникає нечасто. Водночас на кожному диску залишається чимало вільного місця, достатнього для запису ще десятків

справ [206, с. 117].

Із принципом «Один зал – один диск» можна погодитися, адже не є принциповим збереження кожної архівної копії окремо. Як уже зазначалося, це надасть можливість зберегти простір та місце для більш вагомих документів. Не є проблемою відтворення та отримання звукозапису.

Однією з найактуальніших проблем вітчизняної юридичної практики є відсутність правової визначеності. В однакових справах суди, а інколи навіть ті самі колегиї суддів можуть висловлювати протилежні правові позиції. Це вкрай негативно впливає на всю юридичну практику, особливо в судах першої інстанції. Вони втрачають орієнтир і діють в умовах підвищеного професійного ризику. Зрозуміло, що суперечливість практики – це не лише проблема суду. Вона насамперед позначається на людях, спотворює закон [206, с. 117].

Судова система, а саме її позиція повинна відповідати чинному законодавству, сприяти вдосконаленню цієї системи з урахуванням реформи, що відбувається.

Сьогодні спостерігається надмірне апеляційне оскарження. Навантаженість саме з цього приводу охопила Львівську, Київську та Дніпропетровську області, тобто залежно від того, який апеляційний суд її запровадив.

Адміністративний суд не переглядає цих справ, а тому позбавлений процесуального права скасувати незаконну постанову. Ці справи не матимуть перспективи й у Верховному Суді, оскільки не є об'єктом касаційного перегляду. Ці установи можуть тільки узагальнювати практику й рекомендувати місцевим та апеляційним судам дотримуватися певної позиції [206, с. 118].

У зв'язку з цим слід зазначити, що апеляційні суди та Касаційний адміністративний суд повинні надавати роз'яснення щодо резонансних справ, це надасть можливість об'єднати судову практику та зменшити строки розгляду справ.

Щоб уникнути помилок, суди першої інстанції, які стикаються з неоднозначністю тлумачення норм закону, повинні мати право звертатися до вищих судів із поданням про надання методичної допомоги в застосуванні закону. Рішення про це приймається на зборах суддів. Якщо апеляційний суд не може дати роз'яснення, він звертається до Касаційного адміністративного суду. Останній може дати відповідне роз'яснення чи порушити питання про внесення змін до закону, який викликає неоднозначність; звернутися до Великої палати Верховного Суду з приводу внесення подання до Конституційного Суду України щодо тлумачення відповідної правової норми [133].

Таким чином, за такого роз'яснення перебіг провадження щодо резонансних справ повинен бути припиненим. Спосіб такої співпраці надасть можливість поліпшити взаємозв'язок між судовими ланками, оцінити справу всебічно, розглянути її з різних ракурсів, пришвидшить розгляд зазначеної категорії справ, зменшить ризик прийняття незаконного та неправильного рішення. Після надання роз'яснення Вищим судом справу поновлюють і з урахуванням усіх обставин виносять об'єктивне рішення.

Зазначений підхід зменшить помилки у судовій ланці, надасть можливість удосконалити нормативно-правове законодавство щодо принципів адміністративного судочинства.

Проблематичним залишається виконання рішень в Україні. Такий позитивний етап, як судовий контроль за виконанням рішень, не надає в повному обсязі очікуваного результату, хоча запровадження персональної відповідальності у вигляді штрафу деякою мірою зрушив із мертвої точки цей процес.

Водночас причиною невиконання рішень в адміністративних справах часто є не свідомий саботаж із боку боржників, а відсутність грошей. Бюджетне законодавство передбачає стягнення коштів тільки в межах відповідних бюджетних призначень. Відтак із держави не можна стягнути більше, ніж заплановано. Закладається механізм, коли якісь рішення суду апріорі не можуть бути виконані. Це спотворює суть судового рішення як

обов'язкового до виконання, надає йому умовності [133].

У такому випадку держава повинна бути на одній сходинці з приватною особою, дотримуватися та гарантувати принцип верховенства права, рішення суду повинні бути незалежними й не охоплювати фінансову та бюджетну сферу держави. Проте зрозуміло, що зміна механізму виконання судового рішення потребує узгодження з бюджетним законодавством.

Невиконання судового рішення є злочином (ст. 382 Кримінального кодексу України). Проте кількість розглянутих кримінальних справ за цією статтею є незначною, що свідчить про відсутність реального кримінального переслідування за невиконання рішення. Видається, що більш рішучі й послідовні дії органів прокуратури в цьому напрямі мали б істотний позитивний вплив. Повинен нарешті запрацювати регрес. Якщо держава компенсує шкоду, заподіяну з вини конкретного держслужбовця, останній повинен відповідати перед державою не тільки дисциплінарно, а й матеріально. У кожного правопорушення є автор, і саме він має відчути негативні наслідки своїх незаконних рішень (дій чи бездіяльності) [208].

Проаналізувавши зазначені проблеми, можемо визначити такі шляхи вдосконалення норм і положень адміністративного судочинства в процесі захисту порушених прав громадян: законодавство України повинно наблизитися до стандартів Європейського Союзу шляхом внесення змін до нормативно-правових актів з урахуванням досвіду європейських країн, проведенням запланованих процесів модифікації професійних якостей суддівського корпусу; органи суддівського самоврядування повинні брати участь в узгодженні та затвердженні державного бюджету щодо фінансування суддівського корпусу; організація суду повинна вдосконалюватися зовнішньо та внутрішньо, процес здійснення адміністративного провадження, у тому числі його порядок і документообіг, повинен бути автоматизованим; адміністративне судочинство має бути доступним, своєчасним, виправданим, його рішення щодо тих чи інших проваджень повинно бути відкритим і висвітлюватися в засобах масової інформації; на конституційному, нормативно-правовому рівні мають бути

визначені обов'язки суддівського корпусу, які повинні виконуватися та відповідати рівню правової культури, постійно вдосконалюватися та бути в пріоритеті; процес розподілу навантаження суддів у сфері адміністративного судочинства повинен бути чітко визначеним з урахуванням статистичних даних; організаційна структура суддівського корпусу має бути в постійному русі вдосконалення, тобто підготовка кадрів суддівської системи повинна передбачати безперервність у самовдосконаленні. Сьогодні технічний прогрес є лідером, з'являються нові технології, можливості їх застосування, у тому числі в судовій системі, наприклад, упровадження системи електронного керування, відповідно, постає потреба у кваліфікованих кадрах. Потребує також роз'яснення основна термінологія адміністративного судочинства на нормативно-правовому рівні, зокрема це повинно відображатися в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду або в іншій формі.

## **Висновки до розділу 2**

На підставі наведеного в цьому розділі можемо зробити ряд висновків:

1. Поняття «організаційне забезпечення адміністративного судочинства» включає різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності органів судової влади.

2. Поняття «судове управління», «організаційне керівництво в судах», «організаційне забезпечення органів судової влади» взаємопов'язані й за своєю природою направлені на досягнення однієї цілі, таким чином, доцільно їх об'єднати в одну категорію «державне управління у сфері організації діяльності органів судової влади».

3. Кадрове забезпечення в адміністративному судочинстві повинно здійснюватися відповідно до законодавчого закріплення вимог щодо кадрової політики в судовій системі, з урахуванням вимог суспільства, задля

подальшого розвитку та вдосконалення кадрового потенціалу.

4. Відповідно до чинного законодавства кадрове забезпечення повинно здійснюватися демократичним, законним, комплексним, цілісним, системним, багаторівневим, перспективним, послідовним, науково обґрунтованим, творчим шляхом.

5. Під кадровим забезпеченням адміністративного судочинства запропоновано розуміти сукупність взаємопов'язаних та взаємоузгоджених заходів, направлених на організаційну та правову складову процесу адміністративного судочинства щодо своєчасного та раціонального втілення основних вимог кадрової політики, із метою формування, збереження висококваліфікованих суддівських кадрів відповідно до вимог чинного законодавства.

6. Досвід європейських країн відіграє важливу роль у подальшій розбудові адміністративного судочинства.

7. У результаті аналізу досвіду Франції визначено корисні моменти організації та здійснення адміністративного судочинства. Передусім у Франції запроваджені спеціальні ради, на які покладено розгляд окремих категорій справ. Поява таких органів сприяє зменшенню навантаження на суддів адміністративних судів та ефективному розгляду справ, забезпечує раціональне дотримання строків розгляду справ, розширює можливості для всебічного дослідження матеріалів провадження.

Наступним позитивним моментом у досвіді Франції є наявність такого органу, як Трибунал конфліктів, який розглядає компетенції та рішення, тобто досліджує питання підсудності в разі розгляду компетенцій, другим критерієм є рішення, протирічні один одному. Такий орган було б доречно створити і в Україні за прикладом Франції.

8. Основними організаційними проблемами адміністративного судочинства є: перевантаження судів, наявність великої кількості оціночних категорій, дотримання строків вирішення питання про відкриття касаційного провадження, відсутність правової визначеності.

### Розділ 3

## ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ АСПЕКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

### 3.1. Процесуальна форма адміністративного судочинства

Процесуальна форма характерна для кожного юридичного процесу і є внутрішньою формою практичної діяльності. Дослідження із наукової та практичної точки зору юридичних процесів, які виражаються не безпосередньо у здійсненні уповноваженими суб'єктами спеціалізованої діяльності, із чітко окресленим предметом, дає нам можливість вважати, що інертність перебігу забезпечується шляхом реалізації послідовного організаційно-функціонального процесу, у логічній послідовності, із результатом у вигляді вирішення справ у межах процесуальної форми. На цьому етапі адміністративний процес виступає теоретико-правовою категорією, здійснює функцію системоутворення в адміністративно-правовому спорі. Розглядаючи адміністративний процес із фактичної точки зору, слід зазначити, що він складає систему юридичних фактів і юридично значущих умов щодо процесуальних дій і стадій для забезпечення й реалізації захисту суб'єктивного права. Інертний перебіг адміністративного процесу відбувається впорядковано, у формі законодавчо-регламентованої процесуальної форми.

Науковці не дійшли єдиної думки щодо визначення сутності процесуальної форми. Проблематичним виявилось розкриття сутності самого адміністративного процесу, адже це поняття багатостороннє, досліджуване на рівні самостійного, колективного опрацювання. Процесуальна форма є складовою адміністративного процесу, яка в першу чергу охоплює процесуальні функції.

В. Г. Перепелюк під адміністративно-процесуальною формою розуміє категорію теоретично плідну, що розкривається через сукупність рис

своєчасності способу зовнішнього прояву окремих вчинків учасника чи лідируючого суб'єкта (організатора) розгляду. Така «одичність» дає можливість уникнути теоретичних непорозумінь, що виникають у разі ототожнення загальної адміністративної процесуальної форми з процесуальним правом, що регулює той чи інший тип процесуальної діяльності з типом організації діяльності органу управління, що первісно унормований матеріальним правом. Процесуальна діяльність протікає не стільки згідно з процесуальною формою, скільки в процесуальній формі. А «одичність» адміністративної процесуальної форми показує багатогранність її проявів: зміст процесуального припису лідируючого суб'єкта, заснований на нормі права, операцію, результат дії, що закріплений в офіційному документі [175].

Розглядаючи процесуальну форму, В. В. Баранкова вказує на те, що вона являє собою нормативні вимоги до діяльності. Процесуальна форма не може бути нормативною моделлю, бо кожна сторона прояву права має свою нормативну модель: суб'єкт, об'єкт, дія, зміст дії, її форма. Тому правильним буде твердження про нероздільність діяльності та процесуальної форми як її зовнішньої сторони [175].

В. К. Бобров під процесуальною формою розуміє суворо регламентований порядок, установлений сукупністю правових норм, які регулюють діяльність суду, прокуратури й органів досудового розслідування, а також їх відносини між собою, із громадянами та організаціями під час порушення, розслідування й вирішення справ [33, с. 345].

Е. В. Демський у свою чергу зазначає, що адміністративна процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень зокрема. При цьому перша характеризується принаймні двома ознаками: а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду й вирішення адміністративної справи; б) утворює врегульований обов'язковий правовий

режим провадження в адміністративних справах, а також установлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури. Правовий режим охоплює принципи, способи та гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу. У процесуальній формі знаходить своє вираження зміст адміністративних проваджень. Законодавець установлює порядок розгляду адміністративних справ, яким забезпечує відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та утвердження прав і свобод людини [175].

Процесуальна форма: забезпечує умови послідовного втілення в життя конституційних принципів державного управління та адміністративного судочинства; створює стабільний, стійкий, юридично визначений режим провадження під час розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ; містить гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; створює умови, що забезпечують повноту, усебічність та об'єктивність розгляду індивідуальних справ, а також установлення істини, правильне й справедливе застосування закону; включає заходи, що забезпечують оскарження та опротестування рішень, прийнятих під час вирішення індивідуальних адміністративних справ; зобов'язує розглядати й вирішувати адміністративні справи відповідно до норм матеріального та процесуального права [175].

А. І. Бітов розкриває процесуальну форму як діяльність адміністративних судів, що являє собою встановлений нормами законодавства про адміністративне судочинство порядок: розгляду адміністративним судом відповідних адміністративних позовів (позовних заяв), порушення провадження у справі, підготовки справи до судового розгляду, розгляду та вирішення справ із винесенням відповідних процесуальних актів, оскарження й перегляду адміністративно-судових актів [32].

Таким чином, можна стверджувати, що процесуальна форма характерна

для кожного органу, який здійснює правозастосовчу діяльність. Вона характеризується послідовністю дій щодо чітко визначених завдань. Формальна визначеність також притаманна і процесуальній формі як нормі права.

На думку В. М. Горшенева, процесуальна форма має, як і всі правові поняття, особливий предмет відображення – сукупність усіх правових форм діяльності органів соціалістичної держави – й повинна «охоплювати» з віддзеркалюваною дійсністю найбільш істотне, типове для всієї сукупності [175]. Ураховуючи вищезазначене, слід погодитися з О. І. Розумом, який указує, що процесуальна форма являє собою єдність вимог, що пред'являються до дій учасників процесу [175].

Проаналізувавши погляди науковців на процесуальну форму, ми дійшли висновку, що вона є складовою процесу, від якої залежить діяльність усіх суб'єктів адміністративного судочинства, поєднує в собі функції розгляду, вирішення справ, гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також процесуальний статус суб'єктів адміністративного процесу.

Предметом нашого дослідження є саме процесуальна форма адміністративних судів, яка безпосередньо пов'язана з їх нормативно-правовим регулюванням, охоплює увесь процес провадження, починаючи з порушення та закінчуючи винесенням рішення, у деяких випадках із переглядом та оскарженням.

Сьогодні вітчизняне законодавство надає особливого значення саме процесуальній формі діяльності представників судової влади, оскільки за її допомогою стає можливим установити реальну наявність або відсутність прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, ефективно захистити їх шляхом винесення законних та обґрунтованих процесуальних актів судово-юрисдикційного реагування. Можна стверджувати, що процесуальна форма діяльності адміністративних судів виступає інструментом забезпечення законності під час правозастосовної

адміністративно-судової діяльності. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України встановлює коло суб'єктів, які мають право звернутися до адміністративного суду за захистом порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів; суддів, які не мають права розглядати конкретну справу за наявності особистої чи іншої зацікавленості в її результаті; які справи підвідомчі адміністративним судам (справи, які підпадають під юрисдикцію адміністративних судів; визначає правила предметної, інстанційної та територіальної підсудності; склад осіб, які беруть участь у справі; визначення доказів тощо [32].

В адміністративному суді адміністративна форма може бути представлена як процесуальні відносини, які відображаються у провадженні справи та направлені на забезпечення правосуддя.

Адміністративний процес, як і будь-який інший процес, не позбавлений особливостей, ознак, які йому притаманні. Ознаки можуть бути як загальні, так і спеціальні.

Загальними ознаками адміністративного процесу є такі:

по-перше, це свідома, цілеспрямована діяльність, пов'язана зі здійсненням операцій із нормами права у зв'язку з вирішенням певних юридичних справ;

по-друге, ця діяльність полягає в реалізації владних повноважень спеціально уповноваженими суб'єктами публічної влади, які взаємодіють з іншими суб'єктами, у тому числі і невладними;

по-третє, метою є досягнення певного юридичного результату, якого вимагають зацікавлені суб'єкти, та забезпечення реалізації повноважень суб'єктом, який забезпечує ведення процесу, а саме вирішення індивідуально-конкретної справи (вирішення справи адміністративної юрисдикції);

по-четверте, оформлюється за допомогою офіційних актів-документів, які закріплюють проміжні та остаточні підсумки процесуальної діяльності адміністративного суду й фіксують волю уповноваженого суб'єкта влади

щодо розглянутої юридичної справи;

і наостанок, характеризується існуванням систематизованої детальної регламентації цієї діяльності юридичними нормами, які й надають процесуальній формі здійсненню адміністративного судочинства [32].

Виокремлюючи загальні процесуальні ознаки адміністративного судочинства, неодмінно слід зупинитися й на його специфічних ознаках.

Відмежовуючи кримінальний процес від адміністративного, важливо зазначити, що його дія направлена не лише на судовий розгляд, а для адміністративного процесу розгляд справи в адміністративному суді є стадією обов'язковою, яка закріплена на законодавчому рівні.

Адміністративне судочинство як різновид юридичного процесу – це до того ж нормативно закріплена форма прийняття правових актів-документів (актів адміністративного судочинства), які розкривають особливості механізму адміністративно-судового захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [32].

Адміністративне судочинство як упорядкована діяльність адміністративних судів найтісніше пов'язане з матеріальними та процесуальними нормами адміністративного права. У цьому випадку мова йде про те, що адміністративне судочинство дозволяє реалізувати зацікавленим суб'єктам низку норм адміністративного права охоронного характеру, а точніше тих норм, які передбачають можливість звернення до адміністративного суду задля захисту прав, свобод і законних інтересів [32].

При цьому слід зазначити, що адміністративний процес є унормованим, урегульованим, складає порядок установлених нормами права адміністративно-процесуальних дій, у ході яких виникають зв'язки, відносини адміністративного характеру.

На наш погляд, адміністративне судочинство є складовою адміністративного права, їх об'єкт, предмет поєднані в одне ціле. Вони взаємодоповнюють один одного, адміністративне право виступає теоретичною та роз'яснювальною категорією, адміністративне судочинство забезпечує юрисдикційний механізм, що гарантує судовий захист від порушень із боку органів державної влади.

Необхідно зазначити, що адміністративний процес, на відміну від інших видів юридичного процесу, які пов'язані з розглядом і вирішенням ідентичних за їх назвою та природою юридичних справ (наприклад, цивільний процес пов'язаний із розглядом і вирішенням справ, що виникають суто із цивільних правовідносин), не обмежується розглядом і вирішенням справ адміністративно-правового характеру, а й обслуговує деякі інші галузеві правовідносини, ліквідовуючи в них конфлікти. Зокрема, адміністративне судочинство обслуговує правовідносини фінансового, земельного й іншого характеру, але за обов'язкової умови – присутності в них суб'єкта владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції [32].

Адміністративне судочинство як різновид юридичного процесу полягає в тому, що частина справ виникає безпосередньо з відносин, урегульованих нормами конституційного права і, зокрема, нормами, які містяться в Конституції України. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини й громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, а до компетенції адміністративних судів включені спори, пов'язані з виборами та референдумом [86].

Якщо розглядати суб'єктів адміністративного та цивільного процесу, можемо спостерігати таку закономірність. Для цивільного процесу характерна рівність сторін, обов'язкове волевиявлення, для адміністративного процесу характерна нерівність від початку, тобто одним із суб'єктів є особа, наділена владними повноваженнями, у цій системі

обумовлено доказування зі сторони виникнення конфлікту, у цивільному процесі доказування покладено на всіх суб'єктів.

Під час розгляду адміністративних справ у зв'язку з оскарженням в адміністративному суді дій (актів) суб'єктів владних повноважень обов'язок доводити законність дій, давати пояснення як в усній, так і в письмовій формі лежить в основному на відповідному представнику публічної влади (посадовій особі). Отже, «невладний суб'єкт» (громадянин, юридична особа) виступає в такому процесі як сторона, яка дає негативну оцінку діям іншої сторони (відповідача) й вимагає від суду підтвердження цієї оцінки [32].

