

**Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-
економічної безпеки**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА
зі спеціальності 081 «Право»**

**ТЕМА: «Правові аспекти реформування адміністративного
судочинства»**

Завідувач кафедри _____ **Ю. В. Гаруст**
(підпис)

Керівник проекту _____ **М.В.Колеснікова**
(підпис)

Виконавець
студентка групи Ю.м-72 _____ **К.І. Ломакіна**
(підпис)

Суми 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	
1.1. Визначення поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції.....	7
1.2. Проблема законодавчого розширення системи принципів адміністративного судочинства.....	22
1.3. Зарубіжний досвід адміністративного судочинства та напрямки його використання в Україні.....	39
РОЗДІЛ 2 ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЮРИСДИКЦІЇ ТА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	
2.1. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних справ у Кодексі адміністративного судочинства України.....	50
2.2. Проблемні аспекти визначення суб'єктного складу адміністративної справи.....	66
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	
3.1. Перспективи розвитку спрощеного провадження в адміністративному судочинстві.....	83
3.2. Проблеми впровадження у судову практику зразкових та типових справ як механізму адміністративного судочинства.....	95
ВИСНОВКИ.....	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	117

ВСТУП

Постановка проблеми. Утілення в життя пріоритетів демократичної та правової держави стало можливим у тому числі завдяки прийняттю Кодексу адміністративного судочинства України та створенню системи незалежних адміністративних судів, які відкрили шлях до утвердження якісно нової процесуальної форми судового контролю за публічним управлінням з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, доводиться констатувати, що чинні нормативно-правові акти не в повній мірі відповідають принципам і нормам Конституції України та міжнародним стандартам; більшість адміністративно-процесуальних норм приймається поспіхом, без узгодження із зацікавленими органами та без урахування думки науковців, а тому вони існують недовго, до них часто вносять зміни. Через недостатню досконалість вітчизняного адміністративного права суддям, адвокатам, сторонам в адміністративних справах нині доводиться на собі відчувати складнощі застосування норм КАС України, виконання судових рішень, відновлення правового становища, яке існувало до відкриття провадження в адміністративній справі [2, с. 20].

Актуальність дослідження обумовлена тим, одним з найбільш негативних чинників, що обумовлюють низький стан оперативності та якості розгляду спорів в адміністративних судах, а також недостатньо ефективний судовий захист прав і свобод громадян є розмитість термінологічного апарату Кодексу адміністративного судочинства, що у свою чергу, ускладнює правозастосовну діяльність адміністративного суду. Крім того, недостатня розробленість теоретичного підґрунтя організації адміністративного судочинства, здійснення провадження в адміністративному суді, недосконалість правового регулювання цієї сфери обумовлюють актуальність та важливість глибокого та всебічного наукового дослідження широкого кола питань, що стосуються правових аспектів реформування адміністративного судочинства в Україні.

Наукове дослідження правових аспектів реформування адміністративного судочинства повинно позитивно позначитися на подальшому вдосконаленні, практики реалізації чинних адміністративно-правових норм у цій сфері.

Стан дослідженості теми. Вивченням загальнотеоретичних і галузевих аспектів реформування адміністративного судочинства займалися такі вчені-правознавці як Г. Г. Абасов, В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, І. С. Козій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко, Ю. М. Тодика та ін.

Проте у науці немає єдиної думки ні до визначення поняття адміністративного судочинства, ні до напрямків його подальшого реформування.

Комплексних розробок у сфері правових аспектів реформування адміністративного судочинства не здійснено, а переважна більшість авторів досліджувала лише окремі аспекти цього питання, що обумовлює необхідність подальших комплексних досліджень.

Практичне значення роботи полягає у тому, що дослідження проблематики правових аспектів реформування адміністративного судочинства дасть змогу більш предметно аналізувати даний інститут та систематизувати думки науковців щодо шляхів такого реформування відповідно до потреб часу.

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає у з'ясуванні правових аспектів реформування адміністративного судочинства як чинника його системного оновлення та приведення у відповідність до європейських стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина у публічно-правових відносинах.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких **задач**:

- сформувати визначення поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції;

- проаналізувати проблему законодавчого розширення системи принципів адміністративного судочинства;
- дослідити зарубіжний досвід адміністративного судочинства та напрямки його використання в Україні;
- виявити проблеми визначення юрисдикції адміністративних справ у Кодексі адміністративного судочинства України;
- окреслити проблемні аспекти визначення суб'єктного складу адміністративної справи;
- з'ясувати перспективи розвитку спрощеного провадження в адміністративному судочинстві;
- визначити проблеми впровадження у судову практику зразкових та типових справ як механізму адміністративного судочинства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реформування адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є нормативно-правові акти та наукові джерела у яких розкрито проблему правових аспектів реформування адміністративного судочинства.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснюється у межах системного підходу. Дослідження ґрунтується на законах і принципах діалектики, відповідно до вимог якої усі елементи спрощеного провадження досліджуються у зв'язку між собою та із загальним завданням адміністративного судочинства.

Досягнення окремих задач дослідження зумовило використання таких методів: історико-правовий метод застосовано при розгляді еволюції наукових поглядів на визначення поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції; порівняльно-правовий метод – при зіставленні положень чинного законодавства України, законопроектних норм із відповідними положеннями законодавства зарубіжних країн; метод системного аналізу допоміг розглянути адміністративне судочинство як

єдину систему, виявити його вплив на інститути громадянського суспільства; догматичний метод дозволив проаналізувати зміст основних категорій, які формують адміністративне судочинство; статистичний метод та метод екстраполяції використано для з'ясування перспектив запровадження нових видів судових адміністративних проваджень; формально-логічний метод використано для розмежування та формулювання таких термінів, як «спрощене провадження», «малозначна справа», «типова справа», «зразкова справа», «електронне судочинство» а також для розмежування окремих видів проваджень в адміністративному судочинстві.

Науково-теоретичне підґрунтя дипломної (магістерської) роботи становлять наукові праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного процесуального права, загальнотеоретичної юриспруденції інших процесуальних наук, як: О.В. Зайчук, О.С. Захарова, І.М. Канюка, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.І. Миколенко, П.Є.Недбайло, Ю.М. Оборотов, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.І. Розум, О.П. Рябченко, О.М. Тадеєва, Є.А. Таликін, І.Ю. Татулич, В.М. Трофименко, Н.В. Янюк, Ю.К. Якимович та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України й інші нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини, пов'язані із розглядом і вирішенням справ у судах, у тому числі у порядку адміністративного судочинства, правові позиції ВАС України. Використано також законодавство інших країн (Швеція, Франція, Бельгія, Польща, Канада, США та ін.).

Емпіричну основу роботи становить судова практика в адміністративних справах; аналітичні результати опрацювання законопроектів, спрямованих на удосконалення положень КАС України.

Структура дипломної роботи зумовлена метою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 125 сторінок, з яких 8 сторінок займає список використаних джерел.

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1.1. Визначення поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції

Адміністративне судочинство в сучасний період є досить складною, позбавленою однакового розуміння юридико-практичною категорією. Складнощі концептуального визначення адміністративного судочинства неминує впливають на модель його правового регулювання. Тобто у сфері нормативної регламентації сьогодні склалася ситуація, коли окремі інститути адміністративної юстиції отримали досить автономне правове оформлення, яке не тільки не визначає регульовані інститути як адміністративне судочинство, але в деяких випадках є колізійним і суперечливим, що недостатньо виражає специфіку вирішення публічно-правових спорів.

В адміністративній науці немає єдиної точки зору щодо поняття та сутності адміністративного судочинства та адміністративної юстиції. На законодавчому рівні поняття «адміністративна юстиція» ще не визначено, немає єдиного підходу щодо цього й у фаховій літературі.

Як вказує Т.О. Кравцова, адміністративна юстиція як конституційна гарантія права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у більшості країн світу почала формуватися в другій половині ХХ ст. У різних державах вона складалася індивідуально, з урахуванням пануючих теоретичних поглядів на відносини громадянина з органами державного управління. Саме це зумовило виникнення різноманітних, часто полярних поглядів щодо сутності вищезазначеного інституту [38, с. 79].

Актуальність постановки проблеми визначення поняття адміністративного судочинства та його принципів полягає у тому, що

розвиток України як правової держави передбачає і якісно новий рівень судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав й інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових і службових осіб. Важливе місце у цій діяльності належить системі адміністративних судів України, розбудова та діяльність якої здійснюється відповідно до вимог Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), Закону України «Про судоустрій і статус суддів України». Особливості визначення, змісту та принципів становлення і розвитку адміністративного судочинства у сучасній Україні являють собою складний феномен, актуальний для вивчення в рамках наукових досліджень.

Сучасні вітчизняні фахівці, зокрема Т.О.Коломoeць, Ю.В.Пирожкова, О.О.Газенко, О.Ю.Мєліхова І.О.Сквірський, виокремлюють два базових підходи до розуміння адміністративного судочинства. По-перше, це вузький підхід, коли адміністративне судочинство розглядається тільки як судовий захист у складі адміністративної юстиції. По-друге, це більш широкий підхід, який включає не лише вирішення адміністративно-правових спорів судами, а й іншими уповноваженими на те державними органами [3, с. 6-7].

О.В. Кузьменко відзначає, що на сьогодні в юридичній літературі існують 3 основні тенденції, відповідно до яких адміністративне судочинство визначається як: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; самостійна галузь правосуддя, мета якої вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління; не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [39, с. 58].

Адміністративне судочинство є новою галуззю процесуального права, спрямованою на реалізацію норм адміністративного права як матеріального.

Нормативне визначення адміністративного судочинства надається в п. 4 ч. 1 ст. 3 КАС України, відповідно до якого воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому кодифікованим законом.

Незважаючи на те, що терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес» можна вживати як тотожні, у КАС України вони розмежовані. Адміністративне судочинство - це «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [КАС України, п. 4 ч. 1 ст. 3]. Адміністративний процес - це «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [КАС України, п. 5 ч. 1 ст. 3]. Термін «адміністративний процес» найчастіше вживається в КАС України у контексті «учасники адміністративного процесу» [32].

Останнім часом на адміністративне судочинство поширюється так зване широке розуміння адміністративного процесу, наприклад роботи А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. та інших. Хоча це твердження є полемічним і ряд вчених-адміністративістів, які поділяють широке розуміння адміністративного процесу, наприклад С.В. Ківалов, пропонують виділяти окремо судовий адміністративний процес [35, с. 28].

О.М. Пасенюк пропонує для визначення адміністративного судочинства використовувати термін «адміністративно-судовий процес». Отже, адміністративний процес являє собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. З'ясуванню сутнісних рис адміністративного процесу великою мірою сприяє аналіз його принципів [48, с. 23].

Деякі вчені вважають, що адміністративне судочинство і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні - самостійні

явища, тобто виходячи з тлумачення положень п. 5 ст. 3 цього Кодексу виходить, що поняття адміністративного процесу тісно пов'язано з поняттям адміністративне судочинство (правосуддя), але не зводиться до останнього. Таким чином, правосуддя (адміністративне судочинство) і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні - самостійні явища [2, с. 57].

Визначення поняття «адміністративне судочинство» знаходиться у тісній взаємодії з формулюванням поняття та сутності «адміністративної юстиції».

Як зазначає І.Б. Коліушко, у літературі намітилися три основні тенденції (підходи) до розуміння адміністративної юстиції, що вказує на відсутність єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. Згідно з першим підходом адміністративна юстиція розуміється як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами. Другий підхід вузький - адміністративна юстиція розуміється як самостійна галузь правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство). Третій підхід визначає адміністративну юстицію не лише як особливий вид судочинства, а й як систему спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. Спільним для таких визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Відмінність полягає лише у суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори [2, с. 17].

На даний час у вітчизняній правовій науці виокремлюються 2 підходи співвідношення адміністративного судочинства та адміністративної юстиції. Перший, широкий підхід, передбачає, що обидва поняття співвідносяться як загальне і часткове. Виходячи із цього підходу, адміністративна юстиція - це державні органи, які здійснюють як свою основну діяльність, так і діяльність щодо контролю за дотриманням законності у сфері державного управління на

відміну від адміністративного судочинства, яке здійснюється виключно адміністративними судами, які спеціально створюються для здійснення такої діяльності. Вузкий підхід передбачає, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство - тотожні поняття, оскільки адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції.

Досліджуючи теоретичні засади адміністративної юстиції, О.В. Кузьменко наголошує на необхідності налагодження такої системи, яка гарантувала б захист суб'єктивних прав громадян, та створення спеціального судового органу з розгляду справ, що впливають з адміністративних відносин. Аналізуючи основні сучасні підходи до розуміння цього поняття, автор зосереджується на інституційному підході й 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.

Так, О.В. Кузьменко розглядає адміністративну юстицію як систему спеціалізованих судових органів, створених для розгляду і вирішення суперечок про право у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають щодо діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами - з іншого, у результаті чого може бути прийнято рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [40, с.78].

Необхідно підкреслити, що одним із перших дисертаційних досліджень в Україні, у якому здійснено характеристику теоретичних основ адміністративної юстиції, була дисертація на тему «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні», виконана першим заступником Голови Верховного Суду України, Заслуженим юристом України В.С. Стефанюком. В.С. Стефанюк вважав, що «адміністративна юстиція - система судових органів, які контролюють додержання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в окремому

процесуальному порядку справ, що виникають із публічно-правових спорів за зверненням фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління чи їх посадових чи службових осіб.

В.С. Стефанюк акцентував увагу на тому, що адміністративна юстиція має бути представлена судовими органами, однак, як свідчить світовий досвід адміністративної юстиції, не лише судові органи покликані вирішувати публічно-правові спори у сфері державного управління. Такими органами можуть бути й квазісудові органи (трибунали), адміністративні комісії, спеціально створені органи виконавчої влади тощо. Необхідно також підкреслити, що правові засади вирішення публічно-правових спорів у межах адміністративної юстиції можуть бути врегульовані не лише процесуальним законом, але й матеріальними нормами адміністративного права у вигляді окремого нормативно-правового акта (закону, положення тощо) [72, с. 13].

Ю. В. Георгієвський пропонує таке бачення змісту та сутності адміністративної юстиції, відповідно до якого вона визначається як інститут спеціалізованих адміністративних судів, що відокремлені від судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також як форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [13, с. 24].

При дослідженні адміністративної юстиції автор використав інституційний та структурно-функціональний підхід. У ході висвітлення цієї проблематики автором акцентується увага на питанні місця інституту адміністративної юстиції в системі державно-правових інститутів України. У цьому підході вбачається схожість із позиціями В.С. Стефанюка, який також зосередив увагу на організаційній основі правосуддя.

І.Б. Коліушко і Р.О. Куйбіда наголошують, що принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову в сучасних демократичних державах характеризується наявністю механізму стримування й протипагу, який запобігає узурпації влади та концентрації її в одній із трьох гілок. Одним із елементів цього механізму є судовий контроль за діяльністю виконавчої влади. Його завданням, виходячи із завдань правової держави, є

захист прав громадян та організацій від зловживань з боку влади. Такий судовий контроль полягає у вирішенні судом спорів, які виникають у сфері реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, і одержав назву «адміністративна юстиція» [2, с. 19]. Можна дійти висновку, що, пропонуючи таке визначення, автори використали функціональний підхід до розуміння адміністративної юстиції. Проте, аналізуючи основні положення їхньої праці, очевидним стає той факт, що основну увагу приділено саме організаційній побудові адміністративної юстиції (створення системи адміністративних судів в Україні, їх місце у системі судів загальної юрисдикції, організація адміністративної юстиції у державах романо-германського та англо-американського типу правових систем).

Ю.М. Старілов зазначає, що інститут адміністративної юстиції є важливою ознакою сучасної правової держави, тобто держави, що законодавчо та практично забезпечує судовий захист прав та свобод як громадян, так і юридичних осіб. Це судова влада, правосуддя у сфері адміністративної влади (виконавчої влади), тобто адміністративна юстиція - адміністративна влада правосуддя [71, с.111].

Погоджуючись із думкою Ю.М. Старілова про правозахисний характер адміністративної юстиції, Ю.С. Педько запропонував власне бачення адміністративної юстиції. На думку Ю.С. Педька, адміністративна юстиція - це провідна форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів державного управління та їх посадових осіб відповідно до правил адміністративного судочинства [51, с. 374].

Так, з формально-логічного погляду поняття «адміністративна юстиція» (буквально «правосуддя у сфері управління») Ю.С. Педько припускає наступні теоретичні ознаки цього державно-правового явища:

1) суспільні відносини, які регулюються інститутом адміністративної юстиції, є спірними і виходять із конфліктних управлінських ситуацій, що виникають у сфері державного управління між громадянами й відповідними органами або посадовими особами;

2) адміністративна юстиція є формою судового захисту прав і свобод громадян, завдяки якій останні в змозі реалізувати своє право на судове оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, що тягне за собою можливість певного втручання адміністративної юстиції в процес державного управління на різних його стадіях з метою попередження або усунення проявів порушення законності;

3) адміністративна юстиція є гарантією реалізації публічних прав громадян (на судовий захист та оскарження) і водночас гарантією захисту всіх інших прав, незалежно від їхньої юридичної природи - публічних і приватних;

4) адміністративна юстиція передбачає, що адміністративні спори вирішуються в судовому порядку згідно з правилами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства) у відокремленому від організаційної структури державного управління органі - адміністративному суді;

5) адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який створює правове забезпечення управлінської діяльності, що може призвести до відміни або зміни відповідного правового акта управління (нормативного чи індивідуального);

6) об'єкт адміністративно-юстиційного нагляду - результати управлінської діяльності, при цьому об'єкт правопорушення, що розглядається, має публічно-правовий характер.

У результаті такого наукового підходу Ю.С. Педько запропонував розглядати адміністративну юстицію 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, у відповідності з правилами адміністративного судочинства [52, с. 43]. Таким чином, автор розглядає адміністративну юстицію саме через призму здійснення правосуддя як однієї з основних функцій держави.

Аналогічну наукову позицію займає Т.О. Кравцова, яка характеризує адміністративну юстицію як особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків [38, с. 79].

У своєму дослідженні О.В. Муза пропонує таке визначення «адміністративна юстиція - це гарантований державою специфічний правовий спосіб (інструмент) захисту прав та свобод людини й громадянина, прав та інтересів юридичних осіб з боку їх порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами, органами, що здійснюють делеговані повноваження або інші управлінські функції, у визначеному законодавством процесуальному чи процедурному порядку» [47, с. 68].

До основних ознак адміністративної юстиції О.В. Муза пропонує віднести:

- 1) діяльність органів адміністративної юстиції, спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб від їх порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;

- 2) поєднання в адміністративній юстиції адміністративних та судових елементів;

- 3) сфера застосування законодавства про адміністративну юстицію - державне управління;
- 4) обов'язкова відокремленість органів адміністративної юстиції від органів публічної адміністрації або їх незалежність від вищих органів публічної адміністрації (у випадку створення органів адміністративної юстиції в межах системи органів виконавчої влади);
- 5) органи адміністративної юстиції наділені дискреційними повноваженнями;
- 6) позивачем (заявником) в адміністративній справі може бути лише та особа, чії права порушено або якщо існує загроза такому порушенню;
- 7) одним із обов'язкових учасників публічно-правового спору, що розглядається адміністративним судом, є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа;
- 8) як правило, представник публічної адміністрації є відповідачем при розгляді адміністративних справ;
- 9) порядок розгляду публічно-правових спорів врегульований нормами спеціального законодавства;
- 10) правовим наслідком вирішення публічно-правового спору органами адміністративної юстиції є визнання недійсними, скасування або зупинення актів управлінського характеру, зобов'язання вчинити дії правового характеру [47, с. 69–70].