Адміністративному судочинству притаманне поєднання різних функцій в одному виконанні процесуальних дій, які в разі одночасного втілення утворюють адміністративно-процесуальні провадження.

У юридичній науковій літературі немає єдності щодо визначення змісту та характерних ознак процесуальних проваджень, що ускладнює й дослідження процесуальної форми діяльності адміністративних судів. Так, В. М. Горшенев відзначає, що провадження – це закріплений у законодавстві порядок процесуальних дій, якому властиві ознаки системності й спеціалізації [32].

Ряд науковців до ознак провадження відносять також: наявність порядку, встановленого законом, певної послідовності процесуальних дій із розгляду судом першої інстанції тієї або іншої сукупності справ і наявність відособленої категорії справ [118, с. 88-99]; стадійність і виникнення внаслідок процесуальної ініціативи [55, с. 27, 464] тощо.

Інші дослідники вказують на те, що провадження мають такі характерні ознаки:

- 1) вони є у правовому змісті динамічним фактичним складом, а також багатосуб'єктним фактичним складом;
- 2) процесуальні права й обов'язки як джерело провадження повинні мати своїм предметом тільки процесуальні дії;
- 3) будь-яка дія, що є складовою провадження, має самостійну

внутрішньопроцесуальну відносність;

4) істотна особливість структури провадження – нерівноцінність попередніх процесуальних дій порівняно з остаточним актом;

5) порівняно з остаточним актом підготовчі процесуальні дії є безпредметними [191, с. 26-32].

Ознаки процесуального провадження розкрито в різних галузях права, (кримінальному, цивільному), їх структура схожа, загальнотеоретичні ознаки майже ідентичні, вони різняться здебільшого спеціальними ознаками.

Отже, з урахуванням вищезазначених проаналізованих позицій можемо охарактеризувати специфічні ознаки адміністративного судового провадження:

– діяльність адміністративного суду є специфічною, порядок розгляду справ підпорядковується адміністративній юрисдикції;

– окреслені питання можуть бути розглянуті лише в порядку адміністративного судочинства;

– суб'єктивний склад відрізняється від інших правосуб'єктністю; суб'єкту адміністративного судочинства притаманна владно-правова ознака;

– відповідно, мета й завдання адміністративного судочинства вирізняють його з-поміж інших проваджень.

Процесуальна форма адміністративного судочинства є частиною провадження й характеризується такими ознаками: має інтенсивний механізм, забезпечує процес розгляду справи виключно адміністративною юрисдикцією, спрямовує та регламентує правове становище учасників відповідно до поставленої мети й компетентностей.

Також слід звернути увагу, що провадження, на відміну від інших структурних елементів адміністративного судочинства, таких як стадії та процесуальні дії, охоплює логічно послідовний порядок розгляду питань адміністративної юрисдикції.

Більшу частину проваджень можна вважати специфічною відповідно до предмета. Процедура провадження відрізняється від інших елементів

процесуальної форми адміністративного судочинства, тобто якісно та змістовно відрізняється від інших процесуальних чи процедурних порядків захисту прав суб'єктів публічно-правових відносин (наприклад, від процедури адміністративного оскарження). Формування такого порядку відбувається з урахуванням особливостей правової природи питань адміністративно-судового розгляду, які й визначають характерні ознаки провадження [32].

У зв'язку з тим, що провадження в адміністративному судочинстві – це комплекс дій, який відображений у чинному законодавстві, його суть полягає у здійсненні адміністративним судом взаємоузгоджених та взаємозалежних дій задля досягнення певного процесуального результату в адміністративній юрисдикційній сфері.

Як зазначає А. І. Бітов, стадії адміністративно-судового провадження відображають логічну послідовність здійснення процесуальних дій, передбачених тим чи іншим провадженням для досягнення цілей, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України. До цілей належать, у першу чергу, розгляд і вирішення справи адміністративної юрисдикції задля захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [32].

Отже, провадження в адміністративному судочинстві характеризується стадійністю, є логічно-послідовним процесом, етапність та кількість стадій залежить від категорії справ, щодо яких ведеться провадження, метою є досягнення необхідного результату.

Традиційно виділяють такий комплекс стадій: 1) порушення адміністративно-судового провадження (звернення з адміністративним позовом); 2) стадія підготовчого слухання справи (так зване підготовче

провадження); 3) стадія судового розгляду справи; 4) винесення рішення у справі. Разом із тим в окремих випадках провадження може завершитися на стадії підготовчого слухання справи, якщо наприкінці цієї стадії буде прийняте рішення про закриття провадження у справі внаслідок, наприклад, вирішення конфлікту. Тобто проходження адміністративної справи в адміністративному судочинстві не обов'язково повинно відбуватися відповідно до передбачених Кодексом адміністративного судочинства України стадій [32].

Але в будь-якому випадку стадійність адміністративно-судового реагування на конфлікт, що виник між суб'єктами публічно-правових відносин, передбачає:

1) аналіз ситуації (перевірка позову; аналіз управлінської документації та відповідного нормативного матеріалу й т. д.), у ході якого збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, про реальні факти, про наявні проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді певних процесуальних документів і береться за основу адміністративно-судових актів;

2) прийняття адміністративно-судового акта (постанови, ухвали), у якому фіксується юрисдикційно-владна воля адміністративного суду [32].

Таке судове рішення виступає як акт реалізації свідомої, вольової, юридичної визначеності однієї з наявних форм судової влади. У судовому рішенні відображена норма права у вигляді інформації щодо конфліктних питань.

Проаналізувавши стадії адміністративного судочинства, можемо виділити такі обов'язкові елементи:

а) конфліктне завдання, яке потребує вирішення шляхом комплексних процесуальних дій;

б) комплекс процесуальних дій, який у сукупності направлений на дослідження, розкриття та аналіз обставин;

в) пошук нормативно-правової норми щодо вирішення конфліктної

ситуації;

в) документи процесуального характеру, у яких відображаються й закріплюються підсумки проведених на цій стадії процесуальних юридично значимих дій.

Таким чином, під стадією адміністративного судочинства слід розуміти послідовні дії в декілька етапів, спрямовані на досягнення мети адміністративно-процесуального характеру під впливом засобів та форм їх здійснення.

Слід наголосити на тому, що адміністративний процес є однією з форм юридичного процесу, йому притаманні як загальні ознаки, так і специфічні, тобто характерні лише для цієї галузі. Загалом він є самостійним, регулятивним, специфічним процесом у сфері діяльності відповідних органів судової влади, а саме адміністративних судів.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що під процесуальною формою адміністративного судочинства слід розуміти суцільний, раціональний, уніфікований процес, який закріплений у нормах адміністративно-процесуального права, установлює порядок діяльності адміністративних судів та осіб, які беруть участь в адміністративному процесі. Відповідно, цей процес утворює врегульований особливий правовий режим провадження в адміністративних справах та охоплює гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також процесуальний статус суб'єктів.

За допомогою процесуальної форми відбувається втілення конституційно-правових, державно-правових, адміністративно-правових принципів, забезпечується у процесі провадження стабільність і стійкість. Вона виступає провідником у забезпеченні гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

### 3.2. Стадії адміністративного судочинства

Адміністративне судочинство є одним із видів юридичного процесу, для якого характерна відповідна процедура, тобто стадійність. Як уже зазначалося в попередньому підрозділі, стадії адміністративного судочинства є структурно обумовленими послідовними операціями. Таким чином, розгляд справи в адміністративному суді здійснюється відповідно до певної послідовності з урахуванням цільових пріоритетів.

Безперечно, у цьому контексті необхідно зупинитися на порядку розгляду справ в адміністративних судах відповідно до положень чинного законодавства.

Розпочнемо з подання позовної заяви або скарги, адже будь-який судовий процес, у тому числі й адміністративний, починається саме з цього моменту.

Адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Отже, адміністративним процесуальним засобом, яким забезпечується реалізація права на звернення до суду з метою здійснення правосуддя у справах, що виникають у спорах з публічно-правових відносин, є адміністративний позов. При цьому в ст. 160 КАС України визначено, що позов подється у письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Слід зазначити, що сучасне тлумачення позову подібне до стародавнього. Так, римські юристи з приватного права розглядали будь-яке юридичне питання перш за все з позиції наявності позовного захисту, а потім тільки права [36].

Позов втілює право зацікавленої особи на відкриття провадження адміністративної справи в суді та судову діяльність щодо захисту порушеного, невизнаного чи оскаржуваного права або інтересу, що охороняється законом. Позов в адміністративному судочинстві – це вимога

зацікавленої особи до суду про здійснення правосуддя в адміністративних справах на захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. У такій вимозі до суду міститься й вимога до відповідача [36].

Визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права призводить до посилення змагальних начал в адміністративному судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу. Воно передбачає можливість надання сторонам різноманітних позовних засобів захисту права в межах чинного законодавства. Унаслідок такого визнання позивач отримує можливість відмовитись від вимоги, викладеної в позові, змінити її, а якщо постає питання про відшкодування шкоди, – змінювати й ціну позову. Орган управління чи посадова особа (відповідач) може визнавати заявлену вимогу, висувати матеріально-правові та процесуальні заперечення проти позову [36].

Учені-адміністративісти, досліджуючи позов в адміністративному процесі, визначають його як категорію широкого спектру дії, з одного боку, це суто процесуальний інститут, з іншого – матеріально-процесуальний. Ми погоджуємося з тим, що позов в адміністративному процесі є складовою матеріально-процесуального інституту.

У дослідженні «Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин» А. В. Бречко наголосив, що матеріально-правовою стороною позову є вимога позивача до відповідача, а процесуально-правовою – вимога до суду про захист права [36].

Адміністративне судочинство застосовує вчення про структуру позову, елементами якого є: 1) підстава позову; 2) предмет позову; 3) зміст позову. Названі елементи повинні відображати матеріально-правову й процесуальну складові адміністративного позову. Так, під підставою (підставами) адміністративного позову розуміють обставини справи (юридичні факти) та норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи [36].

Як зазначає А. В. Бречко, ототожнювати підстави позову з нормами права недоречно, адже вони наближені до юридичних фактів. У юридичній літературі виділяють дві групи фактів. Перша – активні, тобто такі, які підтверджують, що спірне право належить позивачеві, а на відповідача покладені певні обов'язки; друга – пасивні, у яких зосереджено виконання дій відповідачем, спрямованих на заперечення права позивача або утвердження за собою права, яке йому не належить [36].

Проаналізувавши, яку ланку займає позов в адміністративному процесі, зупинимося на його предметі. Предметом позову є неодмінно матеріально-правові відносини, які чітко розмежовані та сформульовані. Формулювання проявляється у вимогах, передбачених у КАС України. До них віднесено певний перелік інформації, яку повинен містити позов, а саме: найменування адміністративного суду як органу, до якого подається позов; інформація щодо позивача та відповідача; об'єкт, тобто позовні вимоги та обставини; інформаційний аспект щодо сплати судового збору, експертизи та ін.

Не менш важливим елементом позову є зміст. Під змістом слід розуміти форму судового захисту. Зміст адміністративного позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача. Формулювання позовних вимог можуть становити зміст адміністративного позову. По суті, це бажаний для позивача спосіб захисту адміністративним судом прав, свобод чи інтересів, які він вважає порушеними [85].

Суб'єкти самостійно регулюють свої відносини, діють на власний розсуд щодо вступу у правовідносини, визнання їхнього змісту, здійснення своїх прав або утримання від них. На такий саме спосіб указує КАС України: суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, і не може виходити за межі позовних вимог. Але суд може вийти за межі позовних заяв, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін, про захист яких вони просять. Наприклад, якщо позивач звертається до адміністративного суду з вимогою визнати незаконним

положення нормативно-правового акта відомства, суд має право встановити, що порушення суб'єктивного права позивача зумовлено не тільки цим положенням, але й цілою низкою інших актів. Водночас суд не має права визнавати це положення та інші акти незаконними, якщо вони не порушують суб'єктивних прав позивача. Тобто для повного захисту прав позивача суд повинен вийти за межі позовних вимог [36].

Наявність принципу диспозитивності в адміністративному процесі зумовлена специфікою публічно-правових спорів, результати вирішення яких можуть вплинути не лише на сторони, але й на широке коло осіб. Як слушно вказують Р. Куйбіда та В. Шишкін, реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві завжди перебуває під контролем суду, зокрема: процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем адміністративного позову; прийняття судом відмови стягувача від примусового виконання; визнання судом умов примирення сторін або мирової угоди, укладеної в процесі виконання [119, с. 222]. Це підтверджується ст. 44, ст. 47, ст. 51 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначаються права та обов'язки сторін, які беруть участь у справі. Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують права, свободи чи інтереси інших осіб [36].

Отже, адміністративний суд повинен виступати гарантом у державній системі, яка направлена на захист прав та свобод людини й громадянина в публічно-правових спорах, реалізація цього захисту відбувається за поданням адміністративного позову. Адміністративний позов є відправною точкою адміністративного процесу, містить вимогу матеріально-правового характеру, яка виникає відповідно до відносин у публічно-правовій сфері.

Таким чином, подання позовної заяви є стартовим етапом судового адміністративного процесу, а тому ця заява має відповідати певним процесуально-правовим вимогам:

– вона повинна бути підвідомчою та підсудною взагалі адміністративному суду і, зокрема, адміністративному суду відповідної інстанції;

– вона повинна бути подана в письмовій формі або оформлена відповідним протоколом безпосередньо в канцелярії адміністративного суду;

– вона повинна містити чіткі дані про скаржника (прізвище, ім'я та по батькові громадянина, його місце проживання або місцезнаходження (поштова адреса), способи зв'язку зі скаржником);

– скарга повинна бути предметною, тобто містити певну, чітко сформульовану вимогу громадянина про реагування адміністративного суду на конфліктну ситуацію (вказуються права та свободи громадянина, які вважаються порушеними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, і фактичні дані, що підтверджують цей конфлікт), рішення, яке оскаржується (копія чи оригінал), якщо це можливо, додається до скарги;

– повні відомості про відповідача не повинні бути абсолютизованим елементом скарги – такі дані можуть мати місце в разі, коли громадянину відомо заздалегідь, яка посадова особа або орган публічної влади припустився порушень прав громадянина, що, звичайно, активізує діяльність адміністративного суду щодо швидкого прийняття рішення у справі й ефективізації персоніфікованого накладання стягнення на винну посадову особу [128, с. 67].

Після отримання позовної заяви на стадії відкриття провадження в адміністративній справі суддя з'ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, установленим статтею 106 КАСУ;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

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

б) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, установлених КАСУ [217].

Відповідно до кожної обставини справи може здійснюватися перевірка, результати якої будуть базуватися на огляді й аналізі позовної заяви та її додатків, і цей процес виокремлюється в процесуальну дію.

Перший етап полягає у з'ясуванні дієздатності особи, яка подала позовну заяву, або представника, якщо позовну заяву подав він. У цьому контексті наголошуємо, що позовну заяву може подати лише особа з повною дієздатністю, тобто починаючи з 18 років.

Дієздатність є правовою категорією й означає здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові.

Дієздатність належить фізичним особам, які досягли повноліття та не визнані судом недієздатними, а також органам публічної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, їх посадовим та службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Прикладом судової практики щодо встановлення адміністративно-процесуальної дієздатності особи є справа № 203/3707/12. Так, ухвалою Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 18 квітня 2013 року залишено без розгляду на підставі п. 1 і 2 ч. 1 ст. 155 КАС України адміністративний позов будівельного кооперативу до Ювілейної селищної ради Дніпропетровського району Дніпропетровської області, за участю третіх осіб без самостійних вимог на стороні позивача – ОСОБА\_1 та інших, третіх осіб без самостійних вимог на стороні відповідача – виконавчий комітет Дніпропетровської районної ради Дніпропетровської області,

ОСОБА\_2, ОСОБА\_3, про визнання протиправним та скасування рішення селищної ради. Підставою для постановлення такої ухвали суду першої інстанції стало те, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності та яка не має повноважень на ведення справи [218].

Як свідчать матеріали справи, рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської районної ради народних депутатів від 28.10.89 № 270 було зареєстровано статут автокооперативу. Рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської районної ради від 28.03.90 № 77 було надано дозвіл на виготовлення проєктно-кошторисної документації з подальшим будівництвом гаражів кооперативу [218].

Аналізуючи ці рішення, звертаємо увагу на те, що відбулася зміна назви кооперативу: автокооператив змінився на гаражно-будівельний кооператив.

Відповідно, Дніпропетровський районний суд виніс ухвалу про залишення справи без розгляду, зазначену позицію обґрунтував відсутністю документів, які б підтверджували державну реєстрацію юридичної особи – гаражно-будівельного кооперативу. На наш погляд, рішення було достатньо необґрунтоване, і ми можемо погодитися з ВААС, який натомість ухвалу Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 18 квітня 2013 року скасував, а справу направив до суду першої інстанції для продовження розгляду, виходячи з того, що згідно з даними, відображеними в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зареєстрована така юридична особа, як гаражно-будівельний кооператив, де також особою, яка має право вчиняти дії від імені юридичної особи без довіреності, указано ОСОБУ\_4, тобто представника позивача, яка подала позовну заяву до суду першої інстанції. Суд дійшов висновку, що наведені обставини підтверджують правомірність подачі позовної заяви особою, яка мала повноваження на ведення справи від імені позивача [218].

Відповідно до ст. 56 Кодексу адміністративного судочинства України, права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли

віку, із якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом. Якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, із якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі в таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена. Суд із метою захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, із якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, та які беруть участь у справі, може залучити до участі у справі їхніх законних представників. У разі відсутності представника в сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, а також у разі, якщо законний представник цих осіб не має права вести справу в суді з підстав, установлених законом, суд зупиняє провадження у справі та ініціює перед органами опіки й піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника [85].

Таким чином, повноваження особи щодо представництва її інтересів здійснюється в обов'язковому порядку на підставі довіреності, у якій чітко визначені межі повноважень та процесуальні дії, на які її уповноважено. Практика свідчить, що в судах помилки щодо визначення повноважень представника зустрічаються нерідко.

Наприклад, ухвалою ХОАС від 23.12.2013 у справі № 822/4826/13-а, за позовом Красилівської ОДПІ Головного управління Міндоходів,

Старокостянтинівське відділення, до ФОП ОСОБИ\_1 про стягнення податкового боргу позовну заяву повернуто представнику у зв'язку з тим, що довіреністю від 19.07.2013 № 374/9/10-014 ОСОБУ\_2 не наділено правом підпису й подачі позову до ХОАС та будь-яких інших судів України [218].

Ухвалою ВААС від 28.01.2014 ухвалу ХОАС від 23.12.2013 скасовано як таку, що перешкоджає судовому розгляду, чим було порушено право податкового органу на доступ до правосуддя, а справу направлено до ХОАС для продовження розгляду. ВААС в ухвалі зазначив, що з тексту вказаної довіреності представника ОСОБУ\_2 наділено правом представляти інтереси Красилівської ОДПІ Головного управління Міндоходів у Хмельницькій області в усіх державних органах, установах, підприємствах, місцевих, апеляційних судах, вищих спеціалізованих судах, Верховному Суді України з усіма правами та обов'язками, а також щодо підписання всіх процесуальних документів [218].

Згідно з аналізом установлених під час апеляційного розгляду обставин, ВААС вважає, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку, повернувши позовну заяву на підставі п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України, чим було порушено право податкового органу на доступ до правосуддя [218].

Зміст позовної заяви в адміністративному судочинстві відіграє ключову роль під час розгляду справи. Позовна заява, а саме її наповнення, надає можливість судді оцінити ситуацію, що склалася, та обрати вид провадження, у якому в подальшому буде розглядатися справа, у тому числі й про її судову юрисдикцію та підсудність, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, про залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо.