Отже, сьогодні ще не існує єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. На наш погляд, можна виокремити основні тенденції, відповідно до яких вона розуміється як:

1. Судовий контроль, що здійснює суд при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин. Таке розуміння, що підкреслює контрольну функцію адміністративної юстиції, не містить вказівки на її головне завдання - розгляд спорів та захист прав громадян від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Ю.В.Георгієвський, В.С. Стефанюк, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда).

2. Судовий механізм захисту прав та свобод людини. Адміністративна юстиція виступає як форма судового захисту, різновид правосуддя. Нині має місце тенденція нарощування на законодавчому рівні процесуальних гарантій, при якій

адміністративне правосуддя від повноважень адміністративного органу йде до адміністративного судочинства (Ю.М. Старілов, Ю.С. Педько).

3. Система судових органів, спеціалізованих судів (О.В. Кузьменко).

4. Інститут судового оскарження актів управління (О.М. Пасенюк).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління й відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом);

2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;

3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів [17, с. 8].

Визначаючи поняття «адміністративна юстиція», яке найбільш повно відображало б сучасні умови та вимоги суспільства, слід врахувати наступне.

У сфері публічних відносин має місце порушення прав людини та громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними владних повноважень. Особа, чиї права порушено чи не визнаються, заявляє про це, тобто заперечує проти прийнятих рішень, вчинених дій, бездіяльності. Інша сторона не визнає свої дії протиправними. Як наслідок, маємо спір про право.

Характеризуючи такий спір, Ю.Педько називає такі його характерні ознаки:

– це спір про права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин типу «громадянин - орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (посадова особа), що «виникає у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, а отже, обов'язковим суб'єктом у такому спорі повинен бути орган, наділений владними повноваженнями»;

– виникнення такого спору зумовлено наявністю адміністративного конфлікту, а підставою його ініціювання є факт оскарження громадянином дій чи бездіяльності вказаних органів [52, с. 37].

Отже, дослідивши наукові підходи до визначення поняття, ознак, мети адміністративної юстиції, ми можемо зазначити, що кожен із них є певною мірою вдалим у розкритті того чи іншого аспекту правової природи адміністративної юстиції. Однак, на наше переконання, не слід ототожнювати адміністративну юстицію із судом.

Адміністративна юстиція є більш широким поняттям та включає в себе не лише суд, а й інші публічні органи, що здійснюють захист осіб, розглядаючи окремі справи. Враховуючи вищезазначене, ми можемо сформулювати власне визначення цього інституту. Так, адміністративна юстиція - це комплексний інститут адміністративного права, норми якого регулюють діяльність судових та інших уповноважених органів з розгляду та вирішення спорів публічно-правового характеру між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень, з іншого, щодо порушення останніми прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Таке визначення, на нашу думку, відображає найсуттєвіші матеріальні, організаційні та процесуальні аспекти адміністративної юстиції, а також допомагає визначити її місце та роль у сучасній правовій системі України. Адже адміністративна юстиція по праву відноситься до фундаментальних гарантій дотримання законності у сфері публічного управління, що

ґрунтується на принципі поділу влад і спрямована на забезпечення обов'язку органів публічного управління діяти виключно в рамках правового поля.

Як зазначає І.В. Завальнюк, чинний протягом відносно нетривалого часу Кодекс адміністративного судочинства України (далі - КАС) прикметний тим, що вводить у правозастосовну практику кілька понятійно-термінологічних новел, які мали б сприяти успішному становленню і подальшому розвитку вітчизняної адміністративної юстиції. Водночас ці новели зумовлюють активізацію досліджень, спрямованих на поглиблення наукового тлумачення відповідних правових категорій.

Однак не в усіх випадках запроваджені в КАС України новели ґрунтуються на належно опрацьованих в адміністративно-правовій теорії результатах - для того, щоб достатньо упевнено запропонувати їх для законодавчого закріплення, а тим більше, для повсякденного використання у практиці адміністративного судочинства. Адже багатозначність тлумачень нововведених категорій не дозволяє забезпечити головну умову справедливого правосуддя - єдність судової практики при розгляді однорідних справ. Причому ця вада адміністративного судочинства є наслідком не стільки недосконалості тлумачення нових законодавчих дефініцій, скільки - принаймні стосовно більшості з них - неналежної якості змісту самих дефініцій [21, с. 47].

Яскравим прикладом може слугувати понятійна пара «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство» (пункти 4, 5 ст. 3 КАС України). З точки зору сприйнятої багатьма представниками пострадянської правової науки концепції юридичного процесу, поняття «процес» і «судочинство» є однопорядковими, у зв'язку з чим вживаються як тотожні словосполучення «цивільне судочинство» - «цивільний процес», «кримінальне судочинство» - «кримінальний процес», «господарське судочинство» - «господарський процес» тощо. Водночас слід зазначити, що, починаючи приблизно з 70-х років ХХ ст., почало поширюватись більш широке трактування юридичного процесу, що охоплює не тільки

судочинство, а й решту різновидів процесу - законодавчий, бюджетний, правозастосовний та інші процеси. Проте і за такої трактовки змістовна єдність категорій «процес» і «судочинство» більшістю фахівців не підлягає сумніву.

З огляду на наведене, незрозуміло, навіщо КАС України відступив від звичної для сучасних дослідників наукової традиції. Тим більше що у тексті КАС України зміст розглядуваної понятійної пари розкривається, по суті, однаково:

а) адміністративне судочинство - як діяльність адміністративних судів;
б) адміністративний процес - як правовідносини (тобто правова форма тієї самої діяльності, яка поза правовідносинами не існує), що складаються під час здійснення цієї діяльності. Жодними тлумаченнями подібну неузгодженість нормативних формул не усунути .

Але розглянута ситуація - не головний змістовний недолік категорії «адміністративний процес». Як відомо, у пострадянській адміністративно-правовій науці триває досить гостра дискусія щодо обсягу поняття «адміністративний процес». На цей час більшість правознавців підтримує так зване широке розуміння цього поняття, згідно з яким адміністративне судочинство (через спеціалізовані адміністративні чи загальні суди) ідентифікується з окремим видом адміністративного процесу, котрий авторитетні у пострадянській адміністративістиці учені цілком обґрунтовано пропонують визначати як судово-адміністративний процес.

У КАС України адміністративний процес однозначно ототожнено тільки з діяльністю адміністративних судів. Є сумніви в доцільності подібної категоричності, доки в науці не вироблена відносно стала думка. Варто нагадати, що, з-поміж іншого, саме з цих міркувань перший склад колективу розробників КАС цілком виправдано відмовився від назви «Адміністративно-процесуальний кодекс України» на користь нинішньої його назви.

Відтак, запропонований у КАС України концептуальний підхід слід розцінити як своєрідне «втручання» законодавця в науку без достатніх на це

підстав. Тоді як нинішній стан вітчизняної адміністративно-правової науки змушував законодавця використати термін «судово-адміністративний процес». Те саме, до речі, стосується терміна «справа адміністративної юрисдикції» (п. 1 ст. 3 КАС України), оскільки в теорії адміністративної юрисдикції враховано існування кількох видів юрисдикції, а не тільки судової. Прикметно, що у самому КАС України це відображено у більш вдалому терміні «юрисдикція адміністративних судів» (ч. 2 ст. 4 КАС України) [21, с. 48].

Наведена теза про безпідставне втручання законодавця в науку знаходить вияв у тому, що останнім часом вже з'явилась навчальна література, де адміністративний процес інтерпретується однобічно - тільки як адміністративне судочинство.

1.2. Проблема законодавчого розширення системи принципів адміністративного судочинства

Питання щодо визначення системи принципів адміністративного процесу поставало у вітчизняній науці як за часів радянського періоду, так і після прийняття у 2005 р. КАС України. Однак дискусії з цього приводу так і не призвели до вироблення остаточного та єдиного підходу до цього питання.

У статті 7 КАС України, принципами правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень [33, с. 16].

В загальному вигляді питанню визначення системи принципів адміністративного процесу, її класифікації приділяли увагу у своїх роботах такі автори, як А. М. Колодій, О. М. Бандурка, М. М. Тищенко, В. А. Ржевський, Н. М. Чепурнова, П. М. Рабинович, В. Г. Перепелюк та ін.

В загальному вигляді питанню визначення системи принципів адміністративного процесу, її класифікації приділяли увагу у своїх роботах такі автори, як А. М. Колодій, О. М. Бандурка, М. М. Тищенко, В. А. Ржевський, Н. М. Чепурнова, П. М. Рабинович, В. Г. Перепелюк та ін.

З оновленням адміністративно-процесуального законодавства деякі аспекти зазначеної проблеми знайшли своє відображення також у роботах В. Б. Авер'янова, В. І. Андрєйцева, Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна, Н. В. Александрової, В. Є. Курінного, В. В. Копейчикова та ін. Незважаючи на наявність значної кількості робіт, присвячених формулюванню правових засад адміністративного процесу, значний інтерес та певну наукову новизну становлять питання про визначення сукупності таких засад, з'ясування їх

змісту, класифікації за певними критеріями на підставі узагальнення доктринальних напрацювань останніх років.

Одну з найбільш виважених і обґрунтованих позицій щодо системи принципів адміністративного процесу сформульовано провідними фахівцями в зазначеній галузі права О. М. Бандуркою та М. М. Тищенком, які виділяють наступні принципи: 1) принцип законності; 2) принцип правової рівності; 3) принцип охорони інтересів держави та особи; 4) принцип публічності (офіційного) процесу; 5) принцип об'єктивної істини; 6) принцип гласності процесу; 7) принцип здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; 8) принцип швидкості та економічності процесу; 9) принцип самостійності в ухваленні рішень; 10) принцип неухильності реалізації правової презумпції невинуватості та правомірності дій громадян [3, с. 34-35].

Не позбавлена сенсу дефініція системи принципів адміністративного процесуального права С. Т. Гончарук, до якої вчений відносить: законність; об'єктивну (матеріальну) істину; відповідальність посадових осіб за належне (правильне) ведення процесу; офіційність (публічність); відкритість (гласність); охорону прав та інтересів особи і держави; рівність учасників процесу перед законом; національну мову; змагальність сторін; гарантії можливості захисту своїх прав та інтересів; економічність; швидкість і простоту [14, с. 63].

Аналогічного підходу дотримуються й інші вітчизняні вчені, фіксуючи в юридичній літературі принципи законності; правової рівності; охорони інтересів особи та держави; офіційності; об'єктивної істини; гласності; здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; принцип швидкості та економічності процесу; принцип самостійності в ухваленні рішень; принцип неухильності реалізації правової презумпції невинуватості й правомірності дій громадян [53, с. 39].

На думку В. Г. Перепелюка, в системі принципів адміністративного процесу слід виділяти загальносоціальні принципи, загальнопроцесуальні

принципи та спеціальні принципи адміністративного процесу. При цьому до першої групи вчений зараховує принцип гуманізму; принцип взаємної відповідальності держави і суспільства (людини); принцип законності (верховенство закону); принцип доцільності; принцип справедливості; принцип рівноправності (справжньої самостійності суб'єктів процесуальних відносин); принципи демократизму.

Другу групу принципів складають принципи: об'єктивної істини, публічності (процесуальної владності); самостійності та незалежності органу в прийнятті рішень; змагальності; інстанційності (контролю), усності та безпосередності розгляду справи, охорони інтересів держави та особи, простоти та економічності процесуальної діяльності, поєднання колегіальності та одноособовості.

Під спеціальними принципами адміністративного процесу згаданий автор пропонує розуміти такі принципи, що знаходять своє відображення в тематичних законах, які регулюють управлінську діяльність у відповідних сферах суспільного життя та підзаконних нормативно-правових актах суб'єктів виконавчої влади (окрім Конституції України). Цими принципами є: обмеженість до відомостей (таємність); залучення органу до розгляду справи; дієвості зацікавлених осіб; дійсних можливостей [57, с. 92].

Схема, якої дотримується В. Г. Перепелюк, викликає певну зацікавленість і, поза сумнівом, не позбавлена оригінальності. Спроба систематизувати принципи адміністративного процесу, використовуючи критерій ступеня соціального регулювання, є достатньо перспективним підходом для подальших досліджень зазначеного питання. Проте, запропонована система, на нашу думку, є занадто об'ємною за змістом, а по-друге, наведені автором спеціальні принципи так чи інакше знаходять своє відображення в ході реалізації як загальносоціальних, так і загальнопроцесуальних принципів. Тому відокремлювати їх в окрему групу навряд чи доцільно.

У теорії сучасного адміністративного процесуального права можна зустріти спроби значного розширення системи принципів адміністративного процесу. Прикладом оновлення змісту вказаної системи можна назвати напрацювання вітчизняної юридичної думки щодо принципу публічності провадження під час вирішення публічно-правових спорів і принципу права на захисника і правову допомогу [6, с. 55].

Чисельність наведених градацій принципів адміністративного процесу, які були запропоновані вченими ще до прийняття КАС України, дозволяє говорити про те, що їх зміст у значній мірі залежав від підходу тих чи інших авторів до визначення сутності самого адміністративного процесу, його розуміння в широкому або вузькому значенні, бачення його процедурної або адміністративно-юрисдикційної сторін.

З огляду на викладену у нормі КАС України систему принципів адміністративного процесу, можна визначити такі характерні її ознаки: 1) численність її елементів-принципів; 2) ієрархічність побудови, тобто розміщування принципів у системі і посідання у ній належного місця має бути чітко обґрунтоване; 3) елементи, які утворюють систему, перебувають у певному взаємозв'язку між собою; 4) взаємодія елементів системи з правовими інститутами та процесуальними положеннями зазначеної галузі права; д) єдність і цілісність як системи в цілому, так і її складових - принципів адміністративного процесуального права.

Проте, наведена сукупність елементів цієї системи - принципів - у їх єдності та взаємозв'язку ще не розкриває специфічних властивостей загальних засад здійснення правосуддя в адміністративних справах. Адже окремі принципи мають власне, специфічне призначення, по-різному регламентують окремі процесуальні питання, визначають правовий статус учасників публічно-правового спору. Виходячи з цього, завданням статті постає визначення системи принципів адміністративного процесу, їх класифікація, її критерії та види.

Найбільш часто у науковій юридичній літературі зустрічається класифікація принципів на:

1) загальноправові - тобто принципи, що поширюються без винятку на всі галузі національного права (наприклад, принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму, верховенства права та законності);

2) міжгалузеві - діють у межах кількох галузей права;

3) галузеві - керівні начала, що функціонують виключно у межах однієї конкретної галузі права [78, с. 161].

Ми повністю підтримуємо вищевказану точку зору вчених щодо даної класифікації, оскільки вона є практично значущою і основоположною також для адміністративного процесу. До загальних принципів судочинства, що знайшли своє місце і в КАС України, слід зарахувати принципи верховенства права і законності. До міжгалузевих принципів слід віднести: а) принцип рівності усіх учасників процесу перед законом і судом; б) принцип гласності судового розгляду; в) принцип змагальності; г) принцип диспозитивності. До галузевих принципів відноситься принцип офіційного з'ясування обставин у справі (принцип офіційності). Такі особливості в адміністративному судочинстві обумовлені предметом адміністративної юрисдикції та завданням адміністративного правосуддя.

У загальній теорії права існує класифікація принципів і за способом їх матеріалізації у праві, зокрема:

а) закріплені у нормативно-правових актах шляхом безпосереднього їх формулювання в нормах чи приписах права (текстуальне закріплення);

б) шляхом виведення принципів права із змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення) [80, с. 58].

Така класифікація принципів має право на існування і в адміністративно-процесуальній науці, оскільки дозволяє підкреслити важливе процесуальне значення окремих конституційних принципів адміністративного процесу. Але це зовсім не означає, що існує різниця в силі

імперативності, нормативності закріплених у Конституції та інших законах принципів, оскільки принцип - це завжди узагальнена сутність явища, а суті не буває більше або менше, її завжди буває стільки, щоб надати процесу, явищу чи предмету якісної самобутності.

Текстуальне закріплення конституційних принципів адміністративного процесу можна знайти, наприклад, у ст. 8, 129 Конституції України, відповідно до якої основними засадами судочинства є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін і свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 5) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 6) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 7) обов'язковість рішень суду [37].

Разом з тим, такі вчені, як В. А. Ржевський і Н. М. Чепурнова зазначену систему конституційних принципів вважають доцільним доповнити принципами законності, верховенства і прямої дії Конституції, рівності всіх перед законом і судом, самостійності судової влади, участі громадян у здійсненні правосуддя та поєднання колегіального і одноособового порядку розгляду справ [31, с. 11].

Дійсно, зазначені принципи не знайшли свого законодавчого вираження в Конституції України. Основний закон держави, на нашу думку, не ставив за мету вичерпати усе законодавство про адміністративне судочинство, в тому числі й усі його принципи. Конституція України передбачала лише такі правові положення, яким законодавець вважав за потрібне надати конституційного значення.

Важливою особливістю сучасного етапу розвитку правотворчості в Україні можна вважати те, що все більше нормативно-правових актів передбачають окремі статті, у яких встановлюються принципи організації, функціонування і співвідношення соціальних інституцій. Прикладом цього можна вважати закріплення принципів адміністративного судочинства у

кодифікаційному акті, що сприяє найбільш правильному їх застосуванню і тлумаченню. Таким чином, на виконання вищеназваних конституційних принципів, а також з метою їх конкретизації стосовно правосуддя в адміністративних справах, законодавець сформулював відповідні принципи у ст. 7 чинного КАС України.

Другим способом вираження принципів права є їх змістовне закріплення, тобто виведення принципів із змісту норм права. Такі принципи є більш абстрагованими, за їх допомогою можна врегульовувати найширше коло суспільних відносин. Вони виражають переважно загальні напрямки, тенденції правового регулювання. Проте, за жодних обставин не можна принижувати їх значення. У механізмі правового регулювання вони виступають у діалектичній єдності з принципами, які отримали текстуальне вираження. Так, принципи законності та справедливості притаманні будь-якому інституту права, навіть якщо вони текстуально не закріплені у відповідній галузі законодавства.

Схожої точки зору щодо запропонованої класифікації дотримуються і сучасні вчені-процесуалісти Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін, які поділяють принципи адміністративного процесу за способом закріплення на: а) писані (конституційні та законодавчі); б) неписані [34, с. 27].

Отже, можна зробити висновок, що у процесі свого становлення і розвитку конституційні принципи адміністративного процесу після їх закріплення в законодавстві набули всіх властивостей і функцій принципів права, а саме: а) вони нормативно-регулятивні, загальні, обов'язкові, об'єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; б) їх соціальною функцією є регулювання правовідносин, які складаються під час вирішення публічно-правових спорів.

В адміністративно-процесуальній літературі можна зустріти спроби здійснити розподіл принципів організації й діяльності адміністративних судів. У цьому аспекті заслуговує на увагу класифікація принципів, запропонована А. Т. Комзюком, В. М. Бевзенком та Р. С. Мельником, яка

проводиться ними за цільовою спрямованістю на: 1) організаційні, тобто ті, які сприяють створенню належних умов здійснення адміністративного процесу (наприклад, принцип незалежності суддів) та 2) функціональні - основні засади, на яких має здійснюватися адміністративне судочинство (наприклад, принцип гласності й відкритості адміністративного процесу) [8, с. 19].

З урахуванням вищевикладеного, на особливу увагу заслуговує практика Вищого адміністративного суду України у справах, де принцип справедливості має застосовуватися судами як правова категорія. Як приклад може слугувати Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 07.02.2012 р. № 346/11/13-12, у якому Суд вважає за необхідне звернути увагу адміністративних судів на таке: остаточним рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» встановлено порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яке полягало у порушенні права на доступ до суду у зв'язку із залишенням Вищим адміністративним судом України без розгляду касаційних скарг заявників, якими оскаржувалися рішення апеляційних судів, ухвалені в порядку цивільного судочинства [65]. Врахувавши, що національні суди вирішували справу в порядку цивільного судочинства і чітко вказали, що ці рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку протягом двох місяців (строк для оскарження рішень судів у касаційному порядку в цивільних справах відповідно до нових на той час цивільних процесуальних норм), а також те, що події, що розглядаються, мали місце одразу після зміни процесуального законодавства, Європейський суд дійшов висновку, що порядок оскарження, вказаний апеляційними судами, був єдиним, чим могли керуватись заявники. З огляду на це Європейський суд дійшов висновку, що застосування Вищим адміністративним судом одномісячного строку, що мало наслідком відмову в розгляді їх скарг по суті, було непропорційним меті такого процесуального обмеження. Тому Європейський суд постановляє, що у цій справі мало місце

порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [28].

Наступним принципом, що застосовується в адміністративному судочинстві, є принцип неупередженості суду. Основу цього принципу становлять міжнародні стандарти правосуддя, які полягають у тому, що будь-яка особа має право на здійснення судочинства в її справі неупередженим судом. Наприклад, у Загальній декларації прав людини проголошено, що кожна людина для визначення своїх прав і обов'язків має право на підставі повної рівності на те, щоб її справа була розглянута незалежним і неупередженим судом. Право людини на розгляд справи незалежним і неупередженим судом передбачено й у п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [36]. Крім того, Бангалорськими принципами діяльності судді, затвердженими Резолюцією 2006/23 Економічної та соціальної Ради ООН від 27.07.2006 р. передбачено, що «неупередженість є необхідною умовою належного виконання суддею своїх обов'язків. Вона знаходить вияв не лише у змісті рішення, але й у ході судового процесу, що передуює винесенню рішення. При виконанні своїх професійних обов'язків суддя не повинен виявляти особистої прихильності, неупередженості або упередженості. Суддя повинен дбати про те, щоб його поведінка – як у залі суду, так і поза ним – сприяла збереженню і поглибленню переконання суспільства, адвокатів і сторін судового процесу у неупередженості судді і судових органів» [7].

Принцип, що розглядається, закріплено у ч.1 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р., а також у ст. 6 КАС України. Так, у ч. 1 ст. 6 КАС України зазначено, що кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом [32]. Європейський суд з прав людини, розглядаючи питання про право на неупереджений суд, зазначає, що суд повинен бути суб'єктивно вільний від упередження чи зацікавленості в результаті справи, по-друге, він також має бути безсторонній з об'єктивної точки зору, тобто має запропонувати досить

гарантій для виключення будь-якого обґрунтованого сумніву стосовно його безсторонності (справа Фіндлей, *op. cit.*). Щоб задовольнити ці вимоги, суд повинен відповідати суб'єктивному і об'єктивному тесту: «Існування безсторонності для цілей статті 6 параграф 1 повинно визначатись згідно із суб'єктивним тестом, тобто на підставі особистого переконання окремого судді в даній справі, і також згідно з об'єктивним тестом, тобто встановлення, чи суддя має гарантії, достатні для виключення будь-якого законного сумніву стосовно безсторонності» (справа П'єрсак, А 53 параграф 30). Як зауважував Суд, суддя є безстороннім, поки зворотне не буде доведено (справа ле Компта, ван Лейвена і де Мейра, А 43 параграф 58). До того ж необхідно зазначити, що, крім всього, суди зобов'язані заслуговувати на довіру учасників процесу, особливо обвинувачених. Європейський суд стверджує в справах Делкурта (А 11 параграф 31), П'єрсака (А 53 параграф 30) і де Куббера (А 86 параграф 26): «... будь-який суддя, стосовно неупередженості якого є обґрунтований сумнів, повинен заявити самовідвід» [28].

Отже, найважливішою передумовою верховенства права, ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства й держави є функціонування у ній незалежного та неупередженого суду.

Як вказує І.В. Завальнюк, принцип «розумного строку» (в науковій літературі цей принцип має назву «принцип швидкості та економічності») втілює в себе обов'язок суду у найкоротший строк розглянути та вирішити адміністративну справу, своєчасно (без невиправданих зволікань) забезпечити судовий захист порушених прав, свобод та інтересів [22, с. 131].

Відповідно до п. 10 ч. 3 ст. 2 КАС України одним із завдань адміністративного судочинства є своєчасний, протягом розумного строку розгляд справи судом [32]. У КАС України передбачено також застосування розумного строку безпосередньо:

а) при підготовці справи до судового розгляду (суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку (ч. 2 ст. 110);

б) під час попереднього судового засідання (проводиться з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку (ч. 1 ст. 111);

в) при розгляді адміністративної справи у процесі судового засідання (адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом (ч. 1 ст. 122);

г) під час провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більше як на один місяць (ч. 7 ст. 171) [32].

На необхідність дотримання принципу «розумності строків» звертає увагу й Вищий адміністративний суд України в Інформаційному листі № 279/11/13-12 від 01.02.2012 р., у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 1 від 16.03.2012 р. «Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2011 році». Так, Вищий адміністративний суд України в Інформаційному листі № 279/11/13-12 від 01.02.2012 р. звертає увагу на необхідність дотримання строків розгляду адміністративних справ, визначених Кодексом адміністративного судочинства України. Для цього, як зазначається, потрібно вживати заходів щодо регулярного призначення судових засідань та, у разі потреби, дисциплінування сторін, інших осіб, які беруть участь у справі [29].

Про порушення принципу «розумного строку» зазначається й у численних рішеннях Європейського суду з прав людини: наприклад «Маруценко проти України», «Ларіонов проти України», «Щуров проти України» та інших, зазначених в Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України № 279/11/13-12 від 01.02.2012 р. [29].

Аналіз цих рішень свідчить, що проблеми, які призводять до порушення вимоги здійснення судового розгляду справ у розумний строк, полягають у надмірній тривалості розгляду справ судом у зв'язку з численними випадками відкладення судових засідань, неодноразовим поверненням справ на новий розгляд, тривалим розглядом справ судом касаційної інстанції [29].

Отже, принцип «розумного строку» втілює в себе обов'язок суду у найкоротший строк розглянути та вирішити адміністративну справу, своєчасно (без невинуватених зволікань) забезпечити судовий захист порушених прав, свобод та інтересів [22, с. 135].

Слід підтримати позицію О.В.Петришина, який пропонує закріпити у Кодексі адміністративного судочинства принцип добросовісності. Як зазначає автор, коренем ідеї добросовісності у праві служить римський термін *bona fides* (добра совість, добрі послуги), який описують як прогресивне начало в історії римського права, і який означає переконання особи, що дане його правове ставлення є правомірним.

Добросовісність розуміється як усвідомлення суб'єктом власної сумлінності та чесності при здійсненні ним прав і виконанні обов'язків (у суб'єктивному значенні), а в об'єктивному значенні є загальноправовим принципом, який передбачає необхідність сумлінної та чесної поведінки суб'єктів при виконанні своїх юридичних обов'язків і здійсненні своїх суб'єктивних прав [57, с. 207].

С. П. Погребняк вбачає цінність цього принципу у тому, що він містить вимоги, які допомагають зняти або пом'якшити недоліки абстрактної та формальної природи права, наблизити його до ідеалів справедливості,

рівності, свободи і гуманізму, тобто висуває вимоги діяти не лише відповідно до букви права, але й відповідно до його духу [53, с. 118].

Т. Т. Полянський, до прикладу, певен, через те, що судді, які не мають відповідної освіти та знань про те, яке рішення і в якій ситуації буде найбільш економічно ефективним, не в останню чергу найчастіше до відповідних відносин застосовують принцип розумності і добросовісності поведінки суб'єкта, діяння якого оцінюються [54, с. 456].

В. Д. Примак також стверджує, що моральні оціночні характеристики функціонування інтелектуально-вольової сфери суб'єктів права (турботливість, обачливість, передбачення, намір тощо) конкретизують зміст і (або) підстави морально-правової кваліфікації дій чи бездіяльності заінтересованих осіб у контексті обставин кожної окремої справи.

Добросовісність виступає як одна з основних вимог (принципів) до застосування права, як принцип тлумачення, сутність якого при тлумаченні - це прояв духу лояльності, поваги до права, вірності власним зобов'язанням. Добросовісність лежить в основі важливих правових презумпцій (здебільшого, у приватному праві), у публічному праві існують презумпція добросовісності законодавця, презумпція добросовісності платника податків [6], презумпції процесуальної добросовісності тощо [58, с. 130].

С. П. Погребняк виділяє принцип добросовісності: 1) при реалізації прав і повноважень і 2) при виконанні юридичних обов'язків. У свою чергу добросовісність при реалізації прав і повноважень втілюється в кількох різних концепціях: а) неприпустимості зловживання правом; б) заборони обходу закону; в) добросовісної помилки.

Стосовно вимоги добросовісності при виконанні юридичних обов'язків, автор зауважує, що добросовісність - центральний елемент відомого принципу *pacta sunt servanda* (договори повинні дотримуватися), який ґрунтується на ідеях автономії та захисту довіри; добросовісність щодо юридичних обов'язків має місце як при виконанні договору, так і виконанні інших (недоговірних) обов'язків [53, с. 181].

На думку В.І. Ємельянова, співвідношення розумності і добросовісності представляє інтерес як для кожного, хто досліджує «триєдиний» принцип добросовісності, розумності і справедливості, так і для загальнотеоретичного дослідження. Категорії справедливості, добросовісності і розумності взаємопов'язані, у той же час між ними існують сутнісні відмінності, «зважаючи на які законодавець не міг вчинити інакше, ніж шляхом їхнього перелічення у межах єдиного принципу» [18, с. 12].

На думку О. В. Мазур, у континентальній правовій системі поняття «добросовісність» є найбільш близьким аналогом вимоги розумності, яке виросло з римського стандарту *bonus pater familias*: принцип добросовісності закріплений у національному законодавстві більшості країн континентальної правової системи і застосовується як універсальна вимога до поведінки учасників цивільних правовідносин, у той час як для представників системи загального права спочатку було характерним насторожене ставлення до принципу добросовісності через побоювання втрати визначеності і передбачуваності правового регулювання. Близькість і спорідненість цих добросовісності і розумності «спокушає» до їх ототожнення або представлення їх нерозривними у процесі оцінки людської поведінки [42, с. 18].

Так, Т. Т. Полянський пропонує розумними вважати не будь-які, а саме добросовісні дії, тобто дії абстрактної середньої людини, що не бажає шкоди визначеній особі та докладає всіх можливих зусиль для передбачення та недопущення шкоди [54, с. 150]. Співвідношення двох категорій за Т. Т. Полянським можна окреслити в таких тезах: добросовісність та розумність є невіддільними одна від одної та взаємно проникають одна в одну, а справедливість у такому випадку є онтологічним джерелом справжньої добросовісності й розумності; для констатації зловживання правом має значення саме нерозумна умисна поведінка суб'єкта; справедливість, порівняно з добросовісністю та розумністю, є оціночною категорією вищого (другого) рівня [54, с. 152].

Огляд деяких рішень Європейського суду з прав людини (далі - Суд) дає підстави вважати, що іноді Суд використовує розумність для констатації сумлінності дій держави. Так, у рішенні по справі Калашников проти Росії від 15.07.2002 р. Суд вважає, що попереднє утримання під вартою загальною тривалістю більше чотирьох років, якому піддався заявник, склало порушення ст. 5 Європейської конвенції, зокрема, на тій підставі, що органи влади не діяли з усією необхідною дбайливістю; з цієї ж підстави Суд дійшов висновку про порушення ст. 6 Конвенції з огляду нерозумного терміну кримінального процесу (більше п'яти років в одній судовій інстанції) [57, с. 316].

Рішення у справі *Nielsen v. Denmark* також містить позицію, в якій проглядається вчинення добросовісного вчинку на основі розумного міркування і здорового глузду: «...Що стосується важливості, яку слід надати госпіталізації особи в його ж інтересах, ця особа була ще в тому віці, при якому є нормальним, коли батько висловлюється, в разі необхідності, проти волі своєї дитини. Немає доказів того, що мати діяла недобросовісно. Вона прийняла рішення, дотримуючись порад компетентних лікарів. Дитина як заявник повинна бути госпіталізована за заявою носія батьківських прав; цей випадок явно не покривається п. 1 ст. 5» [58, с. 227].

Розумність постає як гармонійна збалансованість поміж конкретними цінностями, потребами та інтересами сторін суспільного відношення - індивідів чи їхніх спільнот, як деяка пропорційність, а отже, і як «матеріальна» справедливість відносин, урегульованих правовим рішенням. Федеральний Конституційний Суд Німеччини вважає, що розумний спосіб є таким, якщо він відповідає принципів пропорційності. Американські суди, розглядаючи випадки, пов'язані з обмеженням прав і втручанням у їх здійснення, проводять так звану перевірку акту на відповідність критерію «простої розумності», що, по суті, являє собою більш або менш ретельний аналіз пропорційності, що передбачає зважування інтересів (між особою і

державою, між декількома особами) та визначення доцільності та необхідності заходів або видання актів для досягнення мети [58, с. 231].

Тест на пропорційність включає в себе три критерії: по-перше, засіб, призначений для досягнення мети влади, повинен підходити для досягнення цієї мети (доречність); по-друге, з усіх підходящих має бути обрано той засіб, який найменшою мірою обмежує право приватної особи (необхідність); по-третє, збиток приватній особі від обмеження її права повинен бути пропорційний вигоді уряду щодо досягнення поставленої мети (пропорційність у вузькому сенсі), яку іменують принципом балансування. Американська конституційна доктрина пропонує три види стандартів: суворе дослідження (*strict scrutiny*), який означає, що дозволені дії мають здійснюватися лише в ім'я найважливіших інтересів держави («принципові інтереси») і повинні бути найменш обмежувальним засобом їх дотримання («вузьке застосування»); проміжне дослідження (*intermediate scrutiny*), яке вимагає лише демонстрації «суттєвого взаємозв'язку» між політикою, що пропонується, і «важливою урядовою метою», та раціональне дослідження (*rational scrutiny*), яке вимагає лише демонстрації «раціонального зв'язку» з легітимними цілями влади [69, с. 317].

Рішення Суду у справі *Andronicou and Constantinou v. Cyprus* видається показовим у використанні взаємопов'язаних між собою категорій розумності, добросовісності і пропорційності: Суд «визнає (...), відповідно до висновків комісії з розслідування, що представники влади добросовісно вірили в те, що було необхідно вбити (X), щоб врятувати (Y) та їх власні життя, і вистрілити в нього кілька разів, щоб придушити будь-який ризик того, що він заволодіє зброєю. Суд зазначає щодо цього, що застосування сили особами, які перебувають на службі Держави, для досягнення однієї з цілей, зазначених у п. 2 ст. 2 Конвенції, може бути виправдано відповідно до цієї статті у тих випадках, коли застосування сили ґрунтується на щирому переконанні, яке може вважатися вірним у момент вчинення дії, але згодом виявляється помилковим. Виносити інше рішення - означало б покласти нереальний тягар

відповідальності на плечі Держави і співробітників правоохоронних органів при виконанні обов'язку і навіть наражати на небезпеку їх життя і життя інших людей» [69, с. 393]. Тут явно йдеться про те, що «сумлінне» і «щире» переконання представника влади стало результатом використання здорового глузду, в результаті чого дотримано принцип пропорційності, тобто проведено зважування переваг і втрат.

Конституційний Суд України у Рішенні від 10 листопада 2011 р. № 15-рп/2011 у справі про захист прав споживачів кредитних послуг демонструє зв'язок категорій, встановивши, що держава має підтримувати на засадах пропорційності розумний баланс між публічним інтересом ефективного перерозподілу грошових накопичень, комерційними інтересами банків щодо отримання справедливого прибутку від кредитування і правами та охоронюваними законом інтересами споживачів їх кредитних послуг [66].

Отже, слід визнати доцільним законодавче закріплення принципів адміністративного судочинства, які прямо не зазначені в КАС України, але впливають зі змісту його норм. Це принципи процесуальної економії, розумних строків, добросовісності, пропорційності тощо.

1.3. Зарубіжний досвід адміністративного судочинства та напрямки його використання в Україні

З'ясовуючи значення зарубіжного досвіду діяльності адміністративних судів для України, слід зважити, що наша держава розвивається в умовах глобалізації, отож, це зумовлює необхідність трансформації вітчизняного адміністративного судочинства до вимог часу. Також варто наголосити, що порівняльний аналіз різних аспектів функціонування адміністративних судів зарубіжжя може посприяти визначенню оптимальних шляхів удосконалення діяльності цих органів в Україні, підвищенню їх ролі у системі гарантій прав людини.

Зауважимо, що деякі аспекти досліджуваної проблеми, надто упродовж минулих років, почали висвітлюватися в літературі, присвяченій розвитку вітчизняної судової системи. Тим часом бракує спеціальних напрацювань, які би розглядали можливості використання зарубіжного досвіду для організації адміністративного судочинства в Україні.

В умовах інтеграції нашої країни у європейський простір виняткового значення надано вихідним положенням європейських стандартів у галузі юстиції, які є основою права громадян України на справедливе судочинство, гарантом забезпечення їхніх прав і свобод у відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування. Дещо глибший аналіз судової системи ЄС дає змогу опосередковано виокремити певні принципові підходи, які слід запровадити в діяльність вітчизняних адміністративних судів.

Як зазначає Л.І. Пахолок, труднощі у створенні адміністративних судів супроводжувати більшість країн Європи. Тим часом Європейський Суд у своїх рішеннях справедливо наголошує на тому, що сам факт створення та існування адміністративних судів треба втати як одне з провідних досягнень держави, котра керується верховенством права.

Істотною допомогою у вирішенні актуальних завдань діяльності адміністративних судів в Україні є рекомендований Комітетом міністрів Ради

Європи пошук альтернатив судовому вирішенню спорів, а саме модернізація процесуальних кодексів, інтенсифікація роботи вищих судових інстанцій у частині формування практики розгляду нових категорій справ, що виникають у зв'язку зі зміною економічної ситуації, оновлення законодавства та реформування окремих суспільних інституцій.

Організація адміністративної юстиції за кордоном, передовсім у Європі, побудована неоднаково. Це пов'язано з історичними, культурними, ментальними чинниками, а головне – особливостями правової системи певної держави, її поетапного розвитку, які зумовлюють і суттєві характеристики сучасної системи адміністративного судочинства.

Крім цього, значний вплив на організацію адміністративного судочинства мають наднаціональні, інтеграційні процеси, які відбуваються на теренах спільного європейського простору. Тому навіть ті країни, які не входять до Європейського Союзу, також зазнають відчутного впливу міжнародних судових установ. Так, після рішень Європейського Суду з прав людини низка країн-членів Ради Європи була змушена розпочати структурні правові реформи, зокрема в організації судоустрою [50, с. 49].

Як вірно зазначає І.В. Мирончук, конституційні традиції та правові системи різних держав характеризуються різними моделями адміністративної юстиції, котрі, відповідно, визначають різні форми захисту прав громадян у їх відносинах з органами державного управління і місцевого самоврядування. Зарубіжна практика організації та впровадження адміністративної юстиції передбачає наявність різних підходів до її побудови. Згідно з методологією теорії систем і порівняльно-правового аналізу сучасної адміністративної юстиції в різних країнах, вчені виокремлюють чотири її типи: 1) романську; 2) германську; 3) англійську; 4) змішану.

У романському типі, який притаманний Франції, Італії, Іспанії, Португалії та Бельгії, простежується наявність відокремленої адміністративної юстиції; дуалізм судової влади; нечітке розмежування

юрисдикції між загальними і спеціалізованими судами; існування квазісудових установ з розгляду певної категорії соціальних спорів.

Визначальними рисами германського типу, який функціонує в Німеччині та Австрії, є те, що судовий варіант адміністративної юстиції тут має два рівні – федеральний і земельний; з чіткою визначеністю юрисдикції цих судів; відсутністю квазісудових установ.