У ст. 160 КАСУ визначені вимоги щодо позовної заяви, зокрема в ній мають зазначатися: найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; ім'я (найменування) позивача, його поштова адреса, інші засоби зв'язку; ім'я (найменування) відповідача, посада й місце служби

посадової чи службової особи, поштова адреса та інші засоби зв'язку; зміст позовних вимог згідно ст. 160 КАСУ, виклад обставин, якими вони обґрунтовуються, із поданням доказів чи з посиланням на докази, на їх підтвердження. На наш погляд, зважаючи на цілі статті та встановлені в ній засоби їх досягнення, позовну заяву може бути передано до адміністративного суду також кур'єром. Датою подання адміністративного позову в цьому випадку слід вважати дату реєстрації позовної заяви в апараті адміністративного суду. І вимагати довіреність у кур'єра в цьому випадку не потрібно (небезпека подання адміністративного позову від імені іншої особи без належних на те повноважень така сама, як і під час надсилання позовної заяви поштою). Однак ця позиція може бути не сприйнята окремими судами. Також можна звернутися до адміністративного суду з позовною заявою у формі електронного документа, скріпленого електронним цифровим підписом, оскільки відповідно до частини першої статті 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Але для цього в адміністративному суді повинні бути створені відповідні технічні умови, і про можливість прийняття адміністративним судом звернень у вигляді електронних цифрових документів має бути повідомлено громадськість [85].

Стаття 161 КАС України передбачає, що позивач повинен додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що додаються до неї відповідно до кількості відповідачів та третіх осіб, а також документ про сплату судового збору.

Положення ч. 1 ст. 169 КАСУ вказують: якщо суддя встановив, що позовну заяву подано без додержання вимог, зазначених у ст. 160, ст. 161 КАСУ, він постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення та встановлюється строк, достатній для усунення недоліків [86].

Прецедентна практика Європейського суду з прав людини виходить із

того, що, реалізуючи п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [217], кожна держава-учасниця цієї Конвенції має право встановлювати правила судової процедури, у тому числі й процесуальні заборони та обмеження, зміст яких – не допустити судовий процес у безладний рух. У зв'язку з наведеним залишення позову без руху з підстав, передбачених законом (невідповідність позовної заяви вимогам щодо її змісту, несплата судового збору тощо) не є порушенням права на справедливий судовий захист. Разом із тим Європейський суд зазначає, що не повинно бути занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але й реальним [218].

Суд має право залишити позовну заяву без подальшого руху, але в той же час повинен вказати в ухвалі помилки та терміни щодо їх усунення.

Якщо в зазначений в ухвалі термін недоліки не були усунені, позовна заява повертається позивачеві. У такому випадку припиняється подальший розгляд цієї позовної заяви на стадії відкриття провадження без вирішення спору по суті. Таким чином, повернення позовної заяви можемо віднести до процесуальної дії.

Суд повинен на доступному рівні роз'яснювати положення статей, щоб не виникало неоднозначності, що може призвести до перешкоджання доступу до правосуддя.

Під час винесення ухвали про повернення позовної заяви суд повинен бути впевненим щодо отримання цієї ухвали позивачем, адже, відповідно до ст. 120 КАС України, згідно з якою строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку. Правило про неробочий день (частина шоста коментованої статті) є загальним і стосується всіх строків. Воно пов'язане з графіком роботи суду, а отже, реальною можливістю вчинити певні процесуальні дії в суді. Для визначення вихідних, святкових та неробочих днів необхідно звертатися до

положень КЗпПУ.

Стаття 67 КЗпПУ передбачає два вихідні на тиждень за п'ятиденного робочого тижня або один вихідний на тиждень за шестиденного робочого тижня, при цьому загальним вихідним визначено неділю. Суди працюють у режимі п'ятиденного робочого тижня, а тому вихідними в контексті коментованої статті вважаються субота та неділя [85].

Прикладом помилкового повернення позовної заяви є справа № 2270/6967/12, у якій ухвалою ХОАС від 03.04.2013 позовну заяву СПД ОСОБИ\_1 до Регіонального управління департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів ДПС України у Хмельницькій області про визнання дій неправомірними та скасування рішення про застосування фінансових санкцій залишено без руху на підставі ч. 3 ст. 106 та ч. 1 ст. 108 КАС України, а саме не сплачено необхідну суму судового збору, надано позивачу строк для усунення недоліків до 15.04.2013. Ухвалою від 17.04.2013 позовну заяву повернуто позивачу, оскільки вказані недоліки не було усунено у встановлений строк [218].

У цьому випадку ми бачимо, що ВААС, а н сьогоднішній день Касаційний адміністративний суд не погоджується з таким висновком суду першої інстанції у зв'язку з тим, що судом було визначено строк для усунення недоліків до 15 квітня 2013 року. Ухвалу про повернення позовної заяви судом прийнято 17 квітня 2013 року. Колегія суддів вважає, що вказана ухвала прийнята судом передчасно.

Отже, документи на усунення недоліків, неточностей у позовній заяві повинні бути надіслані вчасно, і строк для виправлення повинен бути розумним. У цьому випадку позивач не пропустив строки, значить, рішення суду першої інстанції є помилковим.

ВААС ухвалу ХОАС скасував (на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність), а справу направив до суду першої інстанції для продовження розгляду виходячи з того, що

відповідно до ст. 120 КАС України останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день. Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу. Відповідно до ст. 120 КАС України строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку [218].

Відповідно до КАСУ, компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

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

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

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

компетенції [86].

У судовій практиці застосування процесуальних норм чітко прослідковуються проблеми визначення юрисдикції щодо окремих категорій справ. Спірними виявилися питання розмежування «спору про право» та «публічно-правового спору» у сфері земельних відносин. У зв'язку з цим виникла проблема щодо підвідомчості, не функціональної чи територіальної, а саме юрисдикційної. Це призвело до відмови першої інстанції у відкритті таких проваджень.

Як приклад помилкового визначення судом першої інстанції юрисдикції окремих категорій спорів наведемо справу № 688/4222/13-а за позовом ОСОБИ\_1 до Підгородненської міської ради, Відділу Держземагентства у Дніпропетровському районі, Дніпропетровського районного відділу ХРФ ДП ЦДЗК, ОСОБИ\_2 про визнання нечинними та скасування рішень та державного акта на право власності на землю, зобов'язання вчинити певні дії.

Ухвалою Дніпропетровського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 17 жовтня 2013 року відмовлено у відкритті провадження у справі та роз'яснено позивачу право звернутися до суду з відповідним позовом у порядку цивільного судочинства. Підставою прийняття такої ухвали став висновок суду про те, що у відповідача ОСОБИ\_2 на підставі оскаржуваних рішень органу місцевого самоврядування та державного акта виникло право власності на земельну ділянку, тобто позивачем оспорюється право власності останнього [218].

Апеляційним Дніпропетровським судом ухвалою від 16.01.2014 було скасовано попередню ухвалу першої інстанції. Ухвала першої інстанції містила відмову у відкритті провадження. Дніпропетровський апеляційний суд направив справу на доопрацювання. Під час скасування рішення першої інстанції апеляційний суд оперував тим, що спір, який виник між сторонами, є адміністративним, оскільки позивачка оспорує порушені права та інтереси у сфері публічно-правових відносин, будь-яких вимог, які б стосувалися

права власності, позивачка у позовній заяві не заявила. У зв'язку з цим висновок суду першої інстанції про те, що в цьому випадку має місце спір про право, є помилковим, адже вказані вимоги належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Питання такого характеру висвітлюються в п. 9 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [155], де підкреслено, що оскільки порядок видачі державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку перебуває у сфері публічно-правових відносин, то спори щодо дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо їх видачі підлягають розгляду адміністративними судами.

У той же час у п. 7 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» висвітлена інша позиція, а саме: спори, що виникають із земельних відносин, у яких хоча б однією зі сторін є фізична особа, незважаючи на участь у них суб'єкта владних повноважень [150], згідно зі ст. 15 ЦПК розглядаються в порядку цивільного судочинства [225].

Слід наголосити на тому, що поширеною є практика, коли місцеві суди загальної юрисдикції розглядають земельні спори за участю суб'єкта владних повноважень у порядку цивільного судочинства.

Як уже було зазначено, у ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [86].

У ст. 4 КАС зазначено, що справою адміністративної юрисдикції (адміністративною справою) є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих

повноважень [86].

Проаналізувавши правозастосовну діяльність судів першої інстанції Вінницького апеляційного адміністративного округу, можна з упевненістю сказати, що визнання юрисдикції адміністративних справ щодо відносин публічної служби іноді буває помилковим.

Прикладом є ухвала ХОАС від 11.03.2013 (справа № 2270/7689/12), якою закрито провадження у справі за позовом ОСОБИ\_1 до Центру підвищення кваліфікації, перепідготовки працівників та кінології Держмитслужби про стягнення коштів та роз'яснено позивачу, що розгляд його справи віднесено до суду цивільної юрисдикції.

Указана ухвала скасована ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 23.04.2013, а справу направлено до суду першої інстанції для продовження розгляду. ВААС указав, що в цьому випадку працівники Центру є посадовими особами відповідно до Митного кодексу України, відтак спірні правовідносини пов'язані з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням, звільненням із публічної служби, відповідно, цей спір є публічно-правовим, а тому підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства (на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність). Центр підвищення кваліфікації, перепідготовки працівників та кінології Держмитслужби, згідно зі Статутом, чинним на момент виникнення спірних правовідносин, є спеціалізованою митною установою, що підпорядковується Державній митній службі України. Працівники Центру є посадовими особами митної служби (ст. 407 Митного кодексу України від 11.07.2002, у редакції на момент виникнення спірних правовідносин), їм присвоюються спеціальні звання [218].

У ст. 4 КАСУ йдеться про публічну службу. Публічна служба – це передусім діяльність на державних політичних посадах. До публічної служби відносять суддів, прокурорів, військовослужбовців, у тому числі сюди входить альтернативна служба, дипломатична служба, інша державна

служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Колегія суддів дійшла висновку про віднесення зазначеної справи до публічно-правової, яка підлягає адміністративній юрисдикції. З урахуванням аналізу Митного кодексу, працівники Центру є посадовими особами митної служби й наділені владними повноваженнями.

Розглянемо випадок, коли позивач має право заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою.

Прикладом вищезазначеного випадку є справа № 2-а/0270/5442/12 за адміністративним позовом ОСОБИ\_1 до Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Дніпропетровській області про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення, скасування припису про усунення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил від 07.11.2012.

Ухвалою ВААС від 28 лютого 2013 року скасовано ухвалу ДООС від 30 листопада 2012 року, якою позовну заяву повернуто позивачу з посиланням на пункт 6 частини 3 статті 108 КАС України, оскільки справа не підсудна цьому адміністративному суду, виходячи з такого [218]. Під час винесення ухвали суд першої інстанції не звернув увагу та не врахував усі необхідні обставини. Керуючись КАСУ, ВААС(на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність), повернув позовну заяву у зв'язку з невідповідністю цьому адміністративному суду. Ми бачимо, що постанова про вчинення адміністративного правопорушення та припис про усунення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил стосується саме інтересів позивача як учасника публічно-правових відносин. У зв'язку з цим чітко прослідковується, що суд першої інстанції взагалі не врахував цього, не проаналізував докази й порушив процесуальні норми. Таким чином, справу слід направити до суду першої інстанції для продовження провадження.

Що стосується строків повернення, то слід звернути увагу, що строк

звернення до адміністративного суду розповсюджується та поширюється на всі публічно-правові відносини, за винятком тих, які встановлені в інших нормах КАСУ.

Також слід зазначити, що відповідно до КАСУ адміністративний позов повинен бути поданий у межах звернення до адміністративного суду, якщо ж позов буде подано після закінчення строків, він не підлягає задоволенню й залишається без розгляду.

Момент виникнення права на позов характеризується об'єктивними та суб'єктивними обставинами. До об'єктивних обставин слід віднести сам факт порушення, до суб'єктивних – момент, коли особа дізналася або могла дізнатися про факт порушення.

Початок перебігу цього строку починається залежно від особливостей правовідносин, урахування юридичних фактів та оцінювання їх уповноваженою особою. Отже, із появою підстав, що надаються суб'єкту владних повноважень щодо пред'явлення вимог, починає обчислюватись перебіг строку.

У більшості випадків помилки, які виникають у разі залишення заяви без розгляду, стосуються саме некомпетентності суддів. З'ясування обставин повинне бути всебічним, всеохоплюючим, належним. Таким чином, нез'ясування чи неправильне визначення судом моменту, із якого особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, неврахування обставин, на які посилався позивач, обґрунтовуючи поважність пропуску строку звернення до суду, або відсутність спростування доводів позивача про наявність поважних причин пропуску строку призводить до великої кількості помилок, а в подальшому – і негативних наслідків.

Так, у справі № 688/850/13-а позов ОСОБИ\_1, ОСОБИ\_2 до Шепетівського бюро технічної інвентаризації, Шепетівської міської ради, Управління Держкомзему в м. Шепетівка, Реєстраційної служби Шепетівського міськрайонного управління юстиції м. Шепетівка, треті особи

Земельний відділ Шепетівської міської ради, ОСОБА\_3, ОСОБА\_4 про визнання нечинним рішення, визнання незаконною та скасування технічної інвентаризації, зобов'язання вчинити певні дії, зобов'язання утримуватися від вчинення певних дій, ухвалою від 01 березня 2013 року Шепетівського міськрайонного суду Хмельницької області залишено без розгляду у зв'язку з пропусшенням строку звернення з позовом до суду [218].

Ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду ухвалу Шепетівського міськрайонного суду від 01.03.2013 скасовано, а справу направлено до суду першої інстанції для продовження розгляду, виходячи з того, що судом першої інстанції не встановлено часу, коли позивачам стало відомо про рішення органу місцевого самоврядування, що є предметом оскарження [218].

Досліджуючи справу, звертаємо увагу на те, що позивач оскаржує рішення відповідача. У матеріалах справи відсутні дати будь-яких обрахунків строків. У зв'язку з цим апеляційний суд вважає висновок суду першої інстанції необґрунтованим, таким, що не відповідає фактичним обставинам. Також зазначено, що суд першої інстанції не врахував, що відповідно до ст. 160 КАС України на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – вказує докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів [86]. У свою чергу, суд може збирати докази з власної ініціативи. У випадку, коли особа відсутня під час розгляду справи без поважних причин, суд вирішує справу на основі наявних доказів.

На наш погляд, відповідно до КАСУ, суд не повинен був відмовляти в поновленні пропущених строків, ґрунтуючись лише на основі припущень про порушення строку звернення до суду.

Іншим прикладом є справа № 822/2689/13-а за адміністративним позовом ОСОБИ\_1 до УПФУ в Хмельницькому районі Хмельницької області про визнання протиправною та скасування вимоги.

Ухвалою ВААС від 16 липня 2013 року скасовано ухвалу ХОАС від

14.06.2013, якою позовну заяву залишено без розгляду виходячи з того, що на копії повідомлення про вручення оскаржуваної вимоги відсутній особистий підпис позивача про отримання такої вимоги, що порушує Правила надання послуг поштового зв'язку від 05.03.2009. Тому це повідомлення не є допустимим доказом у розумінні КАС України й безпідставно взяте ХОАС до уваги під час вирішення питання про початок перебігу строку звернення до суду. Оскільки позивачу стало відомо про наявність боргу під час особистого звернення до відповідача 30.05.2013, позовну заяву до суду першої інстанції подано 13.06.2013, тому строк, установлений КАС України, не є пропущеним [218].

У цьому випадку також прослідковується передчасне винесення рішення судом першої інстанції, знову ж таки питання постає про пропущення строків без поважних причин.

Згідно з КАСУ, до обов'язків суду належить перевірка пропущених строків позивачем відповідно до їх поважності. У подальшому відбувається відкриття, підготовка справи та розгляд.

Підготовка адміністративної справи є важливою стадією, від якої залежить подальший її розвиток. Ця стадія містить сукупність процесуальних дій, які спрямовані та визначення саме спірних, неоднозначних питань, що виникають між сторонами. На цій стадії також відбувається з'ясування можливостей щодо припинення спору та дослідження всього зібраного доказового матеріалу для вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Суддя на цій стадії повинен здійснювати такі процесуальні дії: приймати рішення про витребування документів та інших матеріалів; приймати рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; приймати рішення про проведення попереднього судового засідання.

Стадія підготовки також передбачає процес забезпечення адміністративного позову, тобто вжиття заходів щодо належного розгляду позову, подальшого виконання постанови, якщо її буде прийнято на користь позивача.

У кожному випадку суд повинен урахувати всі обставини справи, розглядати докази, характерні для такої категорії справ, установлювати істину, обставини, належно оцінювати їх.

У пункті 17 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06.03.2008 № 2 Пленум надав роз'яснення, що в ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, із яких він дійшов висновку про існування обставин, які б свідчили про наявність підстав для забезпечення позову.

Прикладом вищезазначеного є справа № 141/494/16-а за позовом ОСОБИ\_1 до Дніпропетровської районної ради Дніпропетровської області про визнання незаконним та скасування рішення.

Ухвалою ВААС (на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність) від 31 липня 2016 року ухвалу Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 03 липня 2016 року, якою клопотання позивача про забезпечення адміністративного позову задоволено, скасовано та постановлено нову ухвалу, якою в задоволенні клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову відмовлено виходячи з того, що обґрунтованих підстав, доводів, доказів на підтвердження викладених у клопотанні обставин не наведено та не надано. Також очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення у справі під час розгляду цього клопотання суд не вбачає, так само як і обставин, які вказують, що для відновлення порушених прав позивачу необхідно буде докласти значних зусиль. Крім того, суд вважає вказані висновки передчасними, оскільки

зазначене рішення відповідача є предметом оскарження в цій справі, а тому його оцінка з точки зору законності буде надаватися під час розгляду справи по суті, а не під час вирішення клопотання про забезпечення позову [218].

Досліджуючи практику адміністративного суду щодо випадків задоволення клопотання та забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення відповідача як правового акта індивідуальної дії, зазначимо, що в цьому випадку суд повинен фактично поновити позивача на посаді саме на час розгляду, таким чином продовжуючи трудові правовідносини до моменту винесення остаточного рішення.

Протилежним прикладом може слугувати справа № 802/2096/16-а за адміністративним позовом прокуратури Дніпропетровської області, третя особа на стороні позивача – ОСОБА\_1 до Дніпропетровської міської ради, третя особа на стороні відповідача – ОСОБА\_2 про скасування рішення.

Ухвалою ВААС (на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність) від 31 липня 2016 року ухвалу ВОАС від 13 червня 2016 року, якою в задоволенні клопотання про забезпечення позову відмовлено, – скасовано та постановлено нову ухвалу, якою забезпечено адміністративний позов прокуратури Дніпропетровської області шляхом заборони Дніпропетровській міській раді вчиняти дії, пов'язані з передачею земельної ділянки площею 0,0806 га АДРЕСА\_1 в оренду, суборенду чи її викупом, до ухвалення рішення по суті в цій адміністративній справі, із таких підстав. Надаючи оцінку висновкам суду першої інстанції, ВААС(на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність) зауважує, що у зв'язку з тривалими строками розгляду адміністративних справ за позовом прокуратури Дніпропетровської області до Дніпропетровської міської ради про визнання протиправним та скасування рішення від 25.05.2006 № 124, існує ймовірність відчуження спірної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі, що може призвести до необхідності вжиття додаткових заходів із метою повернення її в комунальну власність [218].

При цьому суд враховує наданий представником апелянта в судовому засіданні витяг з інтернет-мережі, відповідно до якого на вебсайті dom.ria.ua розміщено оголошення про продаж будівлі, побудованої на спірній земельній ділянці, що також свідчить про ймовірність відчуження зазначеної земельної ділянки чи надання її в користування іншій особі [218].

У питаннях забезпечення позову, відповідно до практики та закріплених нормативно-правових актів чинного законодавства, суд має оцінити доводи заявника згідно з критеріями обґрунтованості та адекватності; повинен сприяти забезпеченню рівності інтересів сторін, а також учасників судового процесу; розглядати взаємозв'язок із заходами щодо забезпечення позову та предметом позову, при цьому враховувати усі труднощі, які можуть виникнути під час розгляду, таким чином забезпечити охорону інтересів учасників судового процесу.