Незважаючи на певні відмінності романського і германського типів організації судочинства, що стосується насамперед способу організації адміністративної юстиції, різної структури адміністративних судів, існують і загальні риси: наявність конституційних і адміністративних судів, а також спеціального органу, основним призначенням якого є забезпечення єдності судової системи. Зокрема, у Франції функціонує Трибунал з конфліктів, а в Німеччині – Загальний Сенат.

Крім того, слід зазначити, що у таких країнах прослідковується ще одна особливість – це наявність у них адміністративного контролю за судами з боку міністерства юстиції. До компетенції цього відомства належить контроль за кадровою політикою судів, проведення атестації суддів та організації підвищення їхньої кваліфікації, матеріально-технічне забезпечення судів [46, с. 105].

Англійський тип судової системи, характерний для Англії, Уельсу та ін., передбачає адміністративно-судовий і квазісудовий варіанти адміністративної юстиції. Для моделі з англійським типом адміністративної юстиції характерно створення адміністративних судів у межах відповідних відомств. Ці суди не утворюють єдиної самостійної системи. Такі судові установи створюються для розгляду окремих адміністративних спорів. Проте їх існування наразі не перешкоджає зацікавленим особам звертатися і до загального суду по захист своїх порушених прав [19, с. 79].

До змішаного типу слід віднести судові системи тих країн, які в собі поєднують елементи як романської, германської, так і англійської традицій. До країн зі змішаним типом судової системи належать Нідерланди,

Шотландія, Ірландія, Швейцарія, Данія, Норвегія, Швеція, Греція, Туреччина та деякі інші.

Узагальнюючи практику організації та впровадження адміністративної юстиції, І.В. Завальнюк зазначає, що в європейських країнах переважно існують два основні варіанти організації судового вирішення адміністративних спорів. Так, один із них реалізований у більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права. Він передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів. Це стосується Франції, Німеччини, Італії, Польщі й Туреччини або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів, зокрема в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Значною перевагою такої моделі є професіоналізм і досвідченість професійних суддів, які забезпечуються їх чіткою спеціалізацією. На думку провідних вітчизняних учених, особливістю цієї моделі є існування обґрунтованої процедури розгляду судами адміністративних справ [19, с. 82].

Щодо адміністративно-правового регулювання діяльності адміністративних судів України насамперед заслуговує на увагу континентально-європейська (статутна) система права, яка передбачає існування у межах судової влади окремої спеціалізованої гілки адміністративних судів.

Виняткове значення для підвищення ефективності діяльності адміністративних судів України мають міжнародні стандарти адміністративної юстиції зарубіжних країн. На нашу думку, одним з найважливіших завдань, які стосуються діяльності адміністративних судів в Україні, є необхідність упровадження в життя принципу незалежності суддів не тільки від незаконних впливів органів державного управління та місцевого самоврядування, але й від юридичних і фізичних осіб, а також від засобів масової інформації, що є обов'язково у європейському судочинстві.

Із досвіду судової діяльності Англії заслуговують на увагу насамперед моменти, які опосередковано або прямо впливають на незалежність

діяльності судових установ. Зокрема, у чинному законодавстві країни закріплено абсолютну незалежність англійських суддів від парламенту. Це досягається тим, що парламент не в праві впливати на призначення конкретних суддів на посади через те, що їх призначає на посаду Лорд-Канцлер. Парламент Англії також не може самостійно зміщувати суддів з посади або якимось іншим чином зменшувати строк їхнього перебування на ній [67, с. 85].

Важливим є те, що у більшості європейських країн організаційним забезпеченням судів займаються органи виконавчої влади (переважно міністерства юстиції). Якщо принцип розподілу влади чітко виконується, а міністерство юстиції чи інший орган виконавчої влади усвідомлює значення самостійності судової гілки влади, то питання про віднесення функції забезпечення діяльності судів у цих країнах гостро не стоїть. У країнах, де мають місце випадки втручання в діяльність судів, виправданим є усунення органів виконавчої влади від організаційного забезпечення задля збереження незалежності судів [2, с. 91].

Цей досвід європейського судочинства може бути прийнятним і корисним для України, насамперед у частині вирішення завдань стосовно розширення функцій судів і поширення їхньої незалежності, а також зобов'язанням судів підпорядковуватись лише закону.

Для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян України у взаємостосунках з апаратом державного управління та місцевого самоврядування важливо використати досвід функціонування спільного європейського адміністративного простору, який визначає зміст і спрямованість принципів адміністративного права, способів і методів їх застосування, правових гарантій у цій сфері. У цьому плані може бути застосовано досвід Франції, а також Литви у розробці рекомендацій щодо застосування адміністративного законодавства, які були затверджені у жовтні 2012 року. Хоча доцільно враховувати особливості законодавчого

регулювання цієї сфери і брати лише те з їхнього досвіду, що можна застосувати в Україні.

Велику зацікавленість викликає досвід Франції щодо організації інспекцій для перевірки роботи адміністративних судів. Процедури оцінювання їхньої діяльності реалізуються інспекторами на тих ділянках, де на поточний момент суди виконують свою роботу. Водночас інспектуванням охоплюється також весь період часу від останньої перевірки, і якщо суддів адмінсудів переводили до інших судів, інспектори мають право перевіряти їхню роботу в усіх цих судах. Слід зазначити, що в багатьох країнах світу накопичено значний досвід у питаннях побудови систем формування корпусу суддів. Насамперед інтерес становить практика таких країн, як Франція, Австрія, Німеччина, Польща, Англія та США, де найвиразніше проявляються цілісні механізми формування суддівського корпусу та окремі його елементи [52, с. 25]. У більшості цих держав нормативно закріплено необхідність проходження кандидатом на посаду судді шляхом його навчання в спеціалізованих навчальних закладах для суддів.

В Італії для того, щоб виконувати відправлення суддівських функцій, запроваджено жорстку вимогу послідовного підвищення в посаді адміністративних суддів. Випускники Французької адміністративної школи розпочинають свою кар'єру з посади аудитора і лише поступово можуть досягти посад головуючих адміністративних трибуналів або доповідачів у Державній Раді [62]. Запровадження цього досвіду в Україні має сприяти обов'язковому врахуванню достатнього професійного стажу для розгляду адміністративних справ у будь-якій інстанції, а також зменшити кількість зловживань у цій сфері.

Досить поширеним залишається і спосіб формування суддівського корпусу шляхом виборності суддів населенням у Швейцарії, Македонії та інших країнах. Зокрема, у багатьох штатах США суддів обирають саме загальним голосуванням. За твердженням В. Бернхема, таке обрання ґрунтується на уявленні, що суддя, як і будь-яка інша офіційна посадова

особа в демократичному суспільстві, повинен, зрештою, нести відповідальність перед народом. Незважаючи на деякі мінуси, чинна виборча система дає змогу обирати найкращих суддів.

Також особливі кандидатські вимоги застосовують у Польщі. До призначення на посаду стажер під наглядом наставників має пройти обов'язкове стажування в судових установах та інших державних органах, засвоюючи навички майбутньої роботи. Загалом професійна підготовка на посаду судді в Польщі триває 48 місяців. За цей період кандидати на посаду судді відвідують 30-місячні курси в Національній школі, а також проходять практику відповідно до програми підготовки [81, с. 140].

Для діяльності адміністративних судів України важливе значення має якість відправлення правосуддя високопрофесійними суддями. У цьому контексті корисним є досвід Португалії, де вже давно існує чітка система оцінювання професійної діяльності суддів, а також визначаються підстави для прийняття рішення про доцільність перебування особи на відповідній посаді. Для цього в країні функціонує спеціальний орган у складі 20 інспекторів, які розподілені відповідно по 20 географічних ділянках. До їхніх обов'язків належить виконання процедур оцінки та дисциплінарні питання. З 20 інспекторів один виконує функції інспектора-координатора, якому доручено завдання з гармонізації та стандартизації процедур інспектування. Він призначається Вищою Радою за поданням її Голови. Слід також зазначити, що кожного року в листопаді Вища Рада затверджує план перевірок на наступний рік з тією метою, щоб кожного суддю було піддано перевірці раз на чотири роки. Це робиться для того, аби впродовж своєї кар'єри до всіх суддів із однаковим стажем застосовували однакову кількість перевірок [43, с. 12-13].

Слід погодитися з думкою Н.В. Бабяк про те, що дуже цікавим і корисним для нас є досвід Франції та Швеції щодо організації роботи з ведення судової статистики і складення класифікаторів категорій адміністративних справ. Цей процес здійснюється на підставі обліково-

статистичних карток і дає можливість значно скоротити кількість інформації, що збирається, а також здатен сприяти оптимальному вирішенню питань стосовно технічного і програмного забезпечення в адміністративних судах України.

Вартий уваги досвід формування механізмів захисту прав осіб від надмірної тривалості розгляду справ у національних судах з метою приведення внутрішнього законодавства у відповідність до вимог Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Також доречно врахувати і значення досвіду щодо публікації рішень судів, який є усталеною практикою в таких розвинених країнах, як Франція, США, ФРН та інші. У деяких країнах, зокрема Іспанії та Швейцарії, акти суду публікуються вибірково, або лише рішення вищих судових інстанцій Тому, вважаємо, українському законодавцю слід сприйняти і врахувати такий підхід до цього питання.

Отже, проаналізований досвід зарубіжних країн свідчить, що адміністративні суди можуть і повинні дати потужний імпульс не тільки для розвитку науки адміністративного права, а й прикладного застосування задля вдосконалення діяльності адміністративних судів в Україні. Запровадження практики європейських стандартів адміністративного судочинства є запорукою утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина у відносинах з органами державного управління та місцевого самоврядування [6, с. 146-147].

Висновки до Розділу 1

Отже, у ході дослідження поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції ми прийшли до низки висновків. Адміністративне судочинство - це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. До відання адміністративного судочинства віднесено спори, що виникають у

сфері публічної діяльності між громадянами чи юридичними особами з одного боку, і публічною адміністрацією - з іншого.

Визначення поняття «адміністративне судочинство» знаходиться у тісній взаємодії з формулюванням поняття та сутності «адміністративної юстиції». У літературі намітилися три основні тенденції (підходи) розуміння адміністративної юстиції, що вказує на відсутність єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції.

На даний час у вітчизняній правовій науці виокремлюються 2 підходи співвідношення адміністративного судочинства та адміністративної юстиції. Перший, широкий підхід, передбачає, що обидва поняття співвідносяться як загальне і часткове. Вузкий підхід передбачає, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство - тотожні поняття, оскільки адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції.

Незважаючи на те, що терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес» можна вживати як тотожні, у КАС України вони розмежовані. Адміністративне судочинство - це «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Адміністративний процес - це «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Принципи адміністративного судочинства є основними, вихідними, спрямовуючими положеннями, засадами його функціонування. Принципи адміністративного судочинства є гарантіями реалізації завдань судочинства, так і гарантіями дотримання процесуальної форми захисту. Принципи адміністративного судочинства, що закріплені у КАС України, є нормами прямої дії. Тобто вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою. Значення принципів полягає у тому, що їх втілення у судочинстві надає йому ознак правосуддя і навпаки - ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Крім того, принципи є

ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні, а також усунення прогалин у них.

До загальних принципів, які встановлені законодавством про судочинство, належать: процесуальна рівність сторін, раціональна процесуальна форма, неможливість процесуального сумісництва, усність, безпосередність. Процесуальні принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах закріплені в КАС України, а саме: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність, обов'язковість судових рішень, а також офіційність. Доцільним, на нашу думку, є закріплення у КАС України таких принципів як: процесуальної економії, розумності, розумних строків, добросовісності та пропорційності.

Після розгляду питання про зарубіжний досвід адміністративного судочинства та напрямки його використання в Україні було зроблено висновок, що використання зарубіжного досвіду зробить можливим побудову такої моделі адміністративного судочинства в Україні, яка відповідатиме вимогам розвитку правової держави і громадянського суспільства.

Важливо зазначити, що можливість створення й ефективного функціонування адміністративно-юстиційного механізму захисту прав і свобод громадян був результатом довготривалої праці вчених і практиків щодо визначення засобів забезпечення правозахисних потреб громадян у цій сфері.

На нашу думку, ефективність судового механізму захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у їх правових відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування значно зможе підвищитися за умови запровадження судової спеціалізації при розгляді справ, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

Досвід адміністративної юстиції зарубіжних країн доводить, що раціонально побудована система адміністративної юстиції може слугувати

додатковим ефективним механізмом захисту прав громадян і юридичних осіб в Україні та сприяти вдосконаленню процесу розвитку у нас правової держави й принципу поділу влади.

Важливо також наголосити на недопущенні чисто механічного використання іноземних моделей адміністративного судочинства. У питанні про запозичення позитивних моментів стосовно практики реалізації адміністративного права в інших країнах слід дотримуватися зваженості, а також враховувати реалії української національної правової системи.

РОЗДІЛ 2 ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЮРИСДИКЦІЇ ТА СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

2.1. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних справ у Кодексі адміністративного судочинства України

Як обґрунтовано зазначає С.В. Ківалов, питання формування основоположних засад адміністративного судочинства перебуває у безпосередньому зв'язку з проблемою сутності й змісту публічно-правового спору, що розглядається і вирішується в адміністративних судах. Щодо публічно-правового спору слід зазначити, що він є основною правовою категорією що характеризує предмет судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства та визначає межі юрисдикції адміністративного суду. Опрацювання поняття «публічно-правовий спір» на теоретичному рівні, у тому числі через його співвідношення із такими категоріями, як «юридичний конфлікт», «приватноправовий спір» має створити умови для вироблення ефективних критеріїв способів і форм його вирішення, розмежування судових юрисдикцій. Неоднозначність розуміння і тлумачення поняття «публічно-правовий спір» ускладнює практичну діяльність щодо захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічних правовідносин, спричиняє значне й необґрунтоване звуження сфери прав, свобод та інтересів, що можуть захищатися адміністративними судами [30, с. 10].

Як цілком невиправдану слід оцінити позицію законодавця, котрий не зважив на необхідність визначення у КАС України поняття «публічно-правові відносини». Між тим воно є наріжним, оскільки адміністративна юстиція загалом має на меті захист прав та інтересів приватних (фізичних і юридичних) осіб лише за умови, що вони порушуються у сфері саме публічно-правових відносин (ч. 1 ст. 2 КАС України). Особа має право звернутися до адміністративного суду за захистом у межах виключно

публічно-правових відносин (ст. 104 КАС). Отже, в інтересах ефективного здійснення адміністративного судочинства першорядне значення як для особи, так і судді має наявність єдиного бачення природи публічно-правових відносин. Певна річ, відсутність у КАС нормативної інтерпретації поняття вказаних відносин не сприяє подібній єдності.

Хоча за слушним зауваженням Голови Вищого адміністративного суду України О. Пасенюка дві ознаки публічних правовідносин знайшли-таки відображення в КАС (п. 1 ст. 3): 1) хоча б однією зі сторін цих правовідносин є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, ряд інших суб'єктів, наділених публічною владою; 2) здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій [35, с. 28].

Звісно, цих ознак, що стосуються обов'язкової сторони відносин, недостатньо для гранично точної ідентифікації публічно-правових відносин, оскільки залишаються нез'ясованими правосуб'єктні параметри другої їх сторони. А без цього неможливо чітко відмежувати публічні правовідносини від правовідносин, для яких публічний характер є не домінуючим, а тісно поєднується з приватноправовими ознаками. Наприклад, відносини щодо розпорядження державним майном шляхом надання його в оренду (це приватноправовий аспект) суб'єктам господарювання з одночасним здійсненням з боку розпорядника майна контролю за цільовим використанням цього майна (це публічно-правовий аспект).

Сказане про негативні наслідки відсутності нормативної інтерпретації поняття публічно-правових відносин стосується не тільки цієї дефініції, а й інших, похідних від загальносоціальної категорії «публічність». З цього приводу В.С. Стефанюк справедливо застерігає, що у зв'язку із запровадженням в Україні адміністративної юстиції все більше запитань виникає у теоретичному аспекті до таких важливих категорій позитивного права, як «публічна влада», «публічний інтерес», «публічний орган». Українські правознавці ще не досліджували юридичну сутність вказаних категорій, а це позначилось на загальнотеоретичному розумінні таких

нормативних понять КАС, як «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень», «публічно-правові відносини» [72, 31].

І хоча останнє поняття на перший погляд виглядає загальнозрозумілим, однак щодо окремих його атрибутивних ознак у дослідників існують неоднакові погляди. Зокрема, щодо такої провідної ознаки, як переважне значення (домінування) в публічно-правових відносинах публічного інтересу. Саме так він термінологічно позначається у коментарі КАС харківських адміністративістів [35, 21]. Натомість у коментарі київських фахівців він називається «публічно-правовим» інтересом [33, 38].

Як зазначає О.В. Муза, зовні різниця начебто не велика, але насправді має суттєве значення. Адже публічно-правовий інтерес має бути опосередкований правовими нормами, тоді як просто публічний інтерес такої обов'язковості не вимагає. А якщо це так, то наявність публічно-правового інтересу треба викривати не інакше, як з норм права, а приватного інтересу - також і безпосередньо із суспільних відносин і процесів безвідносно до їх правового закріплення. Звісно, публічний інтерес у результаті набуває правової форми, оскільки реалізується через правосуб'єктність сторін публічно-правового відношення, проте безпосередні підстави виявлення кожного з названих інтересів все-таки різні. А це означає, що у випадку публічного інтересу при розгляді справ в адміністративному суді останній може і зобов'язаний оцінювати належність того чи іншого спору до адміністративної юрисдикції з урахуванням дещо ширшого кола фактичних обставин, ніж у випадку публічно-правового інтересу. Зокрема, суд додатково має врахувати, по-перше, об'єктивну суспільну детермінацію рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень і, по-друге, суто суб'єктивну мотивацію поведінки цього суб'єкта, що, як правило, не відображаються у правових нормах.

У зв'язку з наведеним не є випадковим, що КАС, виходячи з принципу верховенства права, забороняє відмову в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів, окрім іншого, неповноти чи відсутності

законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 8 КАС). Оскільки ж такі спірні відносини мають існувати виключно у сфері публічно-правових відносин, то зазначені вади законодавства можуть стосуватись такої ознаки цих відносин, як публічний інтерес, джерело якого може знаходитись поза межами норм права. Але для адміністративного суду він є рівноцінним з інтересом, наявність якого прямо впливає з публічно-правових норм [47, с. 26].

Ще одним нормативним підтвердженням необхідності виявлення публічного інтересу не тільки в межах, а й поза межами його правового відтворення можна вважати положення ч. 3 ст. 2 КАС, де серед завдань адміністративного судочинства передбачено обов'язок адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень не тільки з точки зору їх законності (у тому числі конституційної), а й з точки зору, чи вчинені вони, окрім деяких інших підстав: а) обґрунтовано; б) безсторонньо (неупереджено); в) протягом розумного строку [32]. Як обґрунтовано вказує О.В. Кузьменко, не можна не помітити, до речі, що у названих характеристиках поведінки суб'єктів владних повноважень містяться критерії доцільності, що використовуються в оціночній діяльності адміністративних судів. Наявність цих критеріїв не слід вважати неприйнятною для теорії та практики адміністративного судочинства. Навпаки, вона виглядає більш корисною, ніж шкідливою для потреб судового захисту прав та інтересів приватних осіб. Єдиним винятком із цього висновку слід однозначно визнати неприпустимість оцінки адміністративним судом поведінки суб'єкта владних повноважень з точки зору «політичної доцільності».

Отже, категорія публічного інтересу є ширша за категорію публічно-правового інтересу, оскільки перший може формуватись як поза межами, так і в межах правового регулювання діяльності сторін публічно-правового відношення, а другий - виключно у цих межах. Це створює більший простір для суддівського розсуду - особливо з урахуванням наведених вище

аргументів щодо критеріїв доцільності - задля повнішого залучення до сфери публічно-правових відносин тих правовідносин, в яких права та інтереси приватних осіб можуть стати предметом захисту в порядку адміністративного судочинства. Тому нормативне використання дефініції публічного інтересу видається більш плідним порівняно з дефініцією публічно-правового інтересу - як у теоретичній, так і практичній площинах [40, с. 39].

В аналізованому контексті звертає на себе увагу ще один підхід, котрий також дещо звужує сферу детермінації публічного інтересу. Так, за авторитетним твердженням деяких дослідників публічний інтерес - це законний інтерес публічної влади [8, с. 19]. Подібна прив'язка публічного інтересу до публічної влади (тобто влади органів держави та органів місцевого самоврядування) не вбачається переконливою, оскільки публічний інтерес зумовлений не тільки відносинами влади. Важливе місце посідають і суспільні відносини, що містять ознаки публічності, однак не мають при цьому владного (тобто за моделлю «команда - підкорення») характеру. Приміром, останній варіант виявляється у відносинах державних підприємств, установ, організацій з громадянами з приводу реалізації останніми гарантованих державою прав (зокрема щодо одержання безплатної освіти чи медичної допомоги) [12, с. 38]. Сюди ж належать відносини, в котрих державні органи виступають не як носії владних повноважень, а як партнери юридичних осіб з приводу, зокрема, залучення інвестицій, надання юридичними особами соціальних послуг, закупки товарів за державні кошти або здійснення різноманітних форм співробітництва. З наведеного вочевидь випливає, що категорія «публічність» за своїм змістом є ширша, ніж категорія «публічна влада».

Не можна вважати обґрунтованою позицію законодавця щодо визначення в КАС поняття «адміністративний договір». Найсуттєвішим недоліком слід визнати те, що у цьому визначенні права та обов'язки усіх сторін адміністративного договору невід'ємно пов'язуються з «владними

управлінськими функціями» суб'єкта владних повноважень. А саме, згідно з п. 14 ст. 3 КАС зміст дво- або багатосторонньої угоди, яка вважається адміністративним договором, «складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди».

Це визначення вимагає від правозастосовувача шукати джерело встановлених за адміністративним договором прав та обов'язків усіх інших - крім суб'єкта владних повноважень - його сторін у владних управлінських функціях вказаного суб'єкта. З практичної точки зору це дуже складно (якщо взагалі можливо на рівні конкретної детермінації цих зв'язків). Невипадково в роз'ясненнях вищих судових органів намагаються спростувати трактовку адміністративного договору до встановлення факту наявності у ньому відносин «влади і підпорядкування». Треба заперечити проти подібної трактовки, хоча б якою авторитетною для суддів вона не була, з урахуванням такої аргументації.

По-перше, варто підтримати правильний, як видається, висновок київських авторів коментаря КАС про те, що наявність зазначених відносин не може бути необхідною ознакою адміністративного договору. Адже відносини влади і підпорядкування зазвичай виключають необхідність укладання договору, оскільки відповідне питання може бути вирішене одностороннім актом, а договір підтверджує формальну рівність його сторін [48, с. 65].

По-друге, із термінологічного визначення адміністративного договору слідує наявність аж ніяк не односторонніх владовідносин між сторонами, а особливих прав та обов'язків у кожній зі сторін, які зумовлені владними управлінськими функціями обов'язкової сторони договору - суб'єкта владних повноважень. Ці права та обов'язки можуть мати найрізноманітніші прояви, але їх спільною ознакою є владний характер. Цей факт докорінно змінює формальну конструкцію адміністративного договору, оскільки згідно з визначенням КАС виходить, що у режимі «влади» можуть діяти не тільки

обов'язкова, а й інші сторони договору, так само як і навпаки - усі названі сторони можуть перебувати у режимі «підпорядкування». Отже, за нормативною конструкцією КАС в адміністративному договорі мають місце, так би мовити, подвійні - прямі та зворотні - права «влади», обов'язки і «порядкування». З огляду на це, пропонується в КАС конструкція настільки звужує можливість ідентифікації відповідних угод як адміністративних договорів, що навряд чи відповідає об'єктивним потребам запровадження відносно нового інституту адміністративного договору.

Слід погодитися з думкою Ю.С. Педько у тому, що користуючись наведеною київськими авторами коментаря КАС вдалою типологією договорів (угод), що на цей час укладаються суб'єктами владних повноважень, вбачається, що до адміністративних договорів у значенні КАС можуть бути віднесені лише: а) договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів; б) договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій; в) договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою, організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву.

У свою чергу, не в усьому виправдана, як вважає автор, позиція того ж коментаря КАС, котра значно розширює поняття адміністративного договору, включаючи до них усі договори, що укладаються суб'єктом, який наділений владними управлінськими функціями, на підставі законодавства для виконання його повноважень. Насправді, сама по собі обов'язкова наявність в адміністративному договорі - як сторони, що укладає угоду - суб'єкта, що наділений владними управлінськими функціями, не може слугувати єдиною підставою для ідентифікації цього договору як адміністративного, хоча б цей суб'єкт і діяв виключно у випадках,

передбачених законодавством для виконання його повноважень. Адже по суті ця позиція дуже схожа на оспорюваний вище тими ж авторами підхід щодо односторонньої (тобто з боку лише суб'єкта владних повноважень) владності відносин за адміністративним договором.

Натомість для цього договору як дво- або багатосторонньої угоди не менш важливе значення має питання, в якій правовій якості виступають інші сторони договору. Нагадаємо принагідно, що адміністративний договір є специфічною формою адміністративно-правових відносин. Згідно з теоретичними засадами правового регулювання, у цих відносинах сторони реалізують власну адміністративну правосуб'єктність. В іншому випадку відповідні правовідносини мають або змішану правову природу (наприклад адміністративно-господарську), або взагалі належать до предмета регулювання не адміністративного, а інших галузей права (у цьому контексті найчастіше це - господарське, цивільне, фінансове, трудове право). Отже, в адміністративно-договірних відносинах обов'язковим є не стільки наявність адміністративно-правового статусу у суб'єкта, що наділений владними управлінськими функціями (до речі, цей статус «автоматично» впливає з природи владних управлінських функцій), скільки факт реалізації іншими сторонами договору не будь-якої галузевої, а тільки адміністративної правосуб'єктності. Слід вважати, що саме ця ознака є атрибутом поняття адміністративного договору [53, с. 36-37].

Спираючись на цю ознаку, із згадуваної вище типології публічно-правових договорів не можна визнати адміністративними, зокрема: а) договори і контракти щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів і послуг для суспільних потреб; б) інвестиційні угоди для суспільних потреб; в) договори та угоди у сфері окремих трудових та службових правовідносин (окрім угод згідно із Законом України «Про колективні договори і угоди»); г) договори щодо розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі з питань приватизації майна.

Вказані публічно-правові угоди є не стільки правовим засобом здійснення обов'язковою стороною угоди владних управлінських функцій, скільки спрямовані - за деякими винятками - на надання з боку суб'єкта владних повноважень певних послуг, що сприяють належній реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб - учасників договору.

Слід підтримати позицію Н.Янок, що до адміністративних договорів мали б бути віднесені - на відміну від звуженого їх переліку у буквальному значенні КАС - такі:

- переліченні вище три види адміністративних договорів згідно з визначенням їх поняття в КАС;
- договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;
- угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори і угоди» [82, с. 15].

Враховуючи наведене, поняття адміністративного договору КАС видавалося б обґрунтованішим за умови фіксації у ньому, поряд з наявністю обов'язкової сторони договору - суб'єкта владних повноважень, також ознаки, що іншими сторонами є або будь-який суб'єкт владних повноважень, або підприємство, установа, організація при здійсненні ними своєї адміністративної правосуб'єктності.

Ще одним недоліком КАС слід назвати включення в нормативне поняття «публічна служба» діяльності на так званих державних політичних посадах (п. 15 ст. 3 КАС). Насправді така діяльність - це не стільки різновид державної служби, як передбачено у тій же статті, скільки перебування на названих посадах з метою «проведення певного політичного курсу», використовуючи для цього закріпленій за цією посадою обсяг державно-владних повноважень. З огляду на значну специфіку подібної діяльності

умови заміщення державної політичної посади характеризуються особливим порядком призначення і звільнення з такої посади, який суттєво відмінний від умов заміщення звичайної посади на державній службі. Також умови перебування на державній політичній посаді позбавлені ряду обов'язкових атрибутів, властивих проходженню державної служби.

Отже, діяльність на державних політичних посадах не є державною службою у власному значенні цього терміна. Всупереч цьому, в п. 15 ст. 3 КАС діяльність на державних політичних посадах віднесена до державної служби у такий спосіб: «Діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба» (курсив автора). Відповідно, не видається виправданим віднесення до компетенції адміністративних судів спорів щодо обіймання державних політичних посад, перебування на них та звільнення з цих посад, що впливає з положення п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС, де передбачені «спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [32].

Слід підтримати позицію І.В. Топора, який зазначає, що нині державними політичними посадами легально (правовим шляхом) визнані тільки посади за переліком, вперше встановленим Указом Президента України «Про систему органів виконавчої влади» в редакції від 29 травня 2001 р. (ч. 4 ст.1), а саме посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і міністрів. Також передбачено, що ці посади не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Надалі Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. було встановлено (ч. 3 ст. 6), що на політичні посади членів Уряду не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство, а особливості проходження служби на цих посадах визначаються законом. У чинному на сьогодні однойменному Законі від 16 травня 2008 р. уточнено (ч. 3 ст. 6), що на політичні посади членів Уряду не поширюється трудове законодавство, а статус членів Кабінету

Міністрів визначається Конституцією України, цим та іншими законами України (ч. 4 ст. 6). Насправді, окрім вказаного Закону, інших законодавчих актів щодо перебування на державних політичних посадах дотепер немає.

З огляду на наведене, немає легальних підстав для поширювального тлумачення кола державних політичних посад за рахунок додаткового віднесення до нього посад народних депутатів України, заступників міністрів, голів обласних (та Київської і Севастопольської міських) державних адміністрацій та їх заступників.

Отже, усі питання заміщення державних політичних посад, власне діяльності на них та звільнення з них, на сьогодні унормовані приписами Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в яких домінує (насамперед у питаннях призначення та звільнення з посад) політична складова, тобто участь «класичних» політичних суб'єктів - депутатських фракцій у парламенті, Президента України, Прем'єр-міністра. Політичний розсуд цих суб'єктів у вирішенні розглядуваних питань є визначальним, і, отже, спори з їх приводу набувають політичного характеру. Розгляд і вирішення цих спорів - це сфера практичної політики, політичних консультацій, погоджень і компромісів. Тому залучення адміністративних судів до вирішення таких спорів не є виправданим, оскільки фактично означає «утягування» судів у сферу практичної політики, робить їх так чи інакше причетними до оцінювання політичної мотивації відповідних рішень, вимагає від них певних політичних коментарів, міркувань і висновків.

А це виходить за межі визначених у КАС України завдань адміністративного судочинства, якими не передбачено (ч. 3 ст. 2 КАС України) перевіряти оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень з точки зору їх політичної доцільності та політичних наслідків їх діяльності на державних політичних посадах. Як здається, подібні спори мають розглядатися Конституційним Судом на предмет конституційності відповідних правових актів Верховної Ради, актів Президента і Кабінету Міністрів, а у необхідних випадках також шляхом

офіційного тлумачення Конституції та законів України (ч. 1 ст. 150 Конституції України) [76, с. 14].

Як бачимо, розглянутий якісний недолік нововведеного в КАС України поняття «публічна служба» знову-таки не можна пояснити тільки недосконалістю його тлумачення. Підтримуємо позицію О.В. Музи, що загалом більшість проблем, які виникають сьогодні у практиці застосування КАС України, не можна вирішити лише шляхом того чи іншого тлумачення закону. Як свідчить проведений аналіз, у ряді випадків навіть «правильне» тлумачення змістовно недосконалих нормативних положень не забезпечує корисного результату. Більше того, окремі понятійні новели при їх ретельному аналізі породжують сумніви у баченні розробниками КАС України їх системного зв'язку з деякими іншими категоріями КАС, так само як і можливості реального вживання цих новел у практиці адміністративного судочинства.

Це стосується, насамперед, новаційної формули КАС України «владні управлінські функції». Вона використана для характеристики обов'язкової сторони публічно-правового спору - суб'єкта владних повноважень - у такий спосіб: «Суб'єкт владних повноважень - орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (п. 7 ст. 3 КАС України). Значення розглядуваної нормативної формули надзвичайно велике, оскільки вона є універсальною ознакою ключового суб'єкта (за деякими винятками - наприклад, у частині виборчих спорів), рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржується в адміністративному суді. Окрім цього, названа ознака міститься у змісті важливих категорій КАС України - «справа адміністративної юрисдикції», «адміністративний договір». З огляду на наведене, зазначена формула мала б бути визначена гранично чітко і зрозуміло - щоб унеможливити її неоднозначне тлумачення.

Натомість кожен використаний у ній термін породжує питання, які вимагають переконливих пояснень. Не заглиблюючись тут у сутність названих питань, звертає на себе увагу, наприклад, сама доцільність застосування дефініції «функції». Дійсно, чому функції, а не «повноваження», адже останнє виглядало б принаймні логічніше, оскільки у власній назві суб'єкта владних повноважень використано саме термін «повноваження», а не «функції». Відтак, з терміном «повноваження» досягатиметься більша дефініційна кореляція розглядуваної формули з назвою суб'єкта владних повноважень. Невипадково, що в окремих науково-довідкових джерелах обрали найпростіший спосіб подібної кореляції - зрівняли терміни «функції» та «повноваження». Однак це аж ніяк не означає справжнього вирішення існуючої проблеми, оскільки йдеться, зрештою, про різні явища [47, с. 52].

Якщо функції показують «що робити», то повноваження - «як (тобто якими юридичними засобами) робити». Стосовно цих засобів слушно зазначено, що державно-владні повноваження здійснюються через: видання нормативних та індивідуальних актів; здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу - у разі необхідності. Право органу вчиняти певні дії водночас є, зазвичай, обов'язком їх вчиняти, через що прийнято говорити про «правообов'язки» владного органу. З точки зору нормотворчої техніки, юридичні засоби реалізації функцій відображаються у таких типових термінах, як «вирішує», «узгоджує», «бере участь», «вносить пропозиції», «розробляє», «затверджує», «скасовує», «встановлює», «утворює», «реорганізовує», «ліквідує», «дозволяє», «забороняє», «унормовує», «притягує до відповідальності» тощо [47, с. 57].

Важлива перевага використання у формулі КАС України «владні управлінські функції» категорії повноважень випливає з того, що з огляду на вітчизняну правотворчу практику, управлінські функції, зазвичай, у прямій

формі не фіксуються у загальних (наприклад Закон України «Про місцеві державні адміністрації») і конкретних (наприклад Закон України «Про Кабінет Міністрів України») компетенційних (статусних) актах. Натомість прямо визначаються основні завдання і повноваження, що є складовими елементами компетенції відповідного органу. Тому виокремлення конкретних функцій вимагає певних аналітичних зусиль, зважаючи на відмінності тлумачення понять функцій і повноважень. Складність цього завдання зумовлена ще й тим, що зазвичай важко провести чітку межу у формулюваннях функцій і повноважень. Тим не менш, зазвичай формулювання функцій відрізняє їх менш визначений характер, оскільки вони відображають певні однорідні напрями діяльності органу. Тоді як повноваження повинні чітко фіксувати міру можливої (дозволеної) і належної (зобов'язуючої) поведінки органу. Загалом, при визначенні у компетенційних актах функцій найчастіше використовуються терміни «забезпечує», «вживає заходів», «керує», «організовує», «регулює», «координує», «контролює» тощо.

Ще одна особливість співвідношення функцій та повноважень - якщо управлінські функції завжди мають владний характер, то повноваження органів поділяються на владні й невідладні. Невипадково, що у вітчизняній правовій літературі взагалі не поширено словосполучення «владні управлінські функції», і навпаки, загальноприйнятим є «владні повноваження». Звісно, повноваження, через які реалізуються основні завдання і функції органу, обов'язково є владними. Такі повноваження відображають переважно адміністративну правосуб'єктність органу.

Разом з тим правове становище органу охоплює й інші види правосуб'єктності - зокрема цивільну правосуб'єктність. У такому випадку орган діє як юридична особа на засадах не односторонньої владності, а юридичної рівноправності учасників цивільного обігу. Зокрема, від імені органу як юридичної особи виступає, зазвичай, його керівник, також подібним чином діяти може інший уповноважений її учасник - обидва

названі суб'єкти наділені цивільними правами й обов'язками, які у цивільно-правовій літературі прийнято так само називати повноваженнями [14, с. 63]. Вони впливають із цивільної правосуб'єктності органу виконавчої влади, і, природно, не мають владного характеру. В інтересах усунення виникаючого у зв'язку з цим дублювання терміна «повноваження» у науковій літературі висловлена досить незвична пропозиція розмежовувати «повноваження» державного органу, завдяки яким орган завжди діє владно від імені держави, та його «правомочності», користуючись якими орган виступає як звичайний суб'єкт цивільно-правових відносин [16, с. 122].

Ще більш невдалим видається визначення суб'єкта владних повноважень через здійснення ним «управлінських» функцій. Нагадаємо, що у сучасній правовій науці немає однозначного трактування обсягу поняття управління (як державного, так і публічного). У зв'язку з цим таке поняття часто використовується ситуативно, залежно від особистих уявлень фахівців, які керуються, швидше, власною інтуїцією, ніж науковою аргументацією. Тому не дивно, що за умов існуючої невизначеності управлінського характеру функцій у науково-довідковій літературі продукуються неоднозначні оцінки одних і тих самих явищ. Приміром, коментар КАС України за ред. А.Т. Комзюка відносить до органів державної влади у контексті п. 7 ст. 3 КАС України органи законодавчої та виконавчої влади [33, с. 58]. Зі свого боку, автори коментарю КАС України за ред. Р.О. Куйбіди включають до переліку державних органів парламент, Президента України, органи прокуратури, суди, а також інші державні органи (наприклад Вищу раду юстиції), органи влади АР Крим [34, с. 53]. У коментарі КАС України харківських адміністративістів до цього додаються Представництво Президента України в АР Крим, посадова чи службові особи попередньо перелічених органів [35, с. 57].

Наведені приклади ще раз підтверджують необхідність досягнення належної якості запроваджуваних в адміністративно-юстиційному законодавстві нормативних новел. Вони мали б ґрунтуватися на сприйнятих

щонайменше основною частиною провідних фахівців результатах сучасної адміністративно-правової науки.

Наведені приклади ще раз підтверджують необхідність досягнення належної якості запроваджуваних в адміністративно-юстиційному законодавстві нормативних новел. Вони мали б ґрунтуватися на сприйнятих щонайменше основною частиною провідних фахівців результатах сучасної адміністративно-правової науки.

2.2. Проблемні аспекти визначення суб'єктного складу адміністративної справи

Діяльність адміністративних судів, чис першочергове завдання полягає в забезпеченні захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, має стати гарантом дотримання законності в цій сфері. Ефективність діяльності адміністративних судів безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, передусім тих, що визначають статус сторін в адміністративному судочинстві. Усі інститути адміністративного судочинства формуються та розвиваються з урахуванням специфіки суб'єктного складу спорів, які становлять юрисдикцію адміністративних судів.

Враховуючи невизначеність понятійно-категоріального апарату щодо положень теорії адміністративного судочинства, для з'ясування сутності категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» доцільно звернутися насамперед до положень теорії права. С.І. Архіпов обґрунтовує сутність категорії «суб'єкт права» як правової абстракції. Підставою для такого сприйняття є критика змістових положень сучасної загальної теорії права. Вчений, зокрема, зазначав, що сучасна загальна теорія суб'єкта права по суті є нічим іншим як позиченим із цивілістичної доктрини приватно-науковим уявленням про суб'єкт цивільно-правових відносин. Наслідком примату цивілістичних підходів до визначення сутності категорій публічного права став натуралістичний розгляд понять «фізична особа» і «юридична особа». Фізична особа розглядається як реально існуюча особа, природна істота, а юридична - як сукупність людей, певне майно, майновий та людський конгломерат. Таке уявлення про правову особу як особу матеріальну суперечить уявленням про право як світ свідомості, певну «другу природу», духовне і моральне [5, с. 7-8].