Наступна стадія – судовий розгляд, який є найвагомим у процесі. На стадії розгляду вирішується спір по суті шляхом заслуховування пояснень, дослідження доказів. Як зазначалося раніше, обставини можуть бути суб'єктивними та об'єктивними. Вони можуть перешкоджати судові під час розгляду справи та під час вирішення її в цілому. Якщо такі перешкоди існують, процес розгляду може бути тимчасово припинений, і в подальшому відбувається закінчення провадження без постановлення судового рішення.

У КАСУ визначені обставини, підстави та правові наслідки про залишення позовної заяви без розгляду. У ході розгляду такого питання досліджується та з'ясовується підстава, яка впливає на залишення позовної заяви без розгляду.

Після вирішення всіх питань, що стосуються цієї підстави, суд обґрунтовує рішення про залишення чи розгляд позовної заяви в подальшому.

Відповідно до ст. 124 КАС України, судовий виклик або судове повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів здійснюються рекомендованою кореспонденцією (листом,

телеграмою), кур'єром зі зворотною розпискою за адресами, указаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повістки, складеного відповідно до статті 129 цього Кодексу, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефонограмою, опублікування у друкованому засобі масової інформації. У пункті 1 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270 (далі Правила № 270), зазначено, що рекомендоване поштове відправлення – реєстрований лист, поштова картка, бандероль, секограма, дрібний пакет, мішок «М», які приймаються для пересилання без оцінки відправником вартості їх вкладення. Згідно з п. 17 Правил № 270, рекомендовані поштові картки, листи та бандеролі з позначкою «Вручити особисто», рекомендовані листи з позначкою «Судова повістка» приймаються для пересилання лише з рекомендованим повідомленням про їх вручення [218].

Однією з підстав залишення позову без розгляду є повторне неприбуття без поважних причин або без повідомлення про причини неприбуття. У такому разі обов'язковим є з'ясування, чи належним чином було повідомлено про розгляд справи, чи взагалі було повідомлено.

Отже, відповідно до Правил № 270 передбачені доставка, вручення, а також повернення повідомлення про вручення поштового відправлення внутрішнього рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка» за зворотною адресою, але слід зазначити, що Правила не передбачають для судових повідомлень, направлених рекомендованим листом, довідки із зазначенням причини повернення – «за закінченням установленого строку зберігання», яка засвідчується підписом працівника поштового зв'язку та відбитком календарного штемпеля. Зазначене за своїм сутнісним змістом не є причиною невручення, а є причиною повернення. Із зазначених норм права випливає, що в разі повернення рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка» мають зазначатись причини невтручання, а не причини повернення такого рекомендованого листа. Правила вручення повісток також

врегульовані КАС України.

Прикладом може слугувати справа № 2270/6080/16 за адміністративним позовом ФОП ОСОБИ\_1 до ДПІ у м. Дніпропетровськ про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. Ухвалою ВААС(на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність) від 19.03.2016 ухвалу ДООАС від 25.01.2013, якою залишено без розгляду позовну заяву відповідно до ст. 205 КАС України внаслідок повторного неприбуття позивача в судове засідання, – скасовано, оскільки в матеріалах справи відсутні документи, визначені ст. 129 КАС України, що свідчили б про належне сповіщення позивача про призначене судово засідання [216].

Іншим прикладом є справа № 678/18/16-а за адміністративним позовом ОСОБИ\_1 до Адміністративної комісії виконавчого комітету Одеської міської ради про визнання протиправною та скасування постанови.

Ухвалою ВААС (на сьогоднішній день Вищий адміністративний суд України припинив свою діяльність) від 03 вересня 2016 року ухвалу Летичівського районного суду Хмельницької області від 29 квітня 2016 року, якою адміністративний позов залишено без розгляду на підставі ст. 205 КАС України, – скасовано виходячи з того, що в позовній заяві позивач просив розглянути позов без його участі, проте суд першої інстанції не взяв до уваги цей факт [218].

У випадку, коли виноситься ухвала про залишення позовної заяви, суд повинен обов'язково враховувати, що таке рішення не є вирішенням спору, а лише закінченням розгляду справи. Цей факт, безперечно, порушує та перешкоджає ходу справи, а тому суд, виносячи таку ухвалу, повинен ґрунтовно та вмотивовано зазначити підставу, яка передувала такому рішенню.

Зупинення провадження у справі виступає самостійною процесуальною формою, адже містить, по-перше, обставину, яка не дозволяє або заважає здійснювати розгляд; по-друге, це тимчасова перерва у провадженні; по-

третє, це завжди документ, тобто ухвала суду, яка оформлена відповідно до вимог законодавства.

У ст. 236 КАСУ визначені підстави та строки щодо обов'язкового зупинення провадження. Відповідно до ч. 1, суд зупиняє провадження у справі в разі:

1) смерті або оголошення в установленому законом порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини допускають правонаступництво, а також ліквідації органу, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи, яка була стороною у справі, – до встановлення правонаступника;

2) необхідності призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи – до вступу у справу законного представника;

3) неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, – до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі;

4) звернення обох сторін із клопотанням про надання їм часу для примирення – до закінчення строку, про який сторони заявили в клопотанні;

5) звернення із судовим дорученням про надання правової допомоги до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави – до надходження відповіді на доручення [86].

Беручи до уваги вищезазначене, наголосимо, що ініціативу щодо такого зупинення можуть проявляти як особи, які беруть участь у справі, так і може її проявити суд, якщо йому стануть відомі підстави для цього.

Ч. 2 ст. 236 КАСУ визначає, що суд має право зупинити провадження у справі в разі:

1) захворювання особи, яка бере участь у справі, підтвердженого медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю до суду, якщо її особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до її одужання;

2) знаходження особи, яка бере участь у справі, у відрядженні, якщо її

особиста участь буде визнана судом обов'язковою, – до повернення з відрядження;

3) призначення судом експертизи – до отримання її результатів;

4) наявності інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом [86].

У цьому випадку також ініціативу щодо такого зупинення можуть проявляти як особи, які беруть участь у справі, так і сам суд.

Наступне, на що слід звернути увагу, це те, що підстава, передбачена ст. 236 КАС України, а саме «наявність інших причин за обґрунтованим клопотанням сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, – до терміну, встановленого судом», може бути застосована лише з ініціативи сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору.

Таким чином, проходження справи в адміністративному суді носить стадійний характер. Під стадією адміністративного судочинства ми розуміємо спрямовану на досягнення матеріально обумовленого процесуально-правового результату динамічну, відносно відокремлену сукупність процесуальних дій адміністративного суду, які об'єднані в просторі та часі й характеризуються особливими засобами та формами їх здійснення й забезпечують логічну послідовність розгляду та вирішення адміністративного спору.

Стадії адміністративного судочинства з урахуванням обов'язковості стадійного проходження справи можна поділити на основні та факультативні. Основними стадіями, тобто такими, які є обов'язковими для впорядкування розгляду й вирішення адміністративного спору, є: порушення адміністративно-правової справи в адміністративному суді; попереднє провадження; вирішення справи в судовому засіданні.

Факультативними, тобто такими, що можуть мати місце, стадіями адміністративного судочинства є: апеляційний перегляд адміністративно-

судового рішення; касаційний перегляд адміністративно-судового рішення [128, с. 124].

### 3.3. Процесуальні документи в адміністративному судочинстві

Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві – це спосіб вираження процесуальних дій законодавчо визначеним способом та порядком, у письмовому вигляді з врахуванням обставин та фактів справи для подальшого з'ясування істини, із метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій.

Полеміка стосовно класифікації процесуальних документів у науковому світі досі триває, і ми вважаємо за потрібне зупинитися на цьому питанні та його дослідити. Так, М. В. Клочкова у статті «Критерії класифікації документів як джерел доказів у адміністративному судочинстві» погодилася, у чому ми її підтримуємо, з Т. В. Івановою, яка стверджує, що метою класифікації документів є: підвищення оперативності роботи апарату управління й відповідальності виконавців шляхом розмежування функцій структурних підрозділів та обов'язків виконавців, чіткого розподілу інформації; економія праці за рахунок використання інформаційно-довідкового апарату [84].

С. Й. Гонгало пропонує всі документи класифікувати за такими критеріями: 1) за способом фіксації інформації – письмові, графічні, фото-, фоно-, кінодокументи; 2) за змістом – організаційно-розпорядчі, фінансово-розрахункові, постачальницько-збутові та ін.; 3) за найменуванням – положення, накази, розпорядження, інструкції, звіти, акти, записки, листи, ордери, плани та ін.; 4) за способом виготовлення – типові, трафаретні,

індивідуальні [51, с. 153]. Ця класифікація є універсальною, оскільки може застосовуватися до будь-яких документів [84].

О. М. Перунова в дисертаційному дослідженні розробила більш комплексну класифікацію процесуальних актів-документів. Зокрема класифікацію таких документів дослідниця проводить у двох напрямках: перший – за ознаками видової класифікації процесуальних актів-документів; другий – за функціональним призначенням процесуального акта-документа [84].

За видовою класифікацією документів О. М. Перунова виділяє такі критерії: 1) суб'єкт процесу, від якого процесуальний документ виходить; 2) стадія цивільного процесу; 3) вид судочинства. Ця класифікація відіграє роль під час систематизування процесуальних документів [84].

Отже, критерії, за якими класифікуються процесуальні документи, зводяться до змісту, форми, виду, функціональності та ін. Зазначені критерії охоплюють ту інформацію, яка містить наукову, теоретичну, практичну значущість, відповідає нормам допустимості та належності.

У свою чергу М. В. Клочкова вважає, що з практичної точки зору більш корисною є класифікація за функціональним призначенням:

1) правозахисні процесуальні акти-документи (позовні заяви, заяви; заяви з окремих питань), їх структура вказує на те, що всі вони є волевиявленням осіб, які беруть участь у справі, містять вимоги чи прохання, звернення до суду;

2) правозастосовчі процесуальні акти-документи, у яких фіксуються індивідуальні конкретні правові приписи;

3) процесуальні акти-документи в стадії перевірки законності та обґрунтованості судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанції;

4) процесуальні акти-документи в стадіях провадження у зв'язку з винятковими та нововиявленими обставинами;

5) процесуальні акти-документи у стадії виконання судових рішень;

6) допоміжні процесуальні акти-документи (ухвали суду про

забезпечення позову, про призначення судової експертизи тощо);

- 7) проміжні (ухвали про зупинення провадження у справі);
- 8) інформаційні [84].

Слід зазначити, що для класифікації процесуальних документів беруть до уваги особливі ознаки, які відрізняють їх із-поміж інших та враховують розмежування повноважень судів під час розгляду справ і компетенцію щодо розгляду адміністративних справ.

У свою чергу Е. Ю. Швед у дисертаційному дослідженні за ознакою структури судового адміністративного процесу виділяє дві великі групи процесуальних актів-документів: 1) акти, що приймаються під час здійснення провадження в суді першої інстанції; 2) акти, що приймають під час перегляду судових рішень: а) акти апеляційного провадження; б) акти касаційного провадження; в) акти провадження за винятковими обставинами; г) акти провадження за нововиявленими обставинами [84].

Судовий акт є відповідним процесуально-правовим реагуванням адміністративного суду на хід розгляду та вирішення справи, яке формалізує владне волевиявлення цієї інституції. Судові акти за характерними рисами питання, яке вирішується адміністративним судом, можна поділити на судові рішення та ухвали.

Пленум Верховного Суду України в постанові від 29 грудня 1976 р. № 11 «Про судові рішення» зазначив, що судові рішення є найважливішим актом правосуддя, покликаним забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, правопорядку та здійснення проголошеного Конституцією принципу верховенства права [20].

У Конституції України поняття «судове рішення» й «рішення суду» вжиті як синоніми та визначають загальну назву акта застосування права судом. Такий підхід до визначення цих термінів збережено і в Кодексі адміністративного судочинства, проте на відміну від Цивільного процесуального та Господарського процесуального кодексів України, КАС України містить визначення видів судового рішення (ст. 241), розкриває

поняття постанови та ухвали (ст. 4), що дає можливість говорити про різновиди судових рішень залежно від форми, способу прийняття, за обсягом вирішених питань, за юридичними наслідками [20].

За юридичними наслідками судові рішення можуть поділятися на рішення про присудження (про виконання або утримання від виконання певних дій), рішення про визнання (про наявність або відсутність правовідносин), конститутивні рішення (про перетворення правовідносин, тобто їх припинення чи зміну) [20].

Основними видами судових рішень в адміністративних справах залежно від того, які питання через них вирішує суд, є постанова й ухвала. Постановою суд вирішує вимоги адміністративного позову за суттю, вона усуває публічно-правовий спір, а ухвалою суд вирішує процесуальні питання.

Залежно від того, на якій стадії процесу суд ухвалює судові рішення, їх можна поділити на проміжні (якими провадження у справі в суді певної інстанції не закінчено) та кінцеві (якими суд закінчує розгляд справи в суді певної інстанції). Кінцеві судові рішення відповідно до КАС України суд ухвалює іменем України. Постанову щодо частини позовних вимог, незважаючи на те, що вона є проміжним судовим рішенням, також суд оголошує іменем України. Кінцеве судове рішення є остаточним, якщо його не можна оскаржити. За формою судові рішення можуть бути усними або письмовими. Постанови мають форму лише письмового документа [85].

Згідно ст. 4 КАС України, постанова – письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову; ухвала – письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги [86].

У науковій літературі піддається критиці нова термінологія КАС

України, а саме назви актів адміністративного судочинства, висловлюється думка про доцільність уніфікації термінів, тому що суди цивільної юрисдикції виносять судові рішення та ухвали, суди господарської юрисдикції – рішення, ухвали та постанови. Крім того, термін «постанова» було вилучено з цивільного процесу 2001 р., він застосовувався в юридичній літературі з цивільного процесу як узагальнюючий щодо всіх судових актів [75, с. 101], однак розробники КАС України обрали саме такі назви – «постанова» та «ухвала», та попри відмінність у назвах вимоги, що висуваються до судових рішень, є однаковими.

Судові акти є офіційними документами, під час виготовлення яких судді повинні дотримуватись офіційно-ділового стилю, що характеризується нейтральним тоном викладу матеріалу, точністю, чіткістю, стислістю й зрозумілістю, використанням обов'язкових стійких мовних зворотів, що скорочують процес укладання текстів.

Судове рішення – це правозастосовчий акт, постановлений іменем України, оформлений у вигляді процесуального документа, яким владно підтверджується наявність чи відсутність спірного правовідношення, унаслідок якого воно перетворюється в безспірне на основі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи [91, с. 194].

Судовим рішенням підтверджується наявність або відсутність між сторонами правовідносин, у ньому є елементи наказу, воно є актом застосування норм матеріального й процесуального права тощо. Зазначені риси підкреслюють лише окремі властивості рішення, які не дають повного уявлення про його суть. У рішенні адміністративного суду є елементи імперативного характеру, примусової сили держави, але суть його не в цьому. Застосування примусової сили державою – це специфічна гарантія, що забезпечує реалізацію права й відрізняє його від інших соціальних норм. Одним із державних органів, який може застосовувати примусову силу, є адміністративний суд. Актом діяльності адміністративного суду є таке застосування його рішення. Воно спрямоване безпосередньо на виконання

заходів примусу, у них адміністративний суд від імені держави визначає сторін для виконання певних дій з метою реалізації їх спірних правовідносин. Визначення для сторін таких дій – це і є наказ адміністративного суду [235, с. 323].

Прийняттям рішення завершується стадія судового розгляду, отже, судові рішення виступає адміністративним процесуальним актом, який підсумовує діяльність адміністративного суду першої інстанції з розгляду й вирішення адміністративної справи по суті. У рішенні фіксується вся проведена адміністративним судом діяльність із дослідження й оцінки доказів щодо встановлення юридичних фактів, а також щодо застосування норм права до конкретних правовідносин та їх суб'єктів [235, с. 330].

Судове рішення є постановою адміністративного суду, у якій закріплюється відповідь на правові вимоги громадянина, що звернувся зі скаргою. З огляду на юридичну природу та процесуальну спрямованість, рішення адміністративного суду можна розглядати в такому ракурсі:

– по-перше, як акт адміністративного правосуддя, тобто ми визнаємо владність висновку адміністративного суду, який підтверджує або заперечує наявність юридично-фактичного стану, що характеризує порушення прав і свобод громадян і, відповідно, підтверджує або заперечує винуватість органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування;

– по-друге, як акт застосування права, у цьому випадку судові рішення закріплює правову позицію адміністративного суду, ураховуючи обставини справи, кваліфікуючі ознаки, відповідно до законодавчого врегулювання, яке здійснюється шляхом застосування відповідних матеріальних та процесуальних положень адміністративного права;

– по-третє, як процесуальний документ; мається на увазі формалізація процесу вирішення адміністративної справи з урахуванням правових наслідків.

Таким чином, судові рішення поєднує юрисдикційно-функціональні особливості та деякі інформаційно-роз'яснювальні.

До рішень адміністративного суду висуваються певні вимоги.

Передусім кожне судове рішення повинно бути прийнято з дотриманням принципу законності. Законним є рішення, якщо воно ухвалене за умови точного дотримання, виконання й використання норм процесуального права, а також у повній відповідності до норм матеріального права, які підлягають застосуванню до цих правовідносин, або засноване на застосуванні в необхідних випадках закону, який регулює подібні відносини, або керується загальними засадами й змістом законодавства [214, с. 171].

На наш погляд, неухильність дотримання ухвалених процесуальних вимог є застосуванням норм права до тих правовідносин, що вже існують.

Недотримання вимоги щодо законності судового рішення є безумовною підставою для його скасування. Так, постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 02 квітня 2009 р. у справі № 22-а-6408/9104 скасовано постанову Франківського районного суду м. Львова, оскільки оскаржуване рішення було ухвалене з порушенням норм матеріального права, що призвело до неправильного вирішення справи [214, с. 174].

Якщо щодо законності рішення суду в цивільній справі рекомендації містяться в постанові Пленуму Верховного Суду України від 18.12.2009 № 14 «Про судові рішення у цивільній справі», то щодо судового рішення в адміністративному судочинстві рекомендації вищих судових інстанцій відсутні [214, с. 174].

На сьогоднішній день, Верховний Суд, відповідно до своїх повноважень даних постанов не виносить, але на наш погляд повернення до практики прийняття роз'яснювальних постанов Пленуму є необхідним, адже у судових рішеннях ВС не завжди можна виписати алгоритм дії судді, які дають змогу дійти певного правового висновку, є категорії справ, які нечасто доходять до суду касаційної інстанції або взагалі не оскаржуються, а досвід, знання і норми законодавства зобов'язують ВС забезпечити єдність судової практики. .

Вважаємо за доцільне повернення до практики прийняття

роз'яснювальних постанов Пленуму ВС, дані повноваження ВС впершу чергу спрямовані на підтримку однакового тлумачення і застосування судами норм права і є одним із елементів конституційного механізму охорони єдності української правової системи, а отже і пропонуємо прийняти постанову Пленуму Верховного Суду «Про судові рішення в адміністративному судочинстві», у якій будуть чітко визначені межі адміністративного судочинства, вимоги щодо рішень, принципи, відповідно до яких відбувається винесення рішення, процес з'ясування обставин справи, їх ухвалення та підтвердження відповідно до вимог закону.

У цьому контексті хотілося б зазначити, що законним рішення може вважатися в тому випадку, коли суд, урахувавши норми матеріального права, виконав належним чином усі вимоги адміністративного судочинства. Якщо виникають спірні правовідносини, застосовують аналогію права чи аналогію закону. Аналогія права являє собою застосування до спірних відносин, які не врегульовані конкретною нормою і на які не можна поширити дію регулюючої подібні відносини норми, загальних засад законодавства. Аналогія закону – це застосування до правовідносин норми закону, яка регламентує подібні правовідносини. Також на рішення суду можуть впливати норми матеріального та процесуального права, якщо ці норми в тому чи іншому випадку суперечливі, то застосовується норма, яка має найвищу юридичну силу. У разі, якщо вони мають однакову юридичну силу, застосування відбувається за ієрархією виникнення та прийняття. І наостанок слід зазначити, що суд враховує роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, що містяться в постанові від 01 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» щодо цих суперечностей.

Таким чином, судові рішення завжди повинно відповідати нормам законності, бути достатньо обґрунтованим та належно вмотивованим. Ті чи інші докази повинні відповідати нормам закону та бути допустимими. На думку В. М. Кравчука, обґрунтованість рішення полягає у правильності

встановлення фактичних обставин справи та правильній оцінці доказів. Від цього залежить правильність правової кваліфікації спору [214, с. 174].

В умовах змагального судочинства важливе значення має сприйняття матеріалів справи судом, який повинен вирішити справу та ухвалити судове рішення. Таким чином, принцип безпосередності передбачає дві основні вимоги. По-перше, суд має обґрунтувати своє рішення виключно на доказах та встановлених обставинах, а по-друге, докази повинні бути першоджерелами.

Обґрунтованість судового рішення є однією з гарантій дотримання судами принципу верховенства права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене на підставі повно та всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених доказами, які були досліджені під час розгляду.

Серед принципів правосуддя в частині винесення рішення велику роль, навіть основну, відіграють докази та обставини як предмет правовідносин. Як слушно зазначає О. Шиманович, залежно від характеру відносин між сторонами сукупність юридичних фактів, що підлягають з'ясуванню у справі, буде різною [214, с. 172].

Кожен доказ, кожна обставина розглядається лише в межах певного провадження. Обставини повинні бути конкретно визначені, не розширені, це сприятиме швидкому розгляду справи.

Наступною умовою обґрунтованості рішення є доведеність обставин, що мають значення для справи. Після визначення кола обставин, які підлягають дослідженню у справі, суд повинен перевірити їх доказами. Згідно зі ст. 90 КАС України суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Ніякі докази не мають для суду наперед установленної сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Недотримання вимоги щодо обґрунтованості судового рішення є підставою для його скасування або зміни. Так, постановою Львівського

апеляційного адміністративного суду від 10.12.2009 у справі № 10414/09/9104 скасовано постанову Тернопільського окружного адміністративного суду, оскільки оскаржуване рішення було ухвалене не на підставі повно та всебічно з'ясованих обставин справи, не підтверджених тими доказами, які були наявні в матеріалах справи та досліджені в судовому засіданні [214, с. 173].

Не менш важливою ознакою в судовому рішенні є відповідність висновків обставинам справи.

Дослідження доказів та обставин у справі не в повному обсязі чи помилкове їх оцінювання призводить до втрати законності рішення, обґрунтованості й проявляється в порушенні процесуальних норм.

Вважаємо, що в постанові Пленуму Верховного Суду «Про судові рішення в адміністративному судочинстві», необхідність прийняття якої обґрунтовувалася раніше, потрібно означити конкретно всі критерії щодо законності, обґрунтованості, доказування матеріалів адміністративної справи, які впливають на рішення суду.

У літературі міститься така вимога до рішення суду в адміністративній справі, як вичерпність. В. М. Кравчук під вичерпністю розуміє таку властивість постанови суду, яка характеризує повноту відповіді суду на всі правові питання, що були поставлені перед ним [214, с. 173].

Винесення постанови є вичерпним, повним лише в тому випадку, коли спір вирішено остаточно, з урахуванням усіх обставин справи.

Постанова суду має відповідати нормам права, бути чіткою, зрозумілою, містити конкретно зазначене рішення щодо справи. Рішення можуть бути такими: задовольнити позовні вимоги в повному обсязі чи частково, якщо відмовлено в задоволенні позову, то сформульована позиція щодо такого рішення.

Рішення суду в адміністративній справі має ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним та обґрунтованим, умотивованим та безумовним, ухвалюватися на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які

підтверджені доказами у справі. Із цього приводу слушно висловилися П. П. Заворотько та М. Й. Штефан, які зазначили, що включення до рішення умов, від яких залежить можливість його виконання, підкреслювало б необхідність перед початком виконання встановити наявність таких умов. Це призведе до необхідності проведення нового дослідження, особливо коли між сторонами виник спір про ці умови [214, с. 170-175].

Елементами вимоги щодо процесуальної форми є зрозумілість, точність в оформленні рішення, зміст та структура повинна бути конструктивною, логічною, відповідати нормам законодавства.

Вважаємо слушною думку С. В. Сенік, згідно з якою вимогою до деяких судових рішень є також їх справедливість. Це стосується випадків, коли суд у рішенні конкретизує права й обов'язки сторін (наприклад, установлює розмір відшкодування моральної шкоди тощо). Автор вважає, що справедливість судового рішення не протистоїть його законності, а є окремим способом її вияву [214, с. 175].

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що рішення суду в адміністративній справі повинно відповідати принципам законності, верховенства права, обґрунтованості, безумовності, справедливості та виконувати функції щодо гарантування основних положень Конституції України.

Із метою вдосконалення практики слід прийняти постанову Пленуму Верховного Суду «Про судові рішення в адміністративному судочинстві», у якій будуть чітко визначені межі адміністративного судочинства, вимоги щодо рішень, принципи, відповідно до яких відбувається винесення рішення, процес з'ясування обставин справи, їх ухвалення та підтвердження відповідно до вимог закону. Рішення адміністративного суду є правопоновлювальним актом, який уособлює призначення, принципову, функціональну й процесуально-правову специфіку адміністративної юстиції, а також є показником її доцільності й дієвості.

Наступним судовим актом є ухвали, які за своєю природою не

вирішують справи по суті, а мають на меті правове впорядкування проходження справи в адміністративному суді, а в деяких випадках документаційну фіксацію закінчення провадження у справі без прийняття судового рішення [184, с. 274].

Якщо постановляється судове рішення, яким провадження у справі зупиняється чи закривається, позовна заява залишається без розгляду або приймається рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, воно викладається у формі ухвали (акт застосування норм процесуального права, спрямований на вирішення окремих питань, що виникли в процесі розгляду адміністративної справи) [92, с. 234].

Зазначимо, що постанова від ухвали відрізняється тим, що нею вирішується подальша доля об'єкта адміністративного процесу, яка, як правило, у справі постановляється одна.

Судові ухвали різноманітні, їх можна класифікувати за такими критеріями:

1) за суб'єктним критерієм (хто виносить):

- одноособові: виносяться суддею, який одноособово розглядає справу;
- колегіальні: виносяться судом у разі колегіального розгляду справи;

2) за формою, у якій виражаються ухвали:

- усні або протокольні: заносяться до протоколу судового засідання (наприклад, про відкладення розгляду справи);
- у вигляді окремого процесуального документа (наприклад, про залишення позовної заяви без руху);

3) за змістом:

– підготовчі ухвали: вирішуються окремі питання підготовки справи до судового розгляду (прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів; призначення експертизи; вирішення питання про залучення третіх осіб);

– ухвали з поточних питань, які виникають під час розгляду справи (наприклад, заміна неналежної сторони, повернення до з'ясування обставин у

справі);

– припинювальні ухвали (наприклад, про залишення позовної заяви без руху);

– заключні ухвали (наприклад, про закриття провадження у справі, про зупинення провадження у справі);

– ухвали, прийняті щодо винесеної постанови (наприклад, щодо виправлення описок та очевидних арифметичних помилок у судовій постанові);

– окремі ухвали;

4) залежно від судової інстанції, що постановляє ухвалу:

– ухвали окружних (місцевих) адміністративних судів;

– ухвали апеляційних адміністративних судів;

– ухвали Вищого адміністративного суду України [92, с. 234].

Ухвали викладаються окремим документом із питань, які безпосередньо закріплені в КАС України [40, ст. 160]: 1) залишення позовної заяви без руху; 2) повернення позовної заяви; 3) відкриття провадження в адміністративній справі; 4) об'єднання та роз'єднання справ; 5) забезпечення доказів; 6) визначення розміру судових витрат; 7) продовження та поновлення процесуальних строків; 8) передачі адміністративної справи до іншого адміністративного суду; 9) забезпечення адміністративного позову; 10) призначення експертизи; 11) виправлення описок та очевидних арифметичних помилок; 12) відмови в ухваленні додаткового судового рішення; 13) роз'яснення постанови; 14) зупинення провадження у справі; 15) закриття провадження у справі; 16) залишення позовної заяви без розгляду; 17) інших питань, які вирішуються поза судовим розглядом. Наприклад, у разі підстав, передбачених КАС України, виноситься окрема ухвала про відвід (самовідвід) судді [92, с. 231].

Ухвала, що викладається окремим документом, складається з таких частин:

– вступна частина із зазначенням: дати й місця її постановлення;

найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів); імен (найменувань) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;

– описова частина із зазначенням: суті клопотання та імені (найменування) особи, яка його заявила, чи іншого питання, що вирішується ухвалою;

– мотивувальна частина із зазначенням: мотивів, із яких суд дійшов висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу;

– резолютивна частина із зазначенням: висновків суду, строку й порядку набрання ухвалою законної сили та її оскарження.

Якщо ухвали постановлені без виходу до нарадчої кімнати, вони заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання. Слід зазначити, що в ухвалі, яку суд постановляє без виходу до нарадчої кімнати, оголошуються висновок суду та мотиви, із яких суд дійшов такого висновку. Ухвали, постановлені в судовому засіданні, проголошуються негайно після їх постановлення [92, с. 256].

Слід зазначити, що відповідно до положення КАСУ суд має право постановити окрему ухвалу, із подальшим її направленням до суб'єктів, які наділені владними повноваженнями щодо усунення причин та умов, що спричинили порушення закону [86].

Під час постановлення окремої ухвали рішення повинно відповідати нормам законності та бути в повному обсязі обґрунтованим. Рішення, яке відповідає нормам закону, є обґрунтованим із точки зору матеріального та процесуального права.

Лише в процесі відправлення правосуддя в судових органах з'являється можливість здійснювати оцінку стану законності в окремих організаціях, підприємствах. Причому коло аналізованих питань під час цієї оцінки досить широке. Для реалізації контрольних повноважень судові органи використовують «проміжну ланку» – відповідні адміністрації підприємств, установ та організацій. Крім того, контрольні повноваження судових органів не поширюються на громадян. Єдиною формою реагування суду на

розкриття порушення законності є окрема ухвала [201, с. 118].

У ч. 2 ст. 249 КАС України визначено, що в разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними [86].

За невиконання окремої ухвали існує адміністративна відповідальність (згідно зі ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та кримінальна відповідальність за умисне невиконання окремої ухвали (згідно зі ст. 382 Кримінального кодексу України) [85].

Р. Корнута дає визначення окремої ухвали як різновиду ухвал суду. Окрему ухвалу можна розглядати як один із виявів механізму стримування й протидії гілок державної влади. Суд як орган судової влади наділено певними контрольно-наглядовими функціями в межах іншої влади, що необхідно для її злагодженого та правомірного функціонування. Отже, для суду постає необхідність із метою збереження балансу здійснення влади обережно та виважено користуватися цим механізмом. Зі свого боку, виконавча влада і взагалі держава, а так само органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для підтримання авторитету правосуддя мають уважно ставитися до таких ухвал [85].

Окрему ухвалу слід відрізнити від постанови, у якій дається відповідь на вимоги адміністративного позову. Зокрема, суд окремою ухвалою може повідомити про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Окрема ухвала є й реакцією на ті порушення, що не усуваються постановою, а також на причини й умови вчинення порушень, щоб запобігти їх повторенню.

Окрема ухвала суду – це процесуальний спосіб судового впливу (контролю) на виявлені під час судового розгляду та ухвалення судового рішення порушення закону.

Окрема ухвала постановляється в різних судових процесах, зокрема в

цивільному, господарському, адміністративному. У Кодексі України про адміністративні правопорушення поняття «окрема ухвала» відсутнє. Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий 13 квітня 2012 р., поняття окремої ухвали також не визначає, хоча в КПК України, прийнятому 28 грудня 1960 р., існувало таке поняття, яке активно використовувалося під час здійснення судочинства в кримінальному процесі [80].

У ході аналізу КАС України можна спостерігати таку тенденцію: судовий контроль включає окрему ухвалу як певний вид своєї діяльності, направленої на виявлення правопорушення законодавства з боку суб'єктів, які беруть участь в адміністративному процесі та здійснюють правосуддя.

На практиці ж апеляційні та касаційні суди виносять окремі ухвали на дії судів першої та апеляційної інстанцій, які не є підставою для скасування судових рішень, але потребують додаткового реагування. Так, зокрема, Київський апеляційний адміністративний суд у справах № 22-а-23114/08 (окрема ухвала від 14.07.2009); 2-а-152/09 (окрема ухвала від 31.05.2010); 2-а-23/09/0223 (окрема ухвала від 27.07.2010) та Вищий адміністративний суд України у справах № К-32964/06 (окрема ухвала від 12.10.2010), К-32957/10 (окрема ухвала від 22.10.2012) [216] постановляли ухвали на дії або бездіяльність суддів або колегій суддів під час здійснення ними правосуддя [80].

Отже, згідно з положеннями КАС України, окрема ухвала виноситься та направляється лише суб'єктам, які в силу своєї посади можуть та повинні вплинути шляхом прийняття відповідного рішення та здійснення заходів на усунення правопорушень у сфері чинного законодавства.

Суд відповідно до своєї компетенції під час розгляду позовної заяви бере до уваги лише предмет позову, а окрема ухвала є позапредметною й не може бути постановлена в процесі його вирішення.

Правом постановляти окремі ухвали також наділені апеляційна та касаційна інстанції. Згідно з КАС України суд апеляційної інстанції у випадках і в порядку, установлених цим Кодексом, може постановити окрему

ухвалу [80].

На думку Г. Писаренко, касаційний суд може постановити окрему ухвалу лише в разі допущення судом першої чи апеляційної інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права, які не є підставою для зміни або скасування судових рішень, виходячи з того, що до повноважень суду касаційної інстанції не входить установлення фактів [80].

На наш погляд, позиція Г. Писаренко не є слушною, адже окрема ухвала касаційної інстанції виноситься з урахуванням підстав, закріплених у КАС України, відповідно, не може бути постановленою без порушення, а саме без здійснення певних дій або бездіяльності.

До повноважень Верховного Суду не належить винесення окремої ухвали, хоча, на наш погляд, це є недоречним і негативно впливає на правосуддя.

Як і будь-яке рішення, ухвала є письмовим документом, вона постановляється шляхом нарадчих дій, за згодою та підписами суддівського складу. Ухвала містить вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини [80].

У більшості випадків, які зустрічаються на практиці, прийняття окремої ухвали збігається із прийняттям судового рішення, на наш погляд, це є недоречним, адже, як уже зазначалося, окрема ухвала має місце лише в разі порушення закону в судовому процесі.

Відповідно до КАС України рішення суду щодо спору оформлюється у вигляді постанови, але судовий розгляд справи не завжди є вирішеним і може завершитися без вирішення спору по суті. Таким чином, можливі випадки, коли особа, яка бере участь у справі, подає клопотання щодо задоволення певної частини позовних вимог, у такому разі суд приймає постанову. Інша частина позовних вимог оформлюється як окреме провадження.

Окрема ухвала не може бути прийнята після постанови, тобто період прийняття окремої ухвали – від початку судового процесу до ухвалення судового рішення.

Суд може не ухвалювати у справі судове рішення по суті спору, а закінчити розгляд справи постановленням ухвали про залишення позову без розгляду або закриття провадження у справі [80].

Згідно з КАС України окрема ухвала може бути оскаржена особами, інтересів яких вона стосується. Проте КАС України не визначає поняття «особи, інтересів якої стосується окрема ухвала». Тобто законодавець вводить обмеження в права, якими наділені сторони в частині права на оскарження. Правом оскаржувати окрему ухвалу наділені не сторони процесу, а саме особа, інтересів якої стосується окрема ухвала. За КАС України, така ухвала може бути оскаржена як в апеляційному, так і касаційному порядку [80].

Із вищезазначеного випливає, що сторони процесу мають права на оскарження шляхом апеляції чи касації, відповідно, рішення апеляційне може бути оскаржено касаційно. У зв'язку з цим постає питання про оскарження касаційних рішень. Сьогодні немає чіткого механізму такого оскарження, на наш погляд, слід внести зміни до КАС України щодо можливості оскаржень касаційних рішень Верховним Судом.

Таким чином, ухвала адміністративного суду є процесуальним документом, яким оформлюється передусім здійснення адміністративним судом своїх попереджувальних та виховних повноважень, а також забезпечуються процесуально-правова й фактична можливості реалізації правопоновлювальної функції адміністративної юстиції.

### **3.4. Медіація в адміністративному судочинстві України**

Прийняття 03 листопада 2016 р. Верховною Радою України за основу Проекту Закону України «Про медіацію» є важливим кроком у становленні й розвитку інституту медіації в Україні. У країнах Європи, наприклад, закони про медіацію було прийнято наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. Зокрема, у

Румунії прийнято Закон «Про медіацію та організацію професії медіатора», у Литві – Закон «Про медіацію в цивільних спорах», у Німеччині – Закон «Про підтримку медіації та інших форм позасудового врегулювання конфліктів», у Болгарії, Білорусі та Казахстані – закони про медіацію, в Австралії – Акт про медіацію, Розділ VI Цивільно-процесуального кодексу Франції містить ст.ст. 131-1–131-15, спрямовані на врегулювання відносин медіації. Європейський Союз прийняв Директиву 2008/52/ЕС «Про деякі аспекти медіації в цивільних та комерційних справах». Крім того, необхідність запровадження в країні інституту медіації підтверджується Типовим законом ЮНСІТРАЛ «Про міжнародну комерційну примирювальну процедуру» тощо [93].

Загальновідомо, що єдиним державним органом, який вирішує спори в Україні, є суд. На сьогодні в Україні, на відміну від Австралії, Німеччини, США, Франції, Швейцарії та інших країн, альтернативного законодавчо визначеного механізму врегулювання спорів не існує. Прийнятий за основу Проект Закону України «Про медіацію», на наш погляд, потребує доопрацювання, оскільки має дискусійні положення. Таку ж думку, зокрема, висловили судді Верховного Суду [93].

Аналіз свідчить, що в країнах Європи чітко сформований інститут медіації, який відіграє важливу роль під час врегулювання спорів. В Україні ж насправді інститут медіації ще в повній мірі не створений, але перші кроки до його впровадження вже здійснені: створена Українська академія медіації, а при університетах та академіях – школи, що займаються проблематикою медіації, у науці триває полеміка щодо вищезазначеного інституту.

Медіація є взаємовиключним, обопільним способом вирішення спорів. Завдяки впровадженню медіації в судовому процесі зменшиться навантаження на суди, фінансове супроводження судового процесу знизиться, зменшиться кількість процедур. Медіація за своєю сутністю є шляхом меншого протистояння, яке включає порозуміння та залагодження конфліктних ситуацій, тобто полягає у двосторонньому примиренні.

О. Кармаза зазначає, що зміст терміна «медіація» розкрито як у законах іноземних держав, так і в наукових працях. Одна з основних концепцій, закладених у законодавстві іноземних країн, а також у Проєкті ЗУ, – добровільність характеру процесу медіації та наявність взаємної згоди сторін. Крім того, концепція добровільної участі в процесі медіації закріплена в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про сімейну медіацію» від 21 січня 1998 р. № (98)1 (зокрема, положення «медіація не повинна бути обов'язковою»), а також у п. 10 преамбули Директиви 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних та комерційних справах» від 21 травня 2008 р. (далі – Директива 2008/52/ЄС), де вказано: «Директива повинна стосуватись процесів, за яких дві чи більше сторони в міжнародному спорі роблять спробу самостійно, на добровільній основі досягти мирової угоди під час розв'язання їхнього спору за допомогою медіатора» [93].

У нормах законів іноземних країн щодо медіації визначено, що першим її принципом є принцип добровільності (добровільної участі сторін у процесі медіації). Зокрема, це ст. 4 Закону Республіки Казахстан «Про медіацію», ст. 3 Федерального Закону Російської Федерації «Про альтернативну процедуру врегулювання спорів за участю посередника (процедура медіації)», ст. 3 Закону Білорусі «Про медіацію», ст. 4 Закону Молдови «Про медіацію», а також ст. 1731 Бельгійського Судового кодексу, ст. 5 Закону Болгарії «Про медіацію». Текст Проєкту ЗУ не є винятком – цей принцип відображено в ст.ст. 4 та 5 [93, с. 27].