У ході формування нових підходів до теорії адміністративного права не залишилося поза увагою натуралістичне сприйняття категорії «суб'єкт права». Суб'єктом адміністративного права визначають учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовою нормою. При цьому вказується на різницю між суб'єктом адміністративних правовідносин і суб'єктом адміністративного права. На відміну від першого, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. А.О. Селіванов ще наприкінці 90-х років ХХ ст. серед інших концептуальних проблем, які необхідно вирішувати, запропонував замислитися над категорією «суб'єкт прямого доступу до адміністративного судочинства» [125, с. 31].

Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Учасником - реально існуючого індивіда адміністративного процесу [40, с. 176].

Виокремлення суб'єкта та учасника адміністративного процесу через відповідну його участь (потенційну чи реальну) у певній процесуальній діяльності неоднозначно сприймається суддями, оскільки і суб'єкти, і учасники набувають певного статусу та реалізують його у процесуальних правовідносинах. При цьому об'єднуючою категорією постає суб'єкт адміністративного процесуального права як абстрактна особа у соціально-правовому змісті.

Примат суб'єкта права над правовідносинами доводили П. Лабанд, Г. Рюмелін, М.Л. Дювернуа. Щодо суб'єктів цивільного права таку позицію обстоював І.А. Покровський. У російській дореволюційній та радянській юридичній літературі була обґрунтована й інша точка зору - про доцільність

ототожнення суб'єкта права із учасником (суб'єктом) правовідносин. Зазначимо, що практика судочинства зумовлює нові підходи до розуміння цих категорій, оскільки завданням адміністративної юстиції є повне і всебічне дослідження обставин, які потім лягають в основу кожного судового рішення в адміністративних справах.

Це вимагає ґрунтовного аналізу вказаних наукових положень. Більшість науковців вважає, що категорія «суб'єкт права» може вивчатися лише у контексті правовідносин, які ним породжені і в межах, в яких він існує.

Екстраполюючи цей теоретичний висновок на категорію «суб'єкт адміністративного судочинства», на нашу думку, важливо акцентувати увагу на такому. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, яка породжує адміністративні процесуальні правовідносини або потенційно здатна виявити ініціативу з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами та у межах яких вона виступає як потенційний чи реальний їх учасник.

Для розуміння змісту загального терміна «особа» слід знову звернутися до юридичного надбання з теорії права. Г.Ф. Пухта, аргументуючи тезу, що поняття «особа» засноване на абстракції, вказував на охоплення цим поняттям якості людини як суб'єкта волі. О. Гірке зазначав, що особа як правове поняття з'являється за допомогою здійснюваної правосвідомістю абстракції шляхом виділення однієї частки дійсного. При цьому вказана юридична абстракція виражає можливість (спроможність) участі правового суб'єкта у правовідносинах [13, с. 44-45].

С.І. Архіпов, спираючись на наукові праці О.С. Іоффе, Л. Мішу, Р. Салейля, Ф. Регельсбергера, М.Л. Дювернуа, І.О. Покровського та інших, підкреслював тривалу історію формування абстрактного розуміння суб'єкта права.

Л. Мішу та Р. Салейль, зокрема, обґрунтовували реальність юридичних осіб не у смислі фізичному чи біологічному, а в соціально-правовому. І.О.

Покровський вказував на те, що поняття «суб'єкт права» є певною мірою технічним, умовним і застосовуваним до юридичних осіб. Є. Трубецької зазначав, що оскільки юридичні відносини є ідеальними відносинами між людьми, тому і суб'єктами правовідносин можуть бути особи ідеальні, яких не можна бачити.

Узагальнюючи ці та інші точки зору про юридичну абстракцію «особа», С.І. Архіпов підкреслював, що суб'єкт права перебуває в особливій соціально-правовій реальності, відмінній від фізичної і є частиною цієї реальності, він - не фікція, але поняття, яке містить у собі значимі для права властивості, ознаки, якості індивідів. На відміну від поняття «фікція», яке не засноване на дійсності, на реальних предметах, властивостях, відносинах, поняття «суб'єкт права» формується внаслідок абстракції як узагальнюючого образу реальності, що може бути застосований рівною мірою і до держави, і до комерційної чи некомерційної організації, і до індивіда [5, с. 28].

Застосування такого підходу до визначення змісту категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» дозволяє стверджувати, що нею охоплюються ознаки, властивості індивідів - фізичних чи юридичних осіб, значимих для адміністративного процесуального права, норми якого регулюють відносини у сфері відправлення правосуддя адміністративними судами. Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» узагальнююча і постає певним чином щодо фізичної чи юридичної особи, яка може брати і бере участь в адміністративному судочинстві.

Підсумовуючи зазначене, можна запропонувати загальне визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» як особа (фізична чи юридична) - це носій (потенційний або реальний) прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізовувати

вказані права та виконувати обов'язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору.

Виходячи зі змісту поняття «суб'єкт адміністративного судочинства», можна виокремити дві взаємопов'язані та взаємозалежні умови набуття певною особою статусу суб'єкта в адміністративному судочинстві - здатність мати права та обов'язки в адміністративних процесуальних відносинах щодо відправлення адміністративного судочинства (правоздатність) і самостійно реалізовувати ці права та виконувати обов'язки (дієздатність). Наявність в особи одночасно правоздатності та дієздатності (правосуб'єктності) свідчить про її спроможність набувати статус суб'єкта адміністративного судочинства.

Як вірно зазначає В.М. Бевзенко, адміністративну процесуальну правосуб'єктність доцільно визначати як властивість суб'єкта адміністративного судочинства. Для набуття статусу суб'єкта мають бути наявні й відповідні умови.

Таким чином, категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» охоплює дві складові - умови набуття правового статусу та адміністративну правосуб'єктність, яка конкретизує правовий статус суб'єкта. Все це не може залишатися поза увагою суддів, які мають вирішувати правочинність у конкретних адміністративних справах, оскільки принцип верховенства права виступає як спрямовуючий чинник для отримання результату судочинства.

У ст. 48 КАС України визначені складові адміністративної процесуальної правосуб'єктності - це адміністративна процесуальна правоздатність та адміністративна процесуальна дієздатність. Зазначена стаття структурно міститься у гл. 5 КАС України, нормами якої врегульовано процесуальну правоздатність і процесуальну дієздатність осіб, що можуть набути і реалізувати процесуальний статус учасника адміністративного процесу. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність суду визначена статтями КАС України, розташованими в інших структурних складових цього Кодексу, а також законодавчими актами, норми і приписи яких

легітимізують дію самого адміністративного суду та умови набуття ним адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» ширша за значенням, ніж категорія «учасник адміністративного судочинства», оскільки охоплює не лише учасників, а й адміністративний суд як суб'єкт, що має адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Отже, категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства». Будь-який суб'єкт адміністративного судочинства може бути його учасником, але не будь-який учасник - суб'єктом [9, с. 61].

Адміністративний суд як визначальний суб'єкт адміністративного судочинства доцільно розглядати в кількох аспектах. Насамперед з позицій його існування як складової судової системи. Інший аспект - адміністративна процесуальна правосуб'єктність адміністративного суду, яка відрізняється залежно від стадії судового адміністративного провадження та категорії справи. Наприклад, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, установлених ст. 23 КАС України, розглядає і вирішує суддя одноособово. Якщо предмет оскарження - це рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії, адміністративна справа розглядається і вирішується в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів (ч. 1 ст. 24). Колегіально розглядається адміністративна справа на стадії апеляційного оскарження. Апеляційний розгляд адміністративної справи здійснюється колегією суддів у складі трьох суддів (ч. 1 ст. 196) [48, с. 26].

Отже, адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства має самостійний владнорозпорядчий статус. Не можна завжди ототожнювати поняття «адміністративний суд» і його «посадова особа» - суддя, що головує

на засіданні з приводу розгляду адміністративної справи та приймає рішення в адміністративній справі, а також колегія суддів.

Тісний зв'язок між правоздатністю і дієздатністю, їх невіддільність існує у всіх учасників судового адміністративного процесу, крім сторін і третіх осіб. Так, сторони і треті особи можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника (ч. 1 ст. 56). Процесуальне представництво можуть здійснювати не всі, а тільки особи, які відповідають вимогам, установленим КАС України.

Дослідження сутності категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» зумовлює потребу у зверненні до надбань окремих галузевих юридичних наук, в яких проблема змісту категорії «суб'єкт правовідносин» уже досліджувалась. Це стосується, зокрема, положень конституційного провадження, цивільного процесу, де ця категорія вживається у вигляді понять «сторона процесу», «учасник процесу».

Проаналізувавши склад цивільних правовідносин, Є.В. Білозьоровим було виділено три групи суб'єктів таких відносин:

1. судові органи (їх посадові особи);
2. особи, що беруть участь у справі;
3. особи, які сприяють здійсненню правосуддя.

До першої групи суб'єктів віднесено власне суд, а посадовими особами судових органів названо суддів у судах першої інстанції та головуючих на засіданнях у судах апеляційної та касаційної інстанцій. До другої групи суб'єктів віднесено осіб, які мають юридичну зацікавленість у кінцевому вирішенні справи, захищають у процесі свої суб'єктивні права чи інтереси, що охороняються законом, права та інтереси інших осіб, державні чи громадські інтереси. Для осіб, які беруть участь у справі, характерно те, що вони своїми діями можуть впливати на рух цивільного процесу. До цієї групи суб'єктів віднесено осіб, які беруть участь у справі: сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб, прокурора, органи державного управління, профспілки та інші об'єднання громадян, які захищають права та законні

інтереси третіх осіб. Третю групу суб'єктів становлять особи, що сприяють здійсненню правосуддя: представники громадських організацій, свідки, експерти, перекладачі, поняті, особи, які тримають письмові та речові докази, особи, що тримають майно й грошові засоби боржника, організації, які проводять періодичні стягнення із заробітної плати боржника, зберігачі описаного майна та ін. [10, с. 121]

Не заперечуючи доцільність застосування такого підходу до структурування суб'єктів адміністративного судочинства, О.М. Андруневчин обґрунтовано зауважує, що перелік груп суб'єктів потребує уточнення. Зазначене стосується виокремлення зі складу осіб, які беруть участь у справі, групи представників та групи органів і осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Доцільність виокремлення цих груп осіб ґрунтується на тому, що кожна з них може взяти участь у судовому адміністративному процесі тільки як особа, що має відповідний конкретний статус (наприклад, статус захисника) чи має його набути за наявності певних умов (наприклад, статус представника). Так, представником може бути тільки фізична особа, яка може взяти участь в адміністративному процесі на основі договору або закону і має адміністративну процесуальну дієздатність (частини 2,3 ст. 56). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь в цих справах у випадках, установлених законом (ч. 1 ст. 60).

Щодо групи осіб, які сприяють здійсненню правосуддя адміністративним судом, доцільно об'єднати в окрему групу: секретаря судового засідання, судового розпорядника та перекладача, оскільки вони у судовому адміністративному процесі виконують обслуговуючу функцію. Особа може набути статус свідка лише у випадку, якщо їй відомі обставини, що належить з'ясувати у справі (ч. 1 ст. 65). Свідок не виконує обслуговуючу

функцію, його процесуальна роль полягає у наданні правдивих показань про відомі обставини з метою встановлення судом істини. Така важлива роль свідка зумовлює і наявність відповідальності за завідомо неправдиві показання або за відмову від показань з непередбачених законом підстав.

Доцільно об'єднати в одну групу експерта і спеціаліста на підставі того, що кожен із них виконує у судовому адміністративному процесі допоміжну для з'ясування обставин функцію. Так, експерт повинен провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок з поставлених йому питань, а в разі необхідності прибути за викликом суду, дати висновок або роз'яснити його у судовому засіданні (ч. 3 ст. 66). Спеціаліст може бути залучений до участі в адміністративному процесі за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесуальних дій. Допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновок експерта (ч. 2 ст. 67) [4, с. 11].

Таким чином, категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» є ширшою за змістом, порівняно із категорією «учасник адміністративного судочинства». Суб'єктів адміністративного судочинства як осіб, що можуть набути та, за наявності певних умов, набувають правовий статус в адміністративних процесуальних відносинах, доцільно віднести до таких груп за ознакою виконуваних у судовому адміністративному процесі функцій:

1. адміністративний суд (власне суд, його посадова особа, колегія суддів);
2. сторони, треті особи;
3. представники;
4. органи та особи, яким закон надає право захищати права, свободи та інтереси інших осіб;
5. секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач;

6. свідки;
7. експерт, спеціаліст.

Потребує свого законодавчого урегулювання і правовий статус державних органів та органів місцевого самоврядування у адміністративному процесі.

Як вірно зазначає Г.Г. Абасов, в адміністративному судочинстві України участь державних органів та органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб виражатися в таких формах як:

- 1) сторони (позивача або відповідача);
- 2) третьої особи;
- 3) процесуального представника;
- 4) свідка чи експерта;
- 5) скаржника в апеляційному, касаційному провадженнях, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами.

Найпоширенішою процесуальною формою участі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві є їх залучення до адміністративної справи як відповідача. Наявність владних повноважень пов'язана зі здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування та їх суб'єктами владних управлінських функцій у різних сферах життя територіальної громади, вчиненням юридично-владних дій і прийняттям обов'язкових до виконання рішень. Попри здійснення повноважень різними за організаційною природою суб'єктами та органами, кожен з них, у разі оскарження його актів, дій чи бездіяльності до суду та у випадку відкриття провадження у справі, набуває та реалізує статус суб'єкта владних повноважень як відповідача у справі адміністративної юрисдикції [1, с. 20].

Водночас органи державної влади та місцевого самоврядування та їх суб'єкти можуть також клопотати про порушення в адміністративному суді справи, виступаючи позивачем.

Однак аналіз законодавства, яке регулює їх участь в адміністративному судочинстві, надає підстави вченим-юристам, зокрема, В. М. Бевзенку, стверджувати про суперечливість і неузгодженість деяких норм під час здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача. Ними обґрунтовується думка про те, що процесуально-правова можливість органів державної влади та місцевого самоврядування звертатися до адміністративного суду із заявою про обмеження конституційного права жителів територіальної громади, об'єднаних у місцеве самоврядування, спотворює основне призначення, головну ідею місцевого самоврядування – захист і вирішення питань місцевого значення [9, с. 72].

Також суперечливим видається наділення органів державної влади та місцевого самоврядування правом звертатися до адміністративного суду з позовом до самих же учасників місцевого самоврядування. Як наслідок, із КАС України пропонується вилучити всі норми, які передбачають можливість органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звертатися до адміністративних судів із позовом до фізичних чи юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень, оскільки це суперечить основному завданню адміністративного судочинства [9, с. 75].

Таким чином, має місце невідповідність окремих адміністративно-процесуальних норм (ст. ст. 50, 172, 173, 174, 175, 176, 182, 1831) іншим нормам КАС України, а саме: ч. 2 та 3 ст. 2 КАС України, яка полягає в тому, що у ст. 2 цього Кодексу основним завданням проголошується захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від суб'єктів владних повноважень. Проте в наступних нормах КАС України, всупереч проголошеному завданню адміністративного судочинства, суб'єктам владних повноважень надано можливість звертатися до адміністративного суду з позовною заявою щодо фізичних, юридичних осіб, суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Тож цілком обґрунтованим й науково доведеним визнається висновок про те, що

можливість подання суб'єктом владних повноважень, у тому числі органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, адміністративного позову суперечить основному призначенню адміністративного судочинства та адміністративної юстиції в цілому.

Відповідно до позиції І.В. Топора, яку слід підтримати, набуття статусу позивача – органами державної влади та місцевого самоврядування та їх посадовими особами або заявника в адміністративному судочинстві є результатом реалізації їх обов'язку звернутися до адміністративного суду у встановлених законом випадках. При цьому перелік справ за зверненням органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб в адміністративному судочинстві постійно розширюється, що, з одного боку, збільшує навантаження на адміністративні суди, а з іншого – ускладнює виконання органами державної влади та місцевого самоврядування та їх посадовими особами покладених на них функцій. Позитивним моментом віднесення такої категорії справ до юрисдикції адміністративного суду є створення додаткових механізмів захисту інтересів приватної особи у сфері публічного управління, адже мова йде про застосування значних обмежуючих заходів.

З огляду на це, досягти балансу між інтересами приватної особи та можливостями органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювати свої функції можна шляхом перегляду підстав звернення останніх до адміністративного суду. З цією метою доречно закріпити в КАС України право звернення органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб із позовом до приватної особи лише у випадках наявності її письмових заперечень проти висунутих вимог [76, с. 16-17].

Окрім того, досить поширеною правотворчою помилкою під час закріплення норм КАС України є невідповідність назви структурної одиниці цього кодифікованого нормативно-правового акта, де останні розміщуються, їх змісту. Наприклад, варто вказати на невідповідність змісту ст. 51 КАС

України її назві. Незважаючи на те, що в заголовку вказаної статті й заявлено про “Права та обов’язки сторін”, які поширюються на органи державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб, однак у її змісті про жоден обов’язок не йдеться. У зв’язку з цим назву ст. 51 КАС України необхідно змінити на “Права сторін”.

Як зазначає Є.В. Білозьоров, врахування статусу суб’єкта владних повноважень при формулюванні особливостей процесуального становища сторін адміністративного процесу має бути вираженим у конкретних процесуальних інститутах. У КАС України врегульовано механізм забезпечення прав та інтересів сторін у справі адміністративної юрисдикції, який складається з адміністративних процесуальних засобів захисту відповідних прав та інтересів у процесі розгляду справи адміністративної юрисдикції. Процесуальні засоби, за допомогою яких сторони реалізують можливості здійснення, охорони й захисту своїх прав та інтересів, є різними.

Причому заперечення органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справі адміністративної юрисдикції, – це один із процесуальних засобів захисту їх прав та інтересів, який становить передбачене нормами КАС України спростування вимог і доводів позивача, викладене в окремому процесуальному документі, та може бути як матеріального, так і процесуального характерів. Законодавець, закріпивши у КАС України лише таку форму процесуального захисту прав відповідача від адміністративного позову як заперечення та не визначивши право пред’являти зустрічний позов, позбавив відповідача у справах адміністративної юрисдикції реалізовувати повною мірою процесуальні засоби захисту від позову, які відомі науці та практиці.

У зв’язку з цим необхідно вдосконалити норми КАС України, які покликані виступати гарантією захисту прав та інтересів відповідача, зокрема щодо його права на зустрічний адміністративний позов. Таким чином, процесуальними засобами захисту прав та інтересів органів державної

влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справах адміністративної юрисдикції повинні бути заперечення проти позову та зустрічний позов. Відсутність у КАС України права відповідача на зустрічний позов є прогалиною щодо права сторони на судовий захист від претензій позивача, яку можливо виправити шляхом внесення відповідних змін до цього Кодексу [10, с. 123].

Інше проблемне питання, пов'язане з підсудністю адміністративних справ за участю органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, законодавець не встановлює будь-яких обмежень чи заборон щодо відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 107 КАС України), залишення позовної заяви без руху (ст. 108 КАС України), відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 109 КАС України), залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАС України), зупинення провадження у справі (ст. 156 КАС України), закриття провадження у справі (ст. 157 КАС України) тощо. Законодавець вважає, що рівень суду належний і суд може (повинен) завершити розгляд справи та ухвалити судове рішення по суті спору. Правила територіальної підсудності передбачають достатньо підстав альтернативного вибору місця розгляду справи, які на зміст рішення не впливають.