На думку О. Кармаза, у деяких законодавчих актах іноземних країн немає окремої норми, що містила б перелік принципів процесу медіації, однак концепція добровільності постає з тексту законодавчого акта. Так, наприклад, згідно зі ст. 17 Акта медіації Республіки Мальта, до процесу медіації сторони можуть звернутись добровільно; у ст. 2 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» проголошено, що якщо в законі не передбачено інше, сторони можуть добровільно звернутись до

процесу медіації. Статтею 3 Закону Литви «Про медіацію в цивільних спорах» встановлено, що сторони спору можуть домовитись про медіацію або після того, як виник спір, або попередньо до нього. Відповідно до ст. 2 Закону Болгарії «Про медіацію», концепція медіації – посередництво, що є добровільною й конфіденційною процедурою для позасудового вирішення спорів [93, с. 27].

Отже, процес медіації є добровільним, відбувається за взаємною згодою учасників, позбавлений будь-якого тиску, оформлений відповідним договором, самостійно здійснюваний із дотримання норм Конституції та інших нормативно-правових актів.

У ст. 5 Закону Республіки Казахстан «Про медіацію», наприклад, встановлено, що умовою участі в процедурі медіації є взаємне добровільне волевиявлення сторін, яке відображене в договорі медіації. За ст. 5 Закону Болгарії «Про медіацію» сторони залучаються до процедури медіації з їх власної доброї волі та можуть вийти з неї в будь-який час. Відповідно до ст. 5 Закону Литви «Про медіацію в цивільних спорах» сторони цивільного спору можуть домовитись про характер і порядок ведення медіації, указавши набір правил або шляхом встановлення індивідуальних правил для проведення медіації за умови взаємної згоди. Згідно зі ст. 46(1) Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» угода про медіацію не повинна містити умови, що порушують закон чи громадський порядок, інакше вона є недійсною [93, с. 28]. Статтею 4 Проекту ЗУ передбачено, що принцип добровільної участі в медіації є добровільним волевиявленням учасників медіації, оскільки ніхто не має права в будь-який спосіб примушувати їх брати участь у процесі медіації [93].

Крім того, науково-практичний аналіз іноземного законодавства у сфері медіації свідчить про те, що процедура медіації може бути ініційована стороною спору, передбачена в постанові чи наказі суду або іншого органу, що розглядає справи та приймає рішення в арбітражному порядку, або здійснена відповідно до законодавства (наприклад, ст. 17 Акта медіації

Республіки Мальта). Згідно зі ст. 3 Директиви 2008/52/ЄС процес медіації може бути ініційований сторонами, або запропонований рекомендацією чи наказом суду, або приписаний законодавством держави-члена. Тобто іноземне законодавство передбачає декілька підстав початку процесу медіації [93].

Обов'язковим критерієм процесу медіації є конфіденційність, приватність, фідучіарність, що впливає із суті законодавства зарубіжних країн та вкладено в основу Проекту Закону України «Про медіацію».

Існують деякі винятки, за яких конфіденційність може бути порушеною, це стосується інтересів малолітніх та неповнолітніх осіб, державних інтересів та попередження протиправних дій, які за собою тягнуть скоєння злочину.

Так, наприклад, згідно зі ст. 7 Директиви 2008/52/ЄС медіація повинна проводитись у спосіб, яким зберігається конфіденційність, держави-члени зобов'язані забезпечити становище, коли ні медіатори, ні особи, залучені до адміністрування медіаційного процесу, за винятком випадків, якщо сторони домовляться про інше, не будуть примушені давати свідчення в цивільному чи комерційному судових процесах або арбітражному провадженні стосовно інформації, що постає з медіаційного процесу чи у зв'язку з ним, за винятком таких випадків: а) коли це необхідно для першорядних міркувань державної політики відповідної держави-члена, зокрема, якщо це вимагається для забезпечення захисту інтересів дітей або запобігання заподіяння шкоди фізичному чи психологічному здоров'ю особи; б) коли розкриття змісту договору, що постає з медіації, необхідне для реалізації чи примусового виконання цього договору. Подібна норма міститься в ст. 5 Проекту ЗУ [93].

Крім того, Проектом ЗУ передбачено, що конфіденційною є вся інформація, що стосується медіації, зокрема про пропозицію та готовність учасників конфлікту (спору) до участі у медіації, факти та обставини, що стали відомі під час медіації, висловлені судження та пропозиції сторін медіації щодо врегулювання конфлікту (спору), зміст угоди за результатами медіації. Водночас у ст. 5 Проекту ЗУ вказано: «У разі коли медіатор отримав

від однієї із сторін інформацію, що стосується медіації, він може розкрити таку інформацію іншій стороні тільки за згодою сторони, яка надала таку інформацію» [93].

Із нашої точки зору, зазначена вище норма є суперечливою, адже під час медіації, як і під час будь-якого процесу, можуть супутньо впливати питання, які можна вирішити лише за допомогою залучення професіоналів, спеціалізація яких відповідає цій проблематиці. Таким чином, для такого звернення необхідна згода всіх учасників. У виняткових випадках (захист інтересів малолітніх та неповнолітніх осіб, державних інтересів та попередження протиправних дій, які тягнуть за собою скоєння злочину) медіатор повинен звертатися до компетентних органів за згоди учасників процесу, у протилежному випадку ці дії можуть розцінюватися як порушення принципу конфіденційності.

Медіація повинна спиратися також на принципи, які є загальноприйнятими та обов'язковими, до них слід віднести в першу чергу незалежність, нейтральність, безпристрасність.

Наступним не менш важливим є питання про особу медіатора, тобто яким критеріям та якостям вона повинна відповідати й на якій основі повинні здійснюватися повноваження.

Так, наприклад, в Австрії професійним медіатором може бути особа, яка досягла 28 років, має встановлену законом професійну кваліфікацію, заслуговує на довіру та уклала договір страхування цивільної відповідальності. В Албанії медіатором може бути особа, яка має диплом про отримання університетської освіти, досягла 25 років, закінчила курси професійної підготовки, має ліцензію, зареєстрована в реєстрі медіаторів і щодо якої відсутній обвинувальний вирок за вчинення умисного злочину. У Казахстані, щоб бути професійним медіатором, необхідно мати вищу освіту, досягти 25 років, закінчити курси професійної підготовки, бути включеним до реєстру професійних медіаторів; на непрофесійній основі можуть здійснювати діяльність медіатора особи, які досягли 40 років та дані про яких

унесені до реєстру непрофесійних медіаторів. У Росії на непрофесійній основі повноваження медіатора можуть здійснювати особи з 18 років, які мають повну цивільну дієздатність та не мають судимості, а на професійній основі – особи з 25 років, які мають вищу освіту й отримали додаткову професійну освіту у сфері медіації. Натомість законодавство деяких країн не встановлює вимоги щодо досягнення особою певного віку. Наприклад, за ст. 8 Закону Болгарії «Про медіацію» медіатором може бути будь-яка активна особа, яка не була засуджена за злочин та зарахована до Єдиного реєстру медіаторів.

Як правило, відповідно до іноземного законодавства та Проекту ЗУ медіатором є фізична особа. Натомість існують винятки. Так, відповідно до ст. 131-4 Цивільно-процесуального кодексу Франції суд може призначити медіатором фізичну особу або некомерційну організацію, вимоги до яких встановлено в ст.ст. 131-4 та 131-5. Крім того, законодавство країн, які входять до Європейського Союзу, містить норми про надання доступу до професії медіатора іноземцям – громадянам країн Європейського Союзу, які мають документ про кваліфікацію медіатора, отриманий в одній із держав, що входять до Європейського Союзу, за умов, встановлених у законі. Також окремо в тексті закону передбачено вимоги до громадян третіх держав, які закінчили навчальні курси для медіаторів за кордоном або отримали кваліфікацію медіатора за кордоном та бажають бути медіатором у цих країнах (наприклад, це ст. 8 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора») [93].

Стаття 9. Проекту ЗУ передбачає вимоги до осіб, які мають бажання бути медіатором; зокрема медіатором може бути фізична особа, яка має вищу освіту та пройшла базову підготовку у сфері медіації в Україні або за її межами. Щодо підготовки медіатора у ст. 10 даного проекту, зазначено, що базова підготовка у сфері медіації становить не менш як 90 годин навчання медіатора, у тому числі 45 годин практичного навчання, та включає теоретичні знання щодо принципів, порядку та методик проведення медіації,

правового регулювання медіації, етики медіатора, ведення переговорів, врегулювання конфліктів (спорів), а також практичні навички їх застосування. Проаналізувавши текст Проєкту ЗУ, вважаємо, що вимоги до особи медіатора потребують уточнення. Так, порядок проходження навчання може встановлюватись Міністерством юстиції України. Крім того, з огляду на те, що особа повинна отримати комплекс знань щодо ведення переговорів, знань у сфері психології, конфліктології, права тощо, кількість годин навчання потребує збільшення. Наприклад, в Австрії теоретична частина курсів становить 200, а практична – 100 годин. Кількість годин може бути збільшена залежно від сфери медіації (відповідно, 300 та 200 годин). При цьому кожні 5 років медіатор має відвідувати курси з медіації та надавати докази їх проходження [93].

Звертаємо увагу на те, що в ч. 2 ст. 16 Проєкту ЗУ передбачено випадки, за наявності яких особа не може бути медіатором: перебування на державній службі, визнання її судом обмежено дієздатною чи недієздатною, наявність непогашеної та незнятої судимості тощо. Такі вимоги також містяться в більшості іноземних законів (наприклад, у ст. 9 Закону Республіки Казахстан «Про медіацію», ст. 7 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора», ст. 131-5 Цивільно-процесуального кодексу Франції тощо) [93].

Із нашої точки зору, положення Проєкту ЗУ щодо підготовки осіб, які в подальшому обиратимуться медіаторами, є неконкретизованим, зокрема виникають питання щодо процесу підготовки, акредитації, підвищення кваліфікації. Таким чином, слід внести зміни до Проєкту ЗУ й на нормативно-правовому рівні закріпити вимоги та компетенції відповідності щодо медіатора.

Існування й порядок ведення Реєстру медіаторів забезпечує проведення процесу медіації в кожній країні. Так, наприклад, відповідно до ст. 14 Закону Республіки Казахстан «Про медіацію» кожна організація медіаторів веде свій Реєстр професійних медіаторів, які здійснюють медіацію на території цієї країни. Центр медіації Мальти зберігає реєстри й відомості про номінованих

медіаторів (Акт медіації Республіки Мальта від 21 грудня 2004 р.). Згідно з Актом про медіацію Австралії реєстрацію медіаторів здійснює уповноважене відомство для реєстрації, яким є організація, що оголошується письмово міністром. Існування й порядок ведення Реєстру медіаторів сприяє та забезпечує проведення процесу медіації в кожній країні. Відповідно до ст. 13 Проекту ЗУ ведення реєстру медіаторів здійснюють «об'єднання медіаторів, організації, що забезпечують проведення медіації». Водночас із тексту Проекту ЗУ не зрозумілий суб'єкт ведення такого реєстру, лише зазначено що «державні органи та органи місцевого самоврядування можуть вести та оприлюднювати реєстри медіаторів, яких вони залучають або послугами яких користуються». Крім того, на нашу думку, потребує більшої деталізації інформація, яка включається до реєстру медіаторів (наприклад, володіння іноземними мовами, знання міжнародного законодавства тощо). [93].

Ми підтримуємо позицію О. Кармаза, який вважає, що позитивними рисами становлення й розвитку інституту медіації є закріплення в законодавчому акті організаційної форми діяльності медіаторів, чіткого порядку проведення процесу медіації, визначення прав, обов'язків і відповідальності медіатора, передбачення вимог до договору медіації та його виконання, а також спеціальних положень щодо медіації деяких конфліктів, зокрема сімейних, трудових, господарських, конфліктів, пов'язаних із захистом прав споживачів, медіації в кримінальних справах, у цивільному й адміністративному процесах тощо. У зв'язку з цим пропонуємо доповнити Проект ЗУ новими положеннями, що стосуються медіації деяких конфліктів [93].

На сьогодні публічно-правові спори в адміністративному судочинстві, на думку більшості, не підлягають вирішенню шляхом медіації. Це обґрунтовується тим, що суб'єктивний склад адміністративних правовідносин має свої особливості, зокрема одним із суб'єктів завжди виступає особа чи орган, наділений владними повноваженнями. Але відповідно до досвіду європейських країн медіація в адміністративному

судочинстві можлива, для впровадження її в Україні необхідно вирішити проблеми теоретичного та практичного характеру.

Отже, для медіації характерні принципи добровільності та ініціативності. В Україні ці принципи на практичному рівні не застосовуються, адже одним із суб'єктів є орган публічної адміністрації, і його власна позиція щодо спірного питання може значно відрізнятись від позиції органу, який вона представляє. Таким чином, у цьому випадку мова про добровільність не може йти. У Конституції України закріплено положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Проте відповідно до статті 3 Конституції України права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Закон України «Про державну службу» передбачає такі принципи здійснення державної служби, як служіння народу України, гуманізму й соціальної справедливості, а також пріоритету прав людини та громадянина. Тотожні принципи передбачені й Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [143].

Таким чином, принцип ініціативності та добровільності сьогодні втілити на практичному рівні досить складно, вирішення питань у позасудовому порядку також малоімовірно, а отже, законодавцю слід на державному рівні впорядкувати ці питання, лише в такому випадку можна досягти очікуваного результату.

Наступним постає питання фінансового характеру, а саме оплата праці медіатора. Як зазначалося, один суб'єкт наділений владними повноваженнями, а отже, й заробітна плата повинна бути внесена до державного бюджету. Яким чином буде сплачуватися заробітна плата медіатору? Медіатором може бути представник громадськості, приватна

особа, суддя чи інший співробітник суду, що спеціалізуються на медіації. Отже, представник громадськості та приватна особа не можуть отримувати кошти від публічної адміністрації, тому що це буде вважатися розтратою державних коштів. Що стосується суддів як медіаторів, то відповідно до Закону України «Про судоусой та статус суддів», «судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої», що здійснюється в робочий час і без мети отримання прибутку. Тобто ця посада повинна бути створена в судовій гілці влади. І сьогодні це питання залишається відкритим.

Наступною перепоною є те, що не до всіх адміністративних справ, які відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України належать до компетенції адміністративних судів, можуть бути застосовані альтернативні способи вирішення спорів. Такими категоріями справ є спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. Неможливість проведення в таких категоріях справ медіації є об'єктивним фактом, виходячи з характеру відносин, які складаються між сторонами спору. Натомість медіабельними можна вважати спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (особливо це стосується правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, а також спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом [143].

У будь-якому випадку на законодавчому рівні повинні бути закріплені нормативно-правові акти, які би врегульовували відносини щодо медіації. На наш погляд, у Кодексі адміністративного судочинства можна впровадити зміни щодо медіації шляхом доповнення та зазначення можливості вжиття заходів для досудового врегулювання спору.

Проведення медіації може реалізовуватись таким чином: відповідно до

КАС України на попередньому судовому засіданні суддя роз'яснює сторонам можливості щодо мирного врегулювання спору. Якщо сторони погоджуються на медіацію, суд передає матеріали іншому судді-медіатору або іншому працівнику суду, що спеціалізується на медіації. У разі успішного її проведення сторони укладають угоду, справа повертається до судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, за наслідком чого він постановляє ухвалу про закриття провадження у справі. У цій ухвалі фіксуються умови примирення, досягнуті сторонами в процесі медіації. Залежно від прийнятого сторонами рішення та умов укладеної ними угоди, суддя також може постановити ухвалу про закриття провадження у справі у зв'язку з відмовою від адміністративного позову позивачем або визнання адміністративного позову відповідачем. Якщо ж примирити сторони не вдалося, справа повертається до судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, і продовжується розгляд цієї справи в порядку, установленому КАС України. Отже, поступове впровадження медіації у сферу адміністративного судочинства можливе без внесення змін до законодавства України [143].

У зв'язку з цим у рамках спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України» в деяких судах України були запуснені пілотні проєкти з медіації. Учасниками цих проєктів стали, зокрема, Донецький апеляційний адміністративний суд і Вінницький окружний суд.

Так, у Донецькому апеляційному адміністративному суді в липні 2010 року протягом «тижня медіації» судді-медіатори розглянули 10 справ у порядку медіації. У Вінницькому окружному адміністративному суді з червня 2010 по жовтень 2011 року судді-медіатори провели 31 процедуру медіації, у 20 випадках був досягнутий позитивний результат і підписані відповідні угоди [48].

Таким чином, ще 2011 року були досягнуті позитивні результати, але протягом подальших шести років належного ефективного впровадження

медіації так і не відбулося.

На наш погляд, під час проведення медіації виникає чимало проблем, проте в адміністративному судочинстві медіація є необхідним кроком уперед, адже розвиток цього напрямку в суспільстві стане розвантажувальним механізмом у системі адміністративних судів України.

Наше бачення необхідності впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві ґрунтується на такому. Наразі в Україні існує гостра проблема з виконанням судових рішень. Упровадження процедур медіації зменшить надходження скарг до Європейського суду з прав людини на невиконання судового рішення, що, у свою чергу, зменшить і штрафні санкції, які важким тягарем лягають на бюджет країни. Крім того, відкрите, налаштоване на діалог та позитивне розв'язання конфлікту спілкування між органом державної влади та суспільством сприятиме підвищенню їх правосвідомості та правової культури [131].

### **Висновки до розділу 3**

На підставі наведеного в цьому розділі можемо зробити ряд висновків:

1. Процесуальна форма – це порядок, нормативно утворений, урегульований адміністративно-процесуальними нормами та спрямований на належний розгляд, вирішення та винесення процесуального акта щодо адміністративних позовів.

2. До загальних ознак адміністративного процесу віднесено:

– по-перше, адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовою формою, тобто його характерною рисою є реалізація владних повноважень;

– по-друге, він є цілеспрямованим, свідомим, направленим на матеріальні норми;

– по-третє, це діяльність, у результаті якої виникають суспільні

відносини між спеціально уповноваженими суб'єктами публічної влади, які взаємодіють з іншими суб'єктами, серед яких і невіддільні суб'єкти;

– по-четверте, його метою є досягнення певного юридичного результату;

– по-п'яте, адміністративний процес завжди документально оформлений, відповідно до вимог закону.

3. Адміністративне судочинство є складовою адміністративного права, їх об'єкт, предмет поєднані в одне ціле. Вони взаємодоповнюють один одного, адміністративне право виступає теоретичною та роз'яснювальною категорією, адміністративне судочинство забезпечує юрисдикційний механізм, що гарантує судовий захист від порушень із боку органів державної влади.

Елементами адміністративного судочинства є: виконання індивідуального завдання в комплексі процесуальних дій; особлива та виняткова сукупність процесуальних дій, направлена на встановлення обставин; процесуальне документування на кожній стадії розгляду.

4. Під стадією адміністративного судочинства запропоновано розуміти певну частину розгляду й вирішення окремих завдань для досягнення процесуально-правового результату, проміжних цілей в адміністративній справі шляхом застосування сукупності особливих засобів та форм їх здійснення.

5. Під процесуальною формою адміністративного судочинства запропоновано розуміти суцільний раціональний уніфікований процес, який закріплений у нормах адміністративно-процесуального права, установлює порядок діяльності адміністративних судів та осіб, які беруть участь в адміністративному процесі. Відповідно, цей процес утворює врегульований особливий правовий режим провадження в адміністративних справах та охоплює гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також процесуальний статус суб'єктів.

За допомогою процесуальної форми втілюються конституційно-правові,

державно-правові, адміністративно-правові принципи. Юридично виражений режим провадження за допомогою процесуальної форми характеризується стабільністю та стійкістю, включає гарантованість для фізичних та юридичних осіб, створює належні умови для повноти та всебічності розгляду справ, забезпечує процес оскарження.

6. Стадії адміністративного судочинства поділяються на конститутивні та факультативні. Обов'язкові (конститутивні) стадії здійснюються за кожною адміністративною справою, до них слід віднести: порушення справи; попередній розгляд; судовий розгляд; винесення рішення, крім випадків, коли справа припиняється в попередній стадії.