Тому на теперішній час, на жаль, і в цивільному, і в господарському, і в адміністративному судочинстві мають місце випадки, коли справи за участю органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб розглядаються судами далеко за межами місцезнаходження, проживання, перебування відповідача, позивача, третіх осіб тощо. Такий стан, по-перше, створює додаткові незручності, в першу чергу, для однієї із сторін; по-друге, сприяє розвитку корупції в судовій системі, пошуку “свого” судді для вирішення справи. Згідно з міркуваннями Е.Ф. Демського доречним було б доповнити ст. 155 КАС України нормою, яка б передбачала в таких випадках залишення заяви без розгляду, а ст. 204

КАС України – нормою, яка б скасовувала судові рішення, прийняте з порушенням правил територіальної підсудності й направлення адміністративної справи на новий розгляд до суду відповідно до територіальної підсудності [15, с. 289].

У свою чергу О. В. Муза зазначає, що ч. 2 ст. 21 КАС України передбачає право заявляти в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень разом з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Разом з тим, КАС України не передбачає право суб'єкта владних повноважень заявити позов про відшкодування шкоди в порядку регресу до посадових і службових осіб, відповідальних за видання протиправних рішень, вчинення незаконних дій чи допущення бездіяльності. При цьому сутність адміністративно-правової охорони та захисту прав органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в тому, що вони спрямовані не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користуватися певними соціальними благами або спонукання суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення сприяння в реалізації цього права (наприклад, реалізації права на об'єднання, вільний доступ до служби в органах місцевого самоврядування тощо) [47, с. 142].

Привертає увагу пропозиція Г. Г. Абасова розмежувати компетенцію адміністративних судів і Конституційного Суду України шляхом внесення до ст. 171 КАС України зміни про те, що в адміністративному порядку повинні розглядатися справи щодо оскарження законності та відповідності нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування правовим актам вищої юридичної сили (окрім Конституції України), оскільки остання є актом найвищої юридичної сили і перевірку будь-яких актів у державі на предмет відповідності їй повинен здійснювати виключно орган конституційної юрисдикції, а не інший судовий орган [1, с. 145].

Висновки до Розділу 2

Отже, на підставі розглянутого вище можна зробити такі висновки:

Проаналізовані термінологічні й змістовні неузгодженості в нормах КАС України надають підстави для висновків про необхідність внесення низки законодавчих змін, зокрема стосовно взаємокореляції завдання адміністративного судочинства й адміністративно-правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб в якості позивача, інститутів підсудності, співучасті, представництва, виконання рішень адміністративних судів, а також засобів захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (загальні й особливі процесуальні повноваження, заперечення та зустрічний позов). Внесення в чинне законодавство окреслених вище змін сприяло б не лише формуванню єдиного поняттєво-категоріального апарату КАС України, але й належному рівню правового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами статусу учасника у справах адміністративної юрисдикції.

Підсумовуючи зазначене, можна запропонувати загальне визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» як особа (фізична чи юридична) - це носій (потенційний або реальний) прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізовувати вказані права та виконувати обов'язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору.

Таким чином, категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» охоплює дві складові - умови набуття правового статусу та адміністративну правосуб'єктність, яка конкретизує правовий статус суб'єкта.

Окрім того, досить поширеною правотворчою помилкою під час закріплення норм КАС України є невідповідність назви структурної одиниці цього кодифікованого нормативно-правового акта, де останні розміщуються, їх змісту. Наприклад, варто вказати на невідповідність змісту ст. 51 КАС України її назві. Незважаючи на те, що в заголовку вказаної статті заявлено про «Права та обов'язки сторін», які поширюються на органи державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб, однак у її змісті про жоден обов'язок не йдеться. У зв'язку з цим назву ст. 51 КАС України необхідно змінити на «Права сторін».

Доведено, що процесуальними засобами захисту прав та інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справах адміністративної юрисдикції повинні бути заперечення проти позову та зустрічний позов. Відсутність у КАС України права відповідача на зустрічний позов є прогалиною щодо права сторони на судовий захист від претензій позивача, яку можливо виправити шляхом внесення відповідних змін до КАС України.

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

3.1. Перспективи розвитку спрощеного провадження в адміністративному судочинстві

З набуттям чинності новими процесуальними кодексами з'явилися чіткі формулювання окремих форм судочинства. Стосується це також адміністративного судочинства, яке здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Як і деякі інші нововведення, такий розподіл справ покликаний спростити доступ громадян до судочинства, в тому числі через скорочення строків розгляду хоча б окремих категорій справ. За задумом законодавця, спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Поняття адміністративної справи незначної складності (малозначна справа) розкриває п. 20 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого це адміністративна справа, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників не вимагають проведення підготовчого провадження та/або судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. КАС України визначає 11 категорій малозначних справ (ч. 6 ст. 12):

- щодо публічної служби;
- щодо доступу до інформації;
- щодо пенсійних та соціальних виплат;
- щодо примусового припинення юридичних осіб, ФОП;
- щодо виїзду на тимчасово окуповану територію;
- щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, на підставі яких можливе стягнення грошових коштів до 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- щодо стягнення грошових сум за рішеннями суб'єкта владних повноважень, за якими завершився строк оскарження;
- типові справи;
- щодо оскарження нормативно-правового акта, прийнятих на виконання акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в частині;
- які малозначними визнає суд;
- щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

При цьому, за обґрунтованим клопотанням позивача, за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута й будь-яка інша справа, за винятком тих, які імперативно заборонено розглядати в порядку спрощеного провадження (ч. 4 ст. 257 КАС України) [32].

В будь-якому випадку неможливий спрощений розгляд таких категорій справ:

- щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;
- щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивач заявив вимогу про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, в сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [32].

Відповідач може заперечити проти спрощеного розгляду справи. Залежно від обґрунтованості, суд його відхиляє або задовольняє і призначає розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну

засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням. Однак, враховуючи особливості функціонування наших владних суб'єктів, навряд чи вони залишатимуть без уваги перехід до спрощеного провадження у провадженнях у справах, що прямо не передбачені ч. 6 ст. 12 КАС України. А отже, чи не в кожному такому випадку суду доведеться мати справу із запереченнями відповідача.

Отже, можна зробити висновок, що нова редакція КАС України генералізує спрощене провадження, максимально розширює межі його застосування.

Як зазначає І.В. Завальнюк, удосконалення процесуальної форми адміністративного судочинства здійснюється у загальному, спеціальному та окремому напрямках і має прояв у впровадженні додаткових гарантій права особи на справедливий суд; оптимізації діяльності суду та учасників процесу на всіх його стадіях та в усіх інстанціях; загальне прискорення розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції.

Формування самостійного типу спрощеного провадження відповідає спеціальному рівню удосконалення адміністративного судочинства й охоплює два підходи до його визначення – широкий і вузький. У широкому – спрощене провадження в адміністративному судочинстві є сукупністю проваджень у справах адміністративної юрисдикції, в яких передбачено спрощення змістовного наповнення процесуальних стадій, у тому числі кількісне зменшення процесуальних дій суб'єктів процесу та звуження варіативності їх поведінки. За такого підходу спрощене провадження розглядається як комплексне явище, що охоплює письмове провадження, скорочене провадження, особливе (непозовне провадження) провадження, провадження у термінових справах. У вузькому – спрощене провадження – це нормативно визначена універсальна процесуальна форма розгляду і вирішення типових адміністративних справ невеликої складності [20, с. 55].

Слід погодитися з І.В. Завальнюком, який зазначає, що ознаками спрощеного провадження в адміністративному судочинстві є: завершеність

процесуального циклу в межах певної судової інстанції; скорочення кількості процесуальних дій або системна зміна способу їх вчинення; звуження процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженість застосування щодо визначеного кола справ. Загальне скорочення часу розгляду і вирішення справи адміністративної юрисдикції є наслідком оптимізації процесуальної форми і не має самостійного значення як ознаки спрощеного провадження.

Спрощені провадження в адміністративному судочинстві поділяються за змістом справи на дві групи:

а) спрощене позовне провадження – форма розгляду типових публічно-правових спорів, які характеризуються незначною складністю, не обтяжені розширеним складом учасників і потребують швидкого вирішення;

б) особливе (неповне) провадження – форма розгляду і вирішення безспірних справ адміністративної юрисдикції, метою яких є встановлення фактів, що є підставою вжиття примусових заходів суб'єктом владних повноважень, пов'язаних із суттєвим обмеженням прав громадян.

За способом участі в адміністративному процесі осіб, зацікавлених у результаті справи, виокремлюються:

а) загальне провадження – форма розгляду і вирішення справи з особистою участю осіб, зацікавлених у результаті справи;

б) письмове провадження – форма розгляду і вирішення справ без особистої участі за наявними у справі матеріалами;

в) електронне судочинство – форма розгляду і вирішення справ з використанням електронного документообігу, в якій особиста участь у процесі забезпечується засобами відео-конференцзв'язку [25, с. 83].

Розгляд справи адміністративної юрисдикції у формі спрощеного провадження здійснюється на основі принципів адміністративного судочинства, які характеризуються окремими особливостями їх реалізації. Принципи змагальності, диспозитивності та офіційного з'ясування усіх обставин справи обмежені у зв'язку із скороченням передбачених законом

процесуальних прав та обов'язків як суду, так і учасників процесу. Враховуючи, що реалізація цих принципів є важливою гарантією справедливого розгляду і вирішення справи, застосування спрощеного провадження має бути узгодженим із позицією сторін, а безальтернативність розгляду справи у спрощеному провадженні є неприпустимою без впровадження для них додаткових процесуальних можливостей.

Підстави розгляду справи у формі спрощеного провадження передбачають поєднання двох аспектів: нормативного і процесуального. Нормативною підставою розгляду справи у спрощеному провадженні є пряме визначення КАС України спрощеного провадження як єдино можливої або базової форми розгляду конкретної справи. Процесуальною підставою є рішення суду про відкриття провадження у справі із застосуванням спрощеної процесуальної форми.

Застосування спрощеного провадження в адміністративному судочинстві пов'язано із дотриманням умов об'єктивного та суб'єктивного характеру. Об'єктивні умови розгляду справи у спрощеному провадженні охоплюють комплекс позитивних (типовість справи, її поширеність у практиці адміністративних судів, малозначність позовних вимог, терміновість справи) і негативних (недостатність доказів, наданих сторонами для встановлення обставин справи, ускладненість суб'єктного складу справи; пропуск строку відповідачем для подання заперечень проти позову з причин, визнаних судом поважними) обставин. Наявність суб'єктивних умов визначається допоміжним характером спрощеного характеру і полягає у позиції сторін щодо доцільності особистої участі у процесі [20, с. 53].

Як відокремлена процесуальна форма адміністративного судочинства, спрощене провадження зберігає традиційну структуру, при цьому в межах кожної стадії допускається скорочення окремих етапів або процесуальних дій. Таким чином, до особливостей структури спрощеного провадження слід віднести: а) відсутність етапу попереднього судового засідання у справах; б) обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування

учасників процесу; в) відсутність підготовчої частини судового засідання і судових дебатів; г) прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках).

Слід погодитися з думкою С.В. Ківалова, що право сторін адміністративного процесу обирати спрощене провадження як процесуальну форму розгляду і вирішення справи доповнює їх процесуальний статус та належить до групи диспозитивних прав. Водночас, це право не є абсолютним і може обмежуватися судом у випадках, передбачених законом, або виходячи з наявності або відсутності об'єктивних умов застосування спрощеної процесуальної форми. Особливістю процесуального статусу сторін у спрощеному провадженні є також обмеженість змагальних прав.

Специфіка процесуальної форми особливого (непозовного) провадження як різновиду спрощеного провадження полягає у таких ознаках:

а) спосіб документального оформлення звернення до адміністративного суду;

б) обмеження повноважень суду при прийнятті процесуального рішення за наслідками стадії відкриття провадження у справі;

в) пасивне становище особи, до якої звернено вимогу, та обмеження процесуальної активності заявника [30, с. 12].

Враховуючи специфіку завдання розгляду справи в особливому (непозовному) провадженні та обсяг прав і обов'язків сторін на стадії судового розгляду справи, І.В. Завальнюк вважає доцільним додаткове обмеження повноважень суду на витребування доказів із власної ініціативи у разі їх недостатності.

Удосконалення адміністративного судочинства і виокремлення спрощених форм провадження ґрунтується на міжнародних стандартах оптимізації роботи суддів і принципах сучасної процесуальної форми, до яких належать:

а) розгляд справи не більше ніж як на двох судових засіданнях;

б) припинення будь-яких спроб неправомірного використання судових процедур із застосуванням санкцій до сторін;

в) свобода визначення суддею форми ведення судочинства, за винятком передбачених законом.

Умовами розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції за правилами спрощеного провадження є сукупність необхідних суб'єктивних та об'єктивних обставин, які дозволяють досягти мети адміністративного судочинства, не здійснюючи усіх передбачених ординарною процесуальною формою дій. Оскільки скорочене провадження не є основною процесуальною формою розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції, важливе значення для його застосування мають негативні умови – ті, що визначають відсутність передбачених законодавством обставин, які унеможливають його застосування (недостатність доказів, наданих сторонами для встановлення обставин справи, ускладненість суб'єктного складу справи; пропуск строку відповідачем для подання заперечень проти позову з причин, визнаних судом поважними) [24, с. 237].

На підставі аналізу судової практики І.В. Завальнюком визначено ознаки типової справи:

- а) предметом позову є індивідуальне рішення, дія або бездіяльність;
- б) виникнення спорів з ідентичних публічно-правових відносин;
- в) фігурування у справах однієї й тієї ж сторони – суб'єкта владних повноважень;
- г) однаковість підстав позовів;
- д) однаковість позовних вимог;
- е) численність звернення до суду;
- е) неможливість об'єднання справ.

Акцентовано увагу на необхідності чіткого визначення меж спрощення процесуальної форми розгляду і вирішення справ в адміністративному судочинстві, враховуючи розвиток альтернативних способів врегулювання

публічно-правових спорів та впровадження неформальної процедури врегулювання спору суддею у межах адміністративного судочинства.

Основними ознаками запропонованої моделі спрощеного провадження, на думку автора, є:

- 1) відокремленість і нормативна оформленість як самостійного виду позовного провадження в адміністративному судочинстві;
- 2) поширення на всі справи адміністративної юрисдикції, із встановленням переліку справ, що становлять виключення;
- 3) універсціоналізація процесуальної форми;
- 4) можливість застосування як очного, так і письмового провадження;
- 5) можливість переходу до загальної позовної форми [25, с. 88-89].

Головною ідеєю обраної моделі спрощеного провадження є прискорення вирішення справ незначної складності. При цьому, допускається можливість застосування правил спрощеного провадження до будь-яких справ, для яких пріоритетом є швидкість розв'язання конфлікту, за виключенням справ, пов'язаних з оскарженням нормативно-правових актів, відчуженням земельної ділянки, а також справ, в яких заявлено (може бути заявлено) майнові вимоги у розмірі понад 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Слід підкреслити, що спрощення провадження в адміністративному судочинстві не може стосуватися скасування будь-яких стадій адміністративного процесу, а торкається лише їх окремих етапів або процесуальних дій. Акцентовано увагу на значенні підготовчого провадження для розгляду справи із застосуванням правил спрощеного провадження, що має прояв у з'ясуванні наявності умов та передумов застосування тієї процесуальної форми, яка відповідає характерові справи.

Відмінності порядку розгляду справ у спрощеному провадженні полягають у:

- а) відсутності етапу попереднього судового засідання у справах;

- б) обмеженні процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників процесу;
- в) відсутності судових дебатів;
- г) прийнятті рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках).

Важливим аспектом, який впливає на алгоритм проходження спрощеного провадження, є деталізація процесуальних строків щодо вчинення окремих процесуальних дій та їх більш жорстке лімітування.

Незважаючи на скептичні прогнози функціонування спрощеного провадження, досвід його впровадження в адміністративному судочинстві слід визнати успішним, що підтверджує, по-перше, низький відсоток скасування рішень, прийнятих по суті справ, розглянутих у скороченому провадженні; по-друге, розширення переліку справ, до яких він застосовується; по-третє, збереження цієї форми у КАС України. Встановлено, що суттєвим недоліком спрощеного провадження є формування тенденції до диференціації порядку розгляду і вирішення справ у межах застосування процесуальної форми спрощеного провадження.

Для застосування правил скороченого провадження обов'язковою умовою є відсутність у справі зацікавленості третіх осіб, а для інших видів спрощеного провадження (окрім прискореного) участь третьої особи є підставою для прийняття суддею рішення про зміну процесуальної форми розгляду і вирішення справи. Крім того, участь інших учасників процесу обмежується у зв'язку з неможливістю (свідки) або недоцільністю (перекладач, спеціаліст, судовий розпорядник) їх залучення до справи за умови застосування правил спрощеного провадження [20, с. 60].

Слід зазначити, що усі види спрощеного провадження передбачають суттєве звуження процесуальних можливостей сторін, у першу чергу, щодо реалізації змагальних процесуальних прав. Відсутність особистої участі сторін у розгляді справи у судовому засіданні унеможливує надання додаткових доказів на стадії судового розгляду справи, а також наведення

аргументів, що обґрунтовують їх процесуальну позицію, водночас, застосування режиму відео-конференції повністю усуває зазначені обмеження.

Специфіка спрощеного провадження обумовлює обмеження диспозитивних прав сторін процесу у можливості вибору форми провадження, а також у праві на примирення, визнання позову та відмови від позову на стадії судового розгляду справи, оскільки її швидкоплинність унеможливує своєчасне донесення цього рішення до суду. Окрім того, в особливому (непозовному) провадженні як різновиді спрощеного провадження звужено можливість обрання способу захисту порушеного права позивачем, оскільки вони чітко визначені КАС України, а їх зміна тягне за собою повернення в ординарну позовну форму.

Слід зазначити, що спрощення порядку розгляду і вирішення спорів є загальносвітовою тенденцією, яка набула поширення не лише в окремих державах, але і на наднаціональному рівні. Найбільш детально специфіку спрощеного провадження визначено в загальноєвропейській процедурі розгляду позовів з невеликою ціною, запровадженій Регламентом No 861/2007 від 11.07.2007 р. Вченими обґрунтовується можливість використання його рекомендацій при оновленні процесуального законодавства України. Як зазначає І.В. Завальнюк, в основу реформи процесуального забезпечення адміністративної юстиції покладено досвід Франції – країни Європейського Союзу, в якій розвиток спрощеної форми розгляду і вирішення публічно-правових спорів досяг найвищого рівня. Водночас, не всі перейняті процесуальні положення можуть бути органічно впровадженими у процесуальне законодавство України, а саме: необмежений розсуд судді щодо обрання спрощеної форми провадження у справі; типові та зразкові справи тощо. Особливість спрощеного провадження в адміністративному процесуальному законодавстві Польщі полягає в її необмеженому поширенні на будь-які справи, але такий підхід не може бути запозичений Україною, враховуючи широкий спектр справ, віднесених до

юрисдикції адміністративних судів. Цінним надбанням може стати відокремлене провадження, спрямоване на врегулювання спору шляхом примирення.

У країнах англосаксонської правової системи (США, Канада, Велика Британія) в наявності посилений вплив прецеденту на судову практику та значна диференціація процесуальних форм для великої кількості публічно-правових спорів. Отже, незаперечною є цінність досвіду цих країн при формуванні практики використання судових прецедентів у діяльності адміністративних судів.

При цьому, невизначеним є зв'язок спрощеного провадження і провадження у термінових, типових та зразкових справах, порядок розгляду яких передбачено окремими главами КАС [25, с. 90-91].