Факультативними, тобто необов'язковими стадіями, які виникають виключно за волевиявленням сторін, є: апеляційний перегляд адміністративно-судового рішення; касаційний перегляд адміністративно-судового рішення; провадження за винятковими обставинами; провадження нововиявлених обставин та виконавче провадження.

7. Доцільно, повернення до практики прийняття роз'яснювальних постанов Пленуму ВС, дані повноваження ВС в першу чергу спрямовані на підтримку однакового тлумачення і застосування судами норм права і є одним із елементів конституційного механізму охорони єдності української правової системи, а отже і пропонуємо прийняти постанову Пленуму Верховного Суду «Про судові рішення в адміністративному судочинстві».

9. До Проекту ЗУ «Про медіацію» потрібно внести деякі зміни, направлені на уточнення вимог до медіатора.

## ВИСНОВКИ

Типізація результатів дослідження сприяла формулюванню таких висновків:

1. Адміністративне судочинство починає свій розвиток за часів Київської Русі, у подальшому охоплює XVI–XVIII ст., і вже в другій половині XIX – на початку XX ст. відбувається зародження адміністративного судочинства Російської імперії. Формування адміністративного судочинства набирає обертів за національно-демократичної революції і триває з 1905 по 1921 рік. У 20-50 роки минулого століття розвиток адміністративного судочинства майже припиняється. Лише в 1987 року прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій посадовців, якими завдано шкоди громадянам». Із проголошенням незалежності України розвиток адміністративного судочинства переходить до нового формату із врахуванням політичної та суспільної сфери. 1991–2005 рр. у формуванні адміністративного судочинства характеризуються створенням нормативно-правової бази, яка в подальшому розвивається й відіграє ключову роль на сьогодні.

2. Доведено, що поняття «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес» містять спільні ознаки, проте межі їх діяльності різні, а саме: адміністративне судочинство виступає формою здійснення правосуддя, процес є процедурою, а адміністративна юстиція являє собою систему судових органів, яка контролює дотримання законності у сфері державного управління. Таким чином, вони взаємопов'язані та становлять єдину складову в судовій системі.

3. На основі аналізу принципів адміністративного судочинства встановлено: принципи адміністративного судочинства є єдиною системою, яка спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина, тому

дотримання їх є необхідним не лише для судових інстанцій, а й учасників адміністративного процесу. Правильне практичне застосування основних засад адміністративного судочинства можливе лише в їх тісному взаємозв'язку між собою, можливості розкриття кожного через зміст іншого, що, у свою чергу, не виключає окрему дію кожного з них під час застосування процесуальних норм.

4. Під адміністративним судочинством слід розуміти інструмент держави, який закріплює судово-контрольний механізм, направлений на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з порушенням публічно-індивідуального права суб'єкта, забезпечує належний захист публічних прав та свобод людини й громадянина, а також законних інтересів публічних осіб відповідно до норм законодавства України.

Відповідно, суть адміністративного судочинства полягає в тому, що воно виконує основні функції – правозахисну та гарантуючу, направлені на правосуддя.

5. Запровадження адміністративного судочинства розпочалося зі створення системи адміністративних судів, яка на сьогодні переформовується не дуже вдало.

До специфічних рис адміністративного судочинства віднесено:

– адміністративний суд є засобом захисту інтересів громадян від зловживань із боку держави;

– остаточною в адміністративному суді не завжди виступає принцип змагальності. Принцип офіційності та диспозитивності є не менш вагомим. До того ж пошуковий принцип, характерний для адміністративного судочинства, забезпечує та захищає ініціативність збирання доказів. Пропорційність у цьому процесі є невід'ємною, адже сторони не рівноправні, і їх збалансованість враховується першочергово.

6. У результаті аналізу організаційно-правового забезпечення адміністративного судочинства встановлено:

– організаційне забезпечення адміністративного судочинства передбачає

різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності органів судової влади;

– поняття «судове управління», «організаційне керівництво в судах», «організаційне забезпечення органів судової влади» взаємопов'язані й за своєю природою направлені на досягнення однієї мети, таким чином, запропоновано їх об'єднати в одну категорію – «державне управління у сфері організації діяльності органів судової влади»;

– під кадровим потенціалом у сфері адміністративного судочинства запропоновано розуміти сукупність взаємопов'язаних та взаємоузгоджених заходів, направлених на організаційну та правову складову процесу адміністративного судочинства щодо своєчасного й раціонального втілення основних вимог кадрової політики, формування та збереження висококваліфікованих суддівських кадрів відповідно до вимог чинного законодавства;

– аналіз реформування судової системи свідчить, що на сьогоднішній день відбулося повернення до судової системи у вигляді трьох ланок, були створені новий Верховний Суд та два вищі спеціалізовані суди – Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. В той же час припинили свою діяльність Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України. Зміни, що відбулися в процесі реформи відобразилися у процесуальних кодексах, які було оновлено. З практичної точки певні зміни особливо не помітні, що свідчить про незавершеність етапів формування судової системи в цілому.

Досвід зарубіжних країн щодо адміністративного судочинства є вагомим, його слід враховувати в подальшому реформуванні. Викладений у роботі досвід країн Європи є прикладом автономності адміністративного судочинства, яке збалансоване й відповідає демократії кожної з країн.

Відповідно, в Україні варто враховувати досвід країни Європи, який формувався роками, проте й не відступати від своїх традицій. Вітчизняний досвід значно відрізняється, тому ми повинні будувати свій фундамент у сфері адміністративного судочинства.

7. Серед шляхів удосконалення адміністративного судочинства запропоновано такі: законодавство України повинно наблизитися до стандартів Європейського Союзу шляхом унесення змін до нормативно-правових актів з урахуванням досвіду європейських країн та проведенням запланованих процесів модифікації професійних якостей суддівського корпусу; органи суддівського самоврядування повинні брати участь в узгодженні та затвердженні державного бюджету щодо фінансування суддівського корпусу; організація суду має вдосконалюватися зовнішньо та внутрішньо, процес здійснення адміністративного провадження, його порядок, у тому числі документообіг повинен бути автоматизованим; адміністративне судочинство має бути доступним, своєчасним, виправданим, а його рішення щодо тих чи інших проваджень – відкритими й висвітлюватися в засобах масової інформації; на конституційному, нормативно-правовому рівні слід визначити обов'язки суддівського корпусу, які мають відповідати рівню правової культури, постійно вдосконалюватися та бути в пріоритеті; процес розподілу навантаження суддів у сфері адміністративного судочинства повинен бути чітко визначеним з урахуванням статистичних даних; організаційна структура суддівського корпусу має бути в постійному русі вдосконалення, а підготовка кадрів суддівської системи передбачати безперервність у самовдосконаленні. Окрім цього, відповідно до технічного прогресу, який створює можливості застосування нових технологій, у тому числі в судочинстві через, наприклад, упровадження системи електронного керування, постає потреба у кваліфікованих кадрах. Потребує також роз'яснення основна термінологія адміністративного судочинства на нормативно-правому рівні, зокрема, це повинно відобразитися в постанові Пленуму Вищого адміністративного

суду.

8. Під процесуальною формою адміністративного судочинства слід розуміти суцільний раціональний уніфікований процес, закріплений у нормах адміністративно-процесуального права, що установлює порядок діяльності адміністративних судів та осіб, які беруть участь в адміністративному процесі. Відповідно, цей процес створює врегульований особливий правовий режим провадження в адміністративних справах та гарантує забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також процесуальний статус суб'єктів.

Процесуальна форма впливає на втілення конституційно-правових, державно-правових, адміністративно-правових принципів, забезпечує у процесі провадження стабільність та стійкість, виступає провідником у забезпеченні гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. За допомогою процесуальної форми досягається справедливе застосування закону щодо розгляду справ та оскарження.

9. Адміністративна справа передбачає впорядкованість матеріалів, які документують докази, обставини адміністративного правопорушення. Вирішення справи повинно відбуватися без переривання, якщо ж така необхідність постає, суддя має бути впевненим у неможливості встановлення істини у справі. Адже своєчасність розгляду адміністративної справи є основним критерієм забезпечення ефективності в адміністративному судочинстві. Початком перебігу провадження є його відкриття, закінченням – розгляд і винесення рішення у справі. На сучасному етапі існують проблеми щодо відкриття провадження та його розгляду. У зв'язку з цим проблеми судової практики повинні досліджуватися та обговорюватися з метою уникнення в подальшому неоднозначних рішень. Потрібно створювати курси, тренінги з обговорення застосування процесуальних норм, розробляти матеріали, які міститимуть роз'яснення та рекомендації.

10. У ході огляду процесуальних документів обґрунтовано та запропоновано внести зміни до чинного законодавства, а саме:

– повернення до практики прийняття роз'яснювальних постанов Пленуму ВС, дані повноваження ВС в першу чергу спрямовані на підтримку однакового тлумачення і застосування судами норм права і є одним із елементів конституційного механізму охорони єдності української правової системи, а отже запропоновано прийняти постанову Пленуму Верховного Суду «Про судові рішення в адміністративному судочинстві»;

– внести зміни до ст. 249 КАС України, у якій визначити чіткий порядок постановлення окремої ухвали виключно в нарадчій кімнаті під час постановлення завершального судового рішення за розгляду справи по суті або початку розгляду справи по суті;

– встановити в ст. 358 КАС України право на оскарження окремої ухвали касаційної інстанції до Великої Палати Верховного Суду з метою можливості оскарження окремої ухвали Касаційного адміністративного суду.

11. У результаті вивчення проблем упровадження інституту медіації та аналізу Проекту ЗУ «Про медіацію» запропоновано: доповнити Проект ЗУ таким положенням: «Медіатор має попередити учасників процесу медіації про обов'язок зберігати конфіденційність інформації, за необхідності – наполягати на підписанні угоди про нерозголошення інформації (договору про конфіденційність)»; у вимогах до особи медіатора зробити уточнення щодо порядку проходження навчання. З огляду на те, що під час навчання особа повинна отримати комплекс знань із ведення переговорів, у сфері психології, конфліктології, права тощо, кількість годин навчання потребує збільшення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства: питання наукового тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2010. Вип. 2. С. 5–10.
2. Авер'янов В. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права. *Віче*. 2006. № 7–8. С. 35–39.
3. Административный иск. URL: [http://uknd.com.ua/statii/administrativniy\\_isk](http://uknd.com.ua/statii/administrativniy_isk).
4. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
6. Адміністративне право України: підручник / під. заг. ред. академіка С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ-ра, 2003. 892 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ-ра, 2003. 241 с.
8. Азаров В. І. Сучасна структура та напрями реформування судової системи в Польщі. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/bmju\\_2014\\_10\\_32.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/bmju_2014_10_32.pdf).
9. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект): Додаток до № 5 (27) 2001 журналу «Вісник Верховного Суду України». Київ, 2001. 160 с.
10. Адміністративне процесуальне (судове) право України / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ-ра, 2007. 312 с.

11. Адмінсуди організують роботу так, щоб суспільство могло примусити органи державної влади та посадовців поважати права громадян. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123741/>.

12. Адміністративне судочинство Німеччини та України через призму соціологічного дослідження. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10025.html>.

13. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 2.00.07. / А. В. Руденко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 20 с.

14. Адміністративне судочинство України: підручник / О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

15. Адміністративна юстиція, адміністративний процес та адміністративне судочинство в Україні. URL: <https://studopedya.ru/1-39406.html>.

16. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.

17. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

18. Алексеев В. Б., Батуров Г. П., Гравина А. А. и др. Организация судебной деятельности / отв. ред. Г. П. Батуров. Москва: Юрид. лит-ра, 1977. С. 22–23.

19. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції. URL: <http://www.scourt.gov.ua>.

20. Аналітично-теоретична робота на тему: «Про судові рішення в адміністративній справі». URL: <http://nadoest.com/pro-sudove-rishennya-v-administrativnij-spravi>.

21. Андреев Д. В. Етносоціокультурні чинники формування національної правосвідомості (на прикладі судової системи Запорозької Січі

XVII–XVIII століть): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2003. 20 с.

22. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 20 с.

23. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Класичн. приватн. ун-т, 2015. 40 с.

24. Арефьев Г. П. Понятие защиты субъективных прав. Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. Калинин, 1982. С. 13–21.

25. Базов В. Форми провадження в адміністративному судочинстві: питання визначення та класифікації. *Право України*. 2012. № 1/2. С. 353–361.

26. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ВД «Професіонал», 2006. 512 с.

27. Банчук-Петросова О. В. Теоретичні основи сучасної державної кадрової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 7.

28. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. *Государство и право*. 2005. № 2. С. 19–25.

29. Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования. *Советское государство и право*. 1975. № 8. С. 13–21.

30. Бахрах Д. Н. Административное право. Москва: Изд-во БЕК, 1997. 154 с.

31. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Ін-т зак-ва ВРУ, 2010. 22 с.

32. Бітов А. І. Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1276/Bitov.pdf?sequence=1>.

33. Бобров В. К. Уголовный процесс: учеб. для вузов. Москва: Спарк, 1998. 574 с.
34. Богданова Н. О. Шляхи формування професійності кадрового потенціалу регіонів України. *Політологія. Наукові праці*. Т. 79. Вип. 66. С. 123–128.
35. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія. Київ: Алерта, 2007. 388 с.
36. Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372.
37. Ватаманюк Р. В. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.
38. Веснин В. Р. Практический менеджмент персонала: пособие по кадровой работе. Москва, 1998. 315 с.
39. Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиція у Франції: пропозиції для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 340–343.
40. Візит делегації представників адміністративного судочинства Вінниччини до Республіки Польща. URL: [www.vaas.gov.ua/files/pro\\_vaas/vizut\\_do\\_Polwi\\_2011.doc](http://www.vaas.gov.ua/files/pro_vaas/vizut_do_Polwi_2011.doc).
41. Використання адміністративної юстиції для судового захисту прав громадян: практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, О. М. Андрєєв, Ю. В. Циганенко. Д.: МОНОЛІТ, 2010. 160 с.
42. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя на проєкт Закону України про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо запровадження скороченого провадження (реєстр. № 6274 від 02.04.2010). URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua>.
43. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України з питань правосуддя на проєкт Закону України про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо

запровадження скороченого провадження (реєстр. № 6274 від 02.04.2010).  
URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua>.

44. Висновок Верховного Суду України на проєкт Закону про медіацію.  
URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/04474D047AB37BA5C2257E3D002636E3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/04474D047AB37BA5C2257E3D002636E3).

45. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 22 с.

46. Войнолович С. Сучасна модель системи адміністративного судочинства України. URL: [file:///C:/Users/aspir/Downloads/Nzizvru\\_2013\\_4\\_17.pdf](file:///C:/Users/aspir/Downloads/Nzizvru_2013_4_17.pdf).

47. Воронько О. Кадрова політика – універсальний важіль державного будівництва. *Вісник УАДУ*. 2004. № 2. С. 141–152.

48. Впровадження медіації в адміністративному судочинстві: за і проти.  
URL: <http://www.uris-c.com.ua>.

49. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.

50. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 218 с.

51. Гонгало С. Й. Поняття документів, їх види, способи розпізнання та захисту. *Наукові записки: Серія «Право»*. Випуск 7. Острог: Видавництво НаУ «ОА» 2006. С. 153-162.

52. Господарський процесуальний кодекс від 06.11.91 № 1798-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

53. Горбалінський В. В. Судова помилка в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь: НУДПСУ, 2015. 20 с.

54. Горшенев В. М., Крупин В. Г., Мельников Ю. И. Теория юридического процесса. Харьков: Высшая школа, 1985. 191 с.

55. Гражданский процесс: учебник / под ред. проф. В. В. Комарова. Харьков: Одиссей, 2001. 704 с.

56. Гриценко І. С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 107–121.

57. Губа О. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики. *Вісник УАДУ*. 2003. № 3. С. 284–293.

58. Джафарова М. В. Функції, мета та завдання процесуального права. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua>.

59. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

60. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.

61. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

62. Діяльність судових установ в період Київської Русі. URL: <http://vla.court.gov.ua/sud0390/100/5/>.

63. Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). URL: <http://www.vasu.gov.ua>.

64. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. URL: <http://www.vasu.gov.ua>.

65. Долежан В. За чисті мантії. Виборність суддів: панацея від зла чи елемент передвиборних технологій? *Закон і Бізнес*. 2007. № 37. С. 34–39.

66. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1.

С. 151–157.

67. Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби. URL: <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>.

68. Закон і бізнес № 28 (1222) 10.07.–16.07.2015. URL: [http://www.vasu.gov.ua/publikazii/zib\\_28\\_10-07\\_16-07\\_2015](http://www.vasu.gov.ua/publikazii/zib_28_10-07_16-07_2015).

69. Жук Н. І. Інноваційна роль кадрової політики в реалізації фундаментальної проблематики сучасних технологій. *Інноваційна економіка. Всеукраїнський науково-виробничий журнал*. С. 32–34.

70. Заворотько П. П. Судове рішення. Київ, 1971. 188 с.

71. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.48. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua./laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua./laws/show/995_015).

72. Загма А. О. Про застосування спрощеної процедури в господарському судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 182–187.

73. Зайчук О. В. Загальна теорія держави і права. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 308 с.

74. Законодавча діяльність Верховної Ради України: стратегія планування в умовах європейської інтеграції. Київ: Ін-т зак-ва ВРУ, 2015. 225 с.

75. Зайцев И. М. Административный иск. *Российская юстиция*. 1996. № 4. 235 с.

76. Ефремов А. В. О правовой неприкосновенности. *Вестник Волжского университета*. 1999. № 6. С. 29–34.

77. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. Київ: ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. 960 с.

78. Єлов В. Коли вуз готуватиме юристів, а не «випускників». *Право України*. 2004. № 1. С. 132–135.

79. Иванов О. В. Право на судебную защиту. *Советское государство и право*. 1970. № 7. С. 40–48.

80. Івасин О. Р. Окрема ухвала в адміністративному процесі як спосіб судового контролю. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 152–158.

81. Кадрове забезпечення. URL: <http://book.net/index.php?p=achapter&bid=11136&chapter=1>.

82. Кампо В. М. Реформирование судебной системы в сфере административной юстиции и практика Конституционного Суда Украины 1997–2002 годов. URL: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Kandidat1/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Vksu\\_2011\\_1\\_9.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Kandidat1/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Vksu_2011_1_9.pdf).

83. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини. *Наукові праці Одес. нац. юрид. акад.* 2005. № 4. С. 3–9.

84. Клочкова М. В. Критерії класифікації документів як джерел доказів у адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 123–125.

85. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар: у 2-х т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 1. 552 с. Т. 2. 728 с.

86. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

87. Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев, 1989. 675 с.

88. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35–36, 37, ст. 446.

89. Коломієць Т. О. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Київ: Істина, 2007. 388 с.

90. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко, О. Ю. Меліхова, І. О. Сквірський. Київ; Запоріжжя: Істина, 2009. 344 с.

91. Комаров В. В. Проблемы науки гражданского процессуального права. Харьков, 2002. 438 с.
92. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
93. Кармаза О. Інститут медіації: основні концепції розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 24–28.
94. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Ради Європи від 04.11.50. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
95. Конституція Української Народної Республіки 1918 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua./laws/show/n0002300-18>.
96. Конституція України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
97. Конституція України: із змінами / Верховна Рада України; офіц. вид. Київ: Велес, 2014. 48 с.
98. Колпаков В. М. Концептуально-понятійні основи кадрового забезпечення системи професійної освіти. *Теорія та методика управління освітою*. 2010. № 4. С. 1–12.
99. Кофт С. А. Вказ. Пр. Т. И. С. 395.
100. Кравцова Ю. О. Адміністративна юстиція в Україні – становлення та розвиток. *Юридичний вісник*. Одеса, 2015. С. 56–61.
101. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Харків: Фактор, 2011. 800 с.
102. Кравчук Т. О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4 (8). С. 15–25.
103. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 167 с.
104. Куйбіда Р. Центр політико-правових реформ 06.02.2003. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=2>.
105. Кузнецова Н. С. Адміністративна юстиція очима цивіліста.

*Правовий тиждень*. 2009. № 33–34. С. 3.

106.Лекційний матеріал. URL: [https://studopedia.su/18\\_130860\\_v-kriminalnomu-protsesi-ukrayini.html](https://studopedia.su/18_130860_v-kriminalnomu-protsesi-ukrayini.html).

107. Лошицький М. В., Короед С. О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. Вип. 55. С. 236–242.

108.Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

109.Матеріали курсу підготовки медіаторів із кола посадовців, які займають керівні посади в органах виконавчої, законодавчої та судової влади. *Спільна програма Європейської комісії та Ради Європи «Прозорість та ефективність судової системи України»*. Київ, 2010.

110.Мельник Р. С. Склад і основи правового становища суддів адміністративних судів Німеччини. *Право України*. 2006. № 12. С. 120–123.

111.Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10015.html>.

112.Мережко О. Правова держава як міф. *Юридична газета*. 19.12.2005. № 23 (59). URL: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1918/>.

113.Мица В. П. Кадрова політика на підприємстві: проблеми і перспективи. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 6. С. 165–168.

114.Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / 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. 704 с.

115.Науково-практичний коментар до ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <http://jurists.org.ua/administrative-law/3930-naukovo-praktichniy-komentar-do-st-8-kodeksu-adminstrativnogo-sudochinstva-ukrayini.html>.

116.Нечитайло О. Адмінсуди організують роботу так, щоб суспільство могло примусити органи державної влади та посадовців поважати права

громадян. URL: <http://www.vasu.gov.ua/archive/123741/>.

117.Ніколаєва Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции: сборник. Санкт-Петербург: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 332 с.

118.Носырева Е. И. Виды современного гражданского судопроизводства и их классификация. *Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве*. Москва: Городец, 2004. С. 88–99.

119.Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. Київ: Конус-Ю, 2006. 256 с.

120.Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 442 с.

121.Організація судових та правоохоронних органів: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / І. Є. Марочкін, В. В. Афанасьєв, В. С. Бабкова та ін.; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової, О. М. Толочко. Харків: Право, 2000. 272 с.

122.Организационное руководство судами (судебное управление) / под общ. ред. И. Д. Перлова. Москва: Юрид. лит-ра, 1966.

123.Пасенюк О. М. Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 5 (27). С. 160–165.

124.Пасенюк О. М. Становлення адміністративної юстиції в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. URL: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=13>.

125.Пасенюк О. М. Україна: вітчизняна модель адміністративної юстиції. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2250ACD7F0ED69D1C3256FE9001CC520>.

126.Пасенюк О. М. Судова експертиза: досягнення і проблеми. *Бюлетень Міністерства юстиції України: Офіційне видання*. 2004. № 2/3.

С. 190–196.

127. Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Кадровая политика и право. Москва: Наука, 1989. 262 с.

128. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2004. 232 с.

129. Перунова О. М. Процесуальні акти-документи з цивільних справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2007. 204 с.

130. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес: навч. посіб. Чернівці: Вид-во «Рута» Чернів. нац. ун-ту, 2003. 303 с.

131. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10042.html>.

132. Петрухин И. Л. Проблема судебной власти в современной России. *Государство и право*. 2000. № 7. С. 15–21.

133. Підвищений професійний ризик. Зменшення «вартості» справи, врегулювання строків її розгляду покращать умови діяльності Феміди. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/1998-pidvischeniy\\_profesiyniy\\_rizik.html](http://zib.com.ua/ua/print/1998-pidvischeniy_profesiyniy_rizik.html).

134. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1(11). С. 269–276.

135. Петков С. В. Адміністративне право в Київській Русі. URL: [http://adminpravo.blogspot.com./2013/09/blog-post\\_7136.html](http://adminpravo.blogspot.com./2013/09/blog-post_7136.html).

136. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 02 квітня 2009 р. у справі № 22-а-6408/9104. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3497339>.

137. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28.03.2008 № 3 «Про практику винесення судами окремих ухвал (постанов) у кримінальних справах». URL: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_b0/pg\\_gwcdou.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_b0/pg_gwcdou.htm).

138. Порівняльне судове право: підручник / М. М. Михеєнко,

В. В. Молдован, Л. К. Радзієвська. Київ: Либідь, 1993. 328 с.

139. Потапенко С. В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 60–64.

140. Приймаченко Д. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 57–61.

141. Посікіра Р. До питання про предмет фінансового права. URL: <http://radnuk.info/index.php?start=70>.

142. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 01.10.2002. *Офіційний Вісник України*. 2002. № 40. Ст. 1856.

143. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні. URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/en/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/298-2012-05-25-05-56-05.html>.

144. Провадження та стадії адміністративного процесу. URL: [http://studies.in.ua./admin\\_proces-seminar/2122-provadzheniya-ta-stadii-adminstrativnogo-procesu.html](http://studies.in.ua./admin_proces-seminar/2122-provadzheniya-ta-stadii-adminstrativnogo-procesu.html).

145. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (з наступними змінами).

146. Про деякі аспекти медіації у цивільних та комерційних справах: Директива 2008/52/ЕС. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a95](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a95).

147. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ від 10.05.2006 № 361/2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.

148. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

149. Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 04.06.88 № 5803-11. *ВВР УРСР*. 1988. № 19. Ст. 480.

150. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова від 01.03.2013. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-1>.

151. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку: Постанова від 05.03.2009 № 270. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-%D0%BF>.

152. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789/П від 16.03.2009). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).

153. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова від 28.04.92 № 2296-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

154. Про медіацію: проект Закону України від 17 грудня 2015 р. № 3665. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57463](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463).

155. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

156. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова від 06.03.2008 № 2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

157. Про прийняття за основу проекту Закону України про медіацію: постанова від 03.11.2016 № 1725-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1725-19>.

158. Про сімейну медіацію: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 21 січня 1998 р. № (98)1. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>.

159. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. *Урядовий кур'єр*. 2001, 7 липня (із змінами).

160. Про судоустрій України: Закон від 07.02.2002 № 3018-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3018-14>.
161. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453–VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55/1. Ст. 1900.
167. Про судоустрій і статус суддів: Закон від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
168. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>.
169. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України. Т. 155. С. 67–72.
170. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, від 11 березня 2010 року № 8-рп/2010.
171. Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / отв. ред. В. И. Ремнев. Москва: Наука, 1982. 230 с.
172. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у першому півріччі 2016 року: Постанова Пленуму від 29.09.2016 № 9. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_09\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_09_29-09-2016/).
173. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні. *Правова держава*. 1999. Вип. 9. С. 171–175.
174. Роженко Д. В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 133–140.
175. Розум О. І. Теоретичні проблеми площини визначення поняття адміністративно-процесуальної форми. URL: <http://law.nau.edu.ua>.

176. Романченко Е. Ю. Процессуальные функции в административном судопроизводстве: зарубежный опыт для Украины государств континентальной правовой системы. SCIENTIFIC LETTERS OF ACADEMIC SOCIETY OF MICHAL BALUDANSKY. Koshice, Slovakia. 2014. Vol. 2. № 3. P. 121–124.

177. Русанова В. Б. Оскарження до суду постанов у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. акад. Укр. ім. Я. Мудрого, 2015. 20 с.

178. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. акад. Укр. ім. Я. Мудрого, 2011. 20 с.

179. Савон Т. М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін і третіх осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: МАУП, 2014. 20 с.

180. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232>.

181. Саліщева Н. Г., Хаманєва Н. Ю. Адміністративна юстиція та адміністративне судочинство в Російській Федерації / Прав. ун-т при Ін-ті держ. та права РАН. Москва, 2001. 41 с.

182. Сафонова Н. Б. Ефективне використання кадрової політики як складової системи управління персоналом на підприємствах і організаціях споживчої кооперації України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 3. Т. 2. С. 57–61.

183. Серединський В. В. Кадрове забезпечення адміністративного судочинства: визначення поняття. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. Вип. 2. С. 186–194.

184. Синицька Я. П. Місце судового рішення серед процесуальних актів-документів у адміністративному судочинстві. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 274–280.

185. Система работы с кадрами управления / отв. ред. В. А. Шаховой. Москва: Мысль, 1984. 240 с.
186. Смокович М. І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 2 (10). С. 16–30.
187. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Право. 2011. № 2 (4). С. 3–19.
188. Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции: монография. Москва, 2014. 242 с.
189. Соловйов І. М. Визначення ефективності діяльності адміністративних судів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 178–182.
190. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.
191. Сталев Ж. С. Българско гражданско процесуално право. София: Сиела, 1965. 981 с.
192. Старобинский Э. Е., Венедиктова В. И. Организация работы с руководящими кадрами: обзор информации / Центр. Инс-т НТИ и техничеко-економических исследований по химическому и нефтяному машиностроению. Москва, 1985. 45 с.
193. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. 304 с.
194. Стефанюк В. С. Запровадження адміністративної юстиції в Україні. URL: [http://www.voas.gov.ua/?action=menu&zid menu=6&type=1&module=0](http://www.voas.gov.ua/?action=menu&zid%20menu=6&type=1&module=0).
195. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Консум, 2003. 459 с.
196. Стефанюк В. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади. *Право України*. 1998. № 3. С. 3–9.
197. Стефанчук М. М. Світові моделі адміністративної юстиції.

*Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: матеріали Міжнар. наук. симпозиуму.* Київ, 2009. URL: [www.academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua).

198. Стрижак А. А. Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2005.

199. Судова реформа: що не так. URL: <http://gazeta.dt.ua/LAW/sudova-reforma-scho-ne-tak-.html>.

200. Сульженко Ю. Форми і способи захисту суб'єктивних цивільних прав та законних інтересів. *Право України.* 2005. Вип. 12.

201. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України.* 2006. № 11. С. 118–121.

202. Тадеєва О. М. Форми проваджень, які застосовуються під час розгляду справ щодо публічного майна в адміністративному судочинстві України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2015. № 1. С. 218–222.

203. Тарануха В. П., Довгань В. М. Мета, завдання та зміст адміністративного судочинства. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2011. Вип. 597. Розділ: Правознавство. С. 84–89.

204. Теория юридического процесса / под. ред. В. М. Горшенева. Харьков: Высшая школа, 1985. 192 с.

205. Темкіжев І. Х. Адміністративне судочинство України: стан та перспективи розвитку. *Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присв. 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29–30 листопада 2012 р.) / за заг. ред. І. Х. Темкіжева.* Київ: Істина, 2012. С. 12–24.

206. Тертичний В. Шляхи вдосконалення адміністративного судочинства: організаційні проблеми. *Слово національних шкіл і суддів України.* 2013. № 1 (2). С. 115–118.

207. Тертичний В. Попереднє судове засідання в адміністративному суді першої інстанції. *Вісник Вищого адміністративного суду України.* 2009. № 3. С. 49–57.

208. Тертичний В. Зменшення «вартості» справи, врегулювання строків її розгляду покращать умови діяльності Феміди. *Закон і Бізнес*. № 18. 30.04.–10.05.2011.

209. Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі про міжнародну комерційну процедуру: Закон від 24.06.2002. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_117](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_117).

210. Тихомиров О. Д. Сучасні підходи до розуміння адміністративної юстиції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 1. С. 45–50.

211. Тлумачний словник української мови / за ред. В. С. Калашникова. Харків: Прапор, 2002.

212. Трегубов Е. Л. Проблеми здійснення захисту прав громадян адміністративними судами України. *Електронне наукове фахове видання «Часопис Академії адвокатури України»*. 2010. № 6. С. 1–6.

213. Трофименко В. М. Процесуальна форма: сутність і значення у кримінальному судочинстві. *Проблеми законності*. 2012. № 120. С. 202–208.

214. Труш М. Вимоги до судового рішення в адміністративній справі. *Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична*. 2013. Вип. 58. С. 170–175.

215. Тюріна О. В. Системи адміністративної юстиції ФРН та Франції: порівняльно-правовий аналіз. URL: <http://www.naiaau.kiev.ua>.

216. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами. URL: [www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/](http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/).

217. Узагальнення судової практики застосування Хмельницьким окружним адміністративним судом. URL: [www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/.../216\\_11\\_14\\_14.doc](http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/.../216_11_14_14.doc).

218. Узагальнення судової практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1–4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році. URL: [http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/yzagalnenna/yzagalnennya\\_vaas/216\\_11\\_14\\_14.doc](http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/yzagalnenna/yzagalnennya_vaas/216_11_14_14.doc).

219. У 2017 році в Україні буде вищий суд з питань інтелектуальної власності (Вищий патентний суд). URL: [http://www.patent.net.ua/intellectus/inteligibilisation/clear\\_up/2999/en.html](http://www.patent.net.ua/intellectus/inteligibilisation/clear_up/2999/en.html).

220. Формування кадрової політики підприємства. URL: <http://www.srw.kspu.edu/?p=686>.

221. Философский энциклопедический словарь / С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Иличев и др. Москва: Советская Энциклопедия, 1989. 815 с.

222. Халфина Р. О. Значение историко-правовых исследований для теории права. Методология историко-правовых исследований: сборник научных трудов. Москва, 1980. 456 с.

223. Хміль Ф. І., Хміль Л. М. Управління персоналом комерційного банку: навч. посіб. / під заг. ред Ф. І. Хміля. Рівне: РДГУ, 2001. 245 с.

224. Цивільний процесуальний кодекс УРСР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1501-06>.

225. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

226. Цивільне судочинство. URL: [https://knowledge.allbest.ru/law/2c0b65625a2ac78b4c53a88521316c36\\_0.html](https://knowledge.allbest.ru/law/2c0b65625a2ac78b4c53a88521316c36_0.html).

227. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 200 с.

228. Шиманович О. М. Судові постанови у цивільному процесі України (на матеріалі рішень і ухвал суду першої інстанції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 20 с.

229. Шиманович О. Вимоги, що пред'являються до судового рішення в цивільному процесуальному законодавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 11. С. 58.

230. Шишкин В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц. Киев: Политиздат Украины, 1990. 128 с.

231. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного

управління в СРСР. Москва: Наука, 1981. 301 с.

232. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика. Киев: МАУП, 2000. 487 с.

233. Щодо забезпечення однакового застосування законодавства під час розгляду та вирішення адміністративних справ: лист ВАС України від 18.02.2014 № 212/11/14-14. URL: <http://www.vasu.gov.ua>.

234. Щодо визначення компетенції адміністративних судів щодо вирішення справ за позовами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону, органів Служби безпеки України про затримання іноземців чи осіб без громадянства: інформаційний лист ВАС України від 16.07.2013 № 986/12/13-13. URL: <http://www.vasu.gov.ua>.

235. Штефан М. Й. Цивільний процес: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2001. 694 с.

236. Черникова А. О. Категорія «диференціація процесуальної форми» в адміністративному судочинстві України. *Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 грудня 2015 р.)* Ч. II. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина». С. 89–91.

237. Черникова А. О. Правова природа і сутність скороченого провадження в адміністративному судочинстві України. *Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі» (18–19 грудня 2015 р.)* Харків: Асоціація аспірантів-юристів. С. 69–71.

238. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. 72 с.

239. Чуприна Г. В. Поняття та особливості адміністративного позову про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 366–373.

240. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. 678 с.

241. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3.

242. On the system of administrative courts: The Act of Poland from 25.07.2002. *Journal of Laws of 20th September*. 2002. № 153. Item 1269.

243. Dragos D. Administrative justice in Poland and Romania – striving for more efficient proceedings. Madrid EGPA conference, September 2007. URL: <http://egpa2007.inap.map.es>.

244. Zhuk N. B. Derzhavna kadrova politika: tvorcha robotayo. URL: <http://kds.org.ua/blog/zhuk-n-b-tvorcha-robot-a-derzhavna-kadrova-politika>.

245. Mel`nik I. M. Osoblivosti derzhavnoi kadrovoi politiki u sferi vdoskonalennya mexanizmiv doboru personalu derzhavnoi sluzhbi. URL: [www.academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua).

246. Prawo o opostepowaniu przed sadami administracyjnymi. *Komentarz*. Wydanie 2. Lexis Nexis Warszawa 2006.

247. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): Deutsche Stiftung internationale und rechtliche Zusammenarbeite. V. (IRZ), Bonn, 1995.

248. Code de justice administrative. Version consolide au 1 avril 2015. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT0000060709>

## ДОДАТКИ

### *Додаток А*

#### **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ**

##### **Накові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації**

1. Малихіна В. В. Особливості організації адміністративного судочинства в зарубіжних країнах. *Науковий вісник ДДУВС*. 2016. № 3. С. 148–154.
2. Малихіна В. В. Проблеми доступності правосуддя в адміністративному судочинстві у період реформування судової системи України. *Науковий вісник ДДУВС*. 2016. № 4. С. 136–143.
3. Малихіна В. В. Аналіз проблемних аспектів додержання процесуальних строків адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 81–88.
4. Малихіна В. В. Особливості адміністративно-процесуальної юрисдикції. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 6-2. Р. 171–176. (Словацька Республіка).

##### **Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації**

5. Малихіна В. В. Розмежування адміністративної, конституційної та цивільної юрисдикції. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.-практ.конф.* (м. Дніпро, 17 бер. 2017 р.); у 2-х ч. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2017. Ч. 1. С. 32–34 (очна участь).

*Додаток Б*

**АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ  
ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул.Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035  
Тел. 044 228-1031  
E-mail: [sipl@email.ua](mailto:sipl@email.ua)  
[sipl@i.ua](mailto:sipl@i.ua)  
[www.sipl.com.ua](http://www.sipl.com.ua)



**SCIENTIFIC INSTITUTE  
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035  
Tel. +38 04 228-1031  
E-mail: [sipl@email.ua](mailto:sipl@email.ua)  
[sipl@i.ua](mailto:sipl@i.ua)  
[www.sipl.com.ua](http://www.sipl.com.ua)

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_

від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**про використання результатів дисертації Малихіної Влади Володимирівни  
на тему: «Організаційно-правове забезпечення адміністративного  
судочинства в Україні»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертації Малихіної Влади Володимирівни «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» стосуються аналізу теоретичних засад запровадження адміністративного судочинства в Україні як інструменту правового захисту прав і свобод людини та громадянина, процесуальним та організаційним питанням діяльності адміністративних судів, вдосконаленню даних суспільних відносин шляхом внесення доповнень до чинного законодавства. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень у межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор Інституту



В.В. Галуцько

«ЗАТВЕРДЖЕНО»  
 Директор Науково-дослідного інституту  
 публічного права,  
 доктор юридичних наук, професор

20.02.2020 р.

В.В. ГАЛУНЬКО

#### АКТ

**Впровадження результатів дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Малихіної Влади Володимирівни «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія у складі: директора Інституту – завідувача відділу публічно-правового забезпечення розвитку підприємництва – доктора юридичних наук, професора Галуцька В.В., заступника директора Інституту з наукової роботи – завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт – доктора юридичних наук Короса С.О., завідувача відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових відносин – доктора юридичних наук, доцента Овчарука С.С., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Малихіної Влади Володимирівни на тему: «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів щодо організаційно-правового забезпечення адміністративного судочинства в Україні і використовується Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

#### ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Малихіної Влади Володимирівни на тему: «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Директор Науково-дослідного інституту  
 публічного права – завідувача відділу публічно-правового  
 забезпечення розвитку підприємництва,  
 доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

Заступник директора Науково-дослідного інституту публічного  
 права з наукової роботи – завідувач відділу науково-правових  
 експертиз та законопроектних робіт,  
 доктор юридичних наук

С.О. Короса

Завідувач відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових  
 відносин Науково-дослідного інституту публічного права,  
 доктор юридичних наук, доцент

С.С. Овчарук

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Ректор

Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ



**Андрій ФОМЕНКО**

«18» червня 2020

**АКТ**

«18» червня 2020

м. Дніпро

**Про впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Малихіної Влади Володимирівни «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Комісія у складі: Юнін О.С. (голова) – доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України директор Національно-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації; Собакарь О.А. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності; Логвиненко Б.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

уклала цей акт про те, що основні результати наукового дослідження Малихіної В.В. «Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні» використовуються у навчальному процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін «Адміністративне право України», «Судові та правоохоронні органи України», «Судові системи і порівняльне судочинство».

**Голова комісії:**

**Олександр ЮНІН**

**Члени комісії:**

**Андрій СОБАКАРЬ**

**Борис ЛОГВИНЕНКО**