Окремо слід зупинитися на такому різновиді спрощеного провадження як «електронне судочинство» яке розуміють як інноваційну спрощену адміністративну процесуальну форма спрощеного провадження.

Як обґрунтовано доводить І.В. Завальнюк, електронне судочинство може визнаватися самостійною процесуальною формою здійснення правосуддя в адміністративних справах, якщо зміна способу вчинення процесуальних дій тягне за собою якісну зміну алгоритму їх вчинення або зміну обсягу прав і обов'язків суб'єктів адміністративного судочинства. Ці критерії є визначальними для розмежування електронного судочинства як окремої форми відправлення правосуддя в адміністративних справах і таких суміжних категоріях, як «інформатизація суду», «технічний супровід здійснення судочинства», «електронний суд», «електронне правосуддя».

Елементами електронного судочинства є:

- 1) електронний документообіг;
- 2) електронні докази;
- 3) автоматизована система комунікаційних зв'язків між судом і учасниками процесу;

4) нормативно-правове підґрунтя використання програмного забезпечення при здійсненні електронного судочинства.

Автор зазначає, що можливість вчинення в електронному форматі усіх процесуальних дій під час розгляду будь-яких судових справ не має самостійного значення як елемент електронного судочинства. Перспективи подальшого розвитку електронного судочинства вбачаються через поєднання в єдине ціле усіх елементів електронного суду та надання йому статусу повноцінної альтернативної форми розгляду і вирішення справи у суді з можливістю повернення до традиційної форми за необхідністю або за бажанням осіб, що беруть участь у процесі [23, с. 50-51].

Підтримуємо позицію І.В. Завальнюка, який пропонує внести такі зміни і доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України, що на жаль, не були враховані у попередніх редакціях:

- ч. 1 ст. 12. «Форми адміністративного судочинства» викласти у такій редакції: «Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) та непозовного провадження»;

- доповнити ст. 12 частиною 4 у такій редакції: «Непозовне провадження призначене для розгляду і вирішення безспірних адміністративних справ, метою яких є встановлення фактів, що є підставою вжиття примусових заходів суб'єктом владних повноважень, пов'язаних із суттєвим обмеженням прав громадян»;

- доповнити ст. 262 частиною 2 у редакції: «інформування учасників процесу про відкриття провадження у справі за правилами спрощеного провадження здійснюється через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему».

- доповнити проект КАС главою 12 «Особливості непозовного провадження» [24, с. 239].

3.2. Проблеми впровадження у судову практику зразкових та типових справ як механізму адміністративного судочинства

Як передбачено Конституцією, в Україні визнається та діє принцип верховенства права, а права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Реалізація цього принципу неможлива без ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів особи. Саме необхідність створення ефективних механізмів судового захисту зумовила оновлення процесуальних норм та стала підставою для прийняття Закону України від 03.10.2017 № 2147 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закону від 03.10.2017 № 2147).

Цей закон не просто змінив редакцію процесуальних кодексів, а став позитивним імпульсом для дієвого подолання численних колізій та прогалин у законодавстві, які, з часом стали справжньою загрозою ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Для прикладу можна навести сотні тисяч звернень до суду дітей війни, справи чорнобильців тощо. У створеному органами виконавчої влади хаосі правозастосування заручниками були і громадяни, і суди. Тисячі громадян вимушені були звертатись до суду для вирішення суперечок, утворених саме через прогалини у законодавстві. А судді, у свою чергу, зобов'язані були щоразу вивчати та розглядати такі однотипні справи. У цьому сенсі виникало логічне запитання, а чи сприяє це оперативності та ефективності розгляду справ у судах.

Або ж інший приклад. Йдеться про позитивні рішення судів, які набули чинності після апеляційного перегляду, але в подальшому скасовані у зв'язку з висловленою правовою позицією Верховного Суду України (це, зокрема, справи про зміну юрисдикції, про заробітну плату працівників апаратів судів, про призначення та перерахунок пенсії державним службовцям, про

перерахунок пенсій прокурорам тощо). При цьому з часу набуття судовими рішеннями законної сили до вирішення справи Верховним Судом України минав щонайменше один рік. І знову ж питання: чи сприяло це законним очікуванням громадян, що в юридичній літературі називається принципом правової визначеності?

За таких обставин очевидно, що процесуальні інструменти та правові засоби, за допомогою яких здійснювалось судочинство, потребували удосконалення. Таким чином, передумови для прийняття нових процесуальних норм сформувались об'єктивно [27].

Згідно з ч. 2 ст. 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що Верховний Суд повинен забезпечувати сталість та єдність судової практики. У зв'язку з цим окрему увагу у законі приділено створенню механізмів, які забезпечать єдність практики застосування права Верховним Судом.

Однією з новел Закону від 03.10.2017 № 2147 є введення в КАС України такого процесуального інституту, як «зразкова справа». Цю процедуру розроблено за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини.

Зокрема, під зразковою адміністративною справою розуміється типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Тобто за наявності ознак типовості справи Верховний Суд приймає її до провадження, і така справа стає зразковою. Ознаки типовості визначені у п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України. Зокрема, типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [32].

Приписами ст. 290 КАС України регламентовано особливості провадження у зразковій справі. Зокрема, якщо в провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, у тому числі посилення на типові справи.

Крім того, суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі.

Водночас важливо підкреслити, що у разі ухвалення рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи (ч. 3 ст. 291 КАС України) [32].

Ведення таких понять, як типова та зразкова справи, є важливим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні. Слід погодитися з А.Оксютою, що сам факт визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави насамперед тому, що відбувається зміна сприйняття права та судової практики у суспільстві. Судові рішення у зразкових справах набувають ознаки реального носія об'єктивної інформації та джерела права.

Прецедентність судового рішення своїм корінням сягає у вавилонські традиції звичаєвого права, коли вважалось неприпустимим різні рішення у схожих за обставинами справах. *Praecedens* - той що передує, тобто це

попереднє судове рішення, метод вирішення справи, який являє собою авторитетне правило або приклад для вирішення схожої, аналогічної справи. Можемо підсумувати, що прецедентне право це «динамічне, живе право», яке виконує основну функцію права - забезпечувати вирішення життєвих ситуацій.

15.02.2018 Верховний Суд вже ухвалив рішення у першій зразковій справі щодо перерахунку пенсії колишньому співробітнику МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. Станом на 14 березня 2018 року Верховним Судом відкрито ще 4 зразкові провадження, а в 3-х витребувано матеріали типових справ для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі.

Підсумовуючи викладене вище, А.Оксюта вказує, що запровадження таких важливих процедурних змін до КАС України в подальшому сприятиме забезпеченню передбачуваності та єдності правозастосовної практики, швидкому розгляду великої кількості однотипних справ, зменшенню навантаження на суддів [49].

Як зазначає Т. Подорожна, говорячи сьогодні про роль адміністративного судочинства в сучасних реформаторських процесах, можна стверджувати, що формування адміністративних судів та адміністративного правосуддя являє собою процес вдосконалення судової системи в Україні. Поява в структурі судової влади адміністративного правосуддя сприятиме формальному розподілу спеціалізації залежно від характеру розглянутих справ і сторін (учасників) у процесі. Саме спеціалізована судова юрисдикція, підвищуючи професіоналізм суддів і якість розгляду публічно-правових спорів, здатна удосконалити організацію та функціонування судової влади і підвищити її ефективність. У цьому аспекті одним з найважливіших завдань судової реформи є підвищення якості правосуддя, повноцінне забезпечення правового захисту суб'єктивних публічних прав громадян і законних інтересів юридичних осіб, організацій.

Серед новел судової реформи, які спрямовані на єдність правозастосовної практики, на окрему увагу заслуговує розгляд інститутів, які отримали назву «зразкова справа» та «типова справа». Щоправда, ці інститути поширюються тільки на адміністративну юрисдикцію та покликані забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в певних відносинах. Крім того, це має зменшити навантаження на суди, які перевантажені однотипними справами. Так, типовими адміністративними справами є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), суперечка в яких виникла з аналогічних підстав, у відносинах, які регулюються одними нормами права і в яких позивачами заявлені аналогічні вимоги [54].

Також введено і нове поняття – зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом України як судом першої інстанції для винесення зразкового рішення. Згідно із ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів знаходяться типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність прийняття зразкового рішення, суд, який розглядає одну або більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Рішення Верховного Суду по зразковій справі підлягає перегляду Великою палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку [32].

При ухваленні рішення по типовій справі, яке відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд повинен враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи (ч. 3 ст. 291 КАС України). Також суд має право зупинити провадження у справі в разі розгляду типової справи й оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – до набуття законної сили

рішенням Верховного Суду. Отже, відпадає необхідність в апеляційному та касаційному оскарженні рішень, які будуть ухвалені судами першої інстанції за наслідками розгляду типових справ з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду, прийнятому за результатами розгляду зразкової справи. Загалом розгляд великої кількості типових справ помітно прискориться, оскільки судам, які розглядають ці справи, знадобиться менше часу для прийняття рішень [32].

Введення такого інституту буде прогресивним і вельми корисним для формування єдиної правозастосовної практики в однотипних судових спорах. Основною перевагою процедури розгляду зразкової справи є те, коли виникає хвиля одноманітних справ щодо застосування будь-якої норми, вища судова інстанція відразу висловлює свою правову позицію, яку враховуватимуть у всіх аналогічних справах. Отож, зразкові справи спрямовані на розвантаження судів і слугуватимуть впровадженню судового прецеденту в Україні. Сам факт визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави, насамперед тому, що відбувається зміна сприйняття права і судової практики в суспільстві. Судові рішення у зразкових справах набувають ознак реального носія об'єктивної інформації та джерела права.

Законодавством справді передбачено право передавати Верховному суду типову справу для вирішення саме як судом першої інстанції. При такому правовому регулюванні для прийняття зразкового рішення до Верховного суду України можуть бути передані справи, які розглядали адміністративні суди в першій інстанції – окружні адміністративні суди і місцеві загальні суди як адміністративні. У деяких випадках – апеляційні адміністративні суди, які вирішують справи як суди першої інстанції (зокрема у випадках, передбачених частинами 2, 3 статті 22 КАС України в новій редакції) [32].

Т. Подорожна обґрунтовано зауважує, що застосувати інститут зразкового судочинства до тих спорів, які будуть передані від Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України (справи, що розглядаються в порядку касаційного оскарження) до нового Верховного Суду, Верховний суд не зможе через законодавчі приписи. Це пов'язано з тим, що нова редакція КАС України передбачає деякі категорії справ, які підсудні Вищому адміністративному суду України та Верховному суду як суду першої інстанції. Тому тільки до таких категорій справ, які Вищий адміністративний суд України розглядає як суд першої інстанції, може бути застосований інститут типової/зразкової справи.

Якщо говорити про конкретні категорії справ, то передусім до типових справ можна буде зарахувати справи щодо пенсійних і соціальних виплат, які мають масовий характер і стосуються однакової категорії позивачів. Наприклад, коли йдеться про пенсії військовослужбовців, проблемні питання, що виникають в зоні АТО (звільнення від податків, єдиного внеску, статус внутрішньо переміщених осіб, пенсійне забезпечення цих осіб). Так, 29 березня 2018 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув зразкову справу за позовом громадянки до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області про визнання неправомірними їхніх дій та зобов'язання вчинити певні дії. У постанові про відкриття провадження ВСУ відзначає, що доцільність розгляду цієї справи як зразкової обґрунтовано тим, що за станом на 7 лютого 2018 року у провадженні Донецького окружного адміністративного суду було 226 типових справ цієї категорії. Суд прийшов до висновку, що розгляд цієї справи як зразкової дасть змогу швидше розглядати зазначену категорію типових справ, а відповідачеві у справі – можливість вирішувати такі суперечки в позасудовому порядку. Відзначимо, що, згідно з ч. 5 ст. 290 КАС України, Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей, визначених цією статтею.

15 лютого 2018 року Верховний Суд вже ухвалив рішення у першій зразковій справі щодо перерахунку пенсії колишньому співробітнику МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. Станом на 14 березня 2018 року Верховний Суд відкрив ще чотири зразкові провадження, а в трьох витребував матеріали типових справ для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі.

Важливо, що структура «зразкового» рішення ВС, на думку юристів, є досить зрозумілою та зручною для сприйняття і застосування. Суд фактично взяв за основу структуру рішення ЄСПЛ й адаптував її до національних стандартів правозастосування, виділяючи такі підрозділи, як-от: історія справи; аргументи учасників; обставини, встановлені судом; джерела права й акти їх застосування; позиція ВС: оцінка аргументів учасників справи; висновки; ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі [54].

Крім того, до типових можна зарахувати адміністративні справи про розмір суддівської винагороди, які зараз дуже актуальні в суддівському середовищі.

Якщо порівняти новий механізм з правовими висновками «старого» ВСУ, то зауважимо таке. При чинній редакції КАС України рішення Верховного Суду також впливали на рішення нижчих судів, формували судову практику і де-факто були судовим прецедентом. Але до моменту потрапляння справи у Верховного суду України (як суду 4-ї інстанції) могло минути рік-півтора. За цей час суди вже розглянули сотні, а то й тисячі аналогічних справ з дуже різними результатами. Зокрема, висновки Верховного суду України стосувалися специфічних справ, які були пов'язані переважно з неодноковим застосуванням норм матеріального та процесуального права, тобто мали досить конкретний характер і передбачали усунення неодноковості застосування, подолання правових колізій. Водночас

висновки зразкових справ мають загальний характер, спрямований на узагальнення типових підходів до вирішення подібних справ. Отож, висновки у зразкових справах спрямовані радше на розвантаження судів, спрощення розгляду справ, а не на вирішення складних правових питань. Із цього погляду, звичайно, варто оцінити цей інститут позитивно, оскільки значну частину судових суперечок можна узагальнити й об'єднати системними підходами до їх вирішення.

З іншого боку, варто звернути увагу й на те, що Верховний суд повинен визначити ознаки типових справ, що надалі дозволить судам правильно ідентифікувати справу як типову і застосовувати висновки зразкових справ. У такому випадку сторона в типовому спорі заперечуватиме ознаки типовості, якщо висновки зразкової справи виявляться негативними для цієї сторони, у зв'язку з чим особливе значення матимуть коректність і повнота визначення ознак типовості справ Верховним судом, можливість і системність їх застосування.

Серед недоліків цього інституту можна відзначити велику залежність долі сотень суперечок від однієї конкретної справи, яка, можливо, має деякі недоліки з якихось обставин, або якщо позивач буде недостатньо кваліфікований для відстоювання своєї позиції (особливо в разі, якщо це будуть суперечки щодо пенсій, соціальних виплат тощо). Тим паче, що в майбутньому змінити або переглянути таке рішення буде практично неможливо. Цей ризик може бути знівельовано лише якісним і неупередженим розглядом спору суддями, які за необхідності заповнять прогалини. У цьому випадку важливо залучити правозахисні організації, які можуть взяти на себе функцію супроводу зразкових суперечок для осіб, які не можуть оплатити послуг кваліфікованих адвокатів. Яскравим відповідником цього процесу може виступати інститут медіації. Судова медіація (*court-related, court-connected, court-annexed mediation* у дослівному перекладі «медіація, приєднана до суду») є самостійним видом медіації, інтегрованим у судову систему. Наприклад, у США тільки 5% справ

доходять до судового розгляду, інші завершуються, не доходячи до суду, завдяки альтернативним способам вирішення. Позасудове врегулювання спорів там розвинене через тривалість строків розгляду справ і вельми високі адвокатські гонорари. У світовій практиці успішно працюють десятки видів примирних процедур [49].

Щодо мінусів цього інституту, то цікавою видається позиція Головного юридичного управління Верховної Ради України. Ідеться про те, що новий інститут може призвести до значної завантаженості ВС через право всіх адміністративних судів звернутися з відповідним поданням. А це може спричинити «доволі поверховий розгляд таких справ Верховним судом» та, як наслідок, знизити якість правосуддя через необхідність урахування таких рішень судами нижчих інстанцій. Як недолік можна розглядати і «затягування» процесу. Адже передання справи до ВС, відкриття провадження та слухання можуть тривати певний час. Крім того, суд першої інстанції має право зупинити провадження в типовій справі до прийняття рішення Верховного суду, що також може значно затягнути вирішення спору. У чинній редакції КАС України не вказано кількості типових справ, за якої доцільним є ухвалення зразкового рішення. На практиці це може призвести до неоднозначної позиції серед судів нижчих інстанцій та Верховного суду України щодо відкриття зразкового провадження. Наприклад, у першій редакції проекту № 6232 право на подання починало діяти з 10 типових справ, що перебувають на розгляді в одному або кількох адміністративних судах [54].

Одним з недоліків розглядуваного інституту є й те, що наразі, на жаль, не уточнено мінімальної кількості адміністративних справ для визначення їх типовими, а застосована дефініція - «кількість яких визначає доцільність прийняття зразкового рішення» - провокує певну невизначеність в ухваленні рішення.

Підсумовуючи, зазначимо, що провадження за типовими (зразковими) справами є однією з найцікавіших новел нового КАС України, яка

потенційно справляє значний вплив на забезпечення єдності судової практики - однієї з найважливіших ознак ефективного судочинства. Зокрема, таке нововведення дасть змогу істотно знизити завантаження суддів адміністративних судів та забезпечити єдність судової практики в адміністративних справах, зробить розгляд адміністративних спорів швидшим та ефективнішим. Однак існує багато ризиків, пов'язаних із цим поділом. Передусім такі проблеми можуть виникнути при визначенні, чи є справа типовою і/або підлягає застосуванню при винесенні рішення Верховним Судом по зразковій справі. Орієнтуючись на зразкове рішення, сторони матимуть велику впевненість у правильності свого розуміння не завжди однозначних норм чинного законодавства.

Висновки до Розділу 3

Після розгляду питання про перспективи розвитку спрощеного провадження в адміністративному судочинстві було з'ясовано, що у широкому розумінні спрощене провадження в адміністративному судочинстві є сукупністю проваджень у справах адміністративної юрисдикції, в яких передбачено спрощення змістовного наповнення процесуальних стадій, у тому числі кількісне зменшення процесуальних дій суб'єктів процесу та звуження варіативності їх поведінки. У вузькому – спрощене провадження – це нормативно визначена універсальна процесуальна форма розгляду і вирішення типових адміністративних справ невеликої складності.

Як відокремлена процесуальна форма адміністративного судочинства, спрощене провадження зберігає традиційну структуру, при цьому в межах кожної стадії допускається скорочення окремих етапів або процесуальних дій. Таким чином, до особливостей структури спрощеного провадження слід віднести: а) відсутність етапу попереднього судового засідання у справах; б) обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування

учасників процесу; в) відсутність підготовчої частини судового засідання і судових дебатів; г) прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках).

Перспективи подальшого розвитку електронного судочинства вбачаються через поєднання в єдине ціле усіх елементів електронного суду та надання йому статусу повноцінної альтернативної форми розгляду і вирішення справи у суді з можливістю повернення до традиційної форми за необхідністю або за бажанням осіб, що беруть участь у процесі.

Доцільним є внесення таких змін і доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України:

- ч. 1 ст. 12. «Форми адміністративного судочинства» викласти у такій редакції: «Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) та непозовного провадження»;

- доповнити ст. 12 частиною 4 у такій редакції: «Непозовне провадження призначене для розгляду і вирішення безспірних адміністративних справ, метою яких є встановлення фактів, що є підставою вжиття примусових заходів суб'єктом владних повноважень, пов'язаних із суттєвим обмеженням прав громадян»;

- доповнити ст. 262 частиною 2 у редакції: «інформування учасників процесу про відкриття провадження у справі за правилами спрощеного провадження здійснюється через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему».

- доповнити проект КАС главою 12 «Особливості непозовного провадження».

Після розгляду питання про проблеми впровадження у судову практику зразкових та типових справ як механізму адміністративного судочинства було з'ясовано, що серед новел судової реформи, які спрямовані на єдність правозастосовної практики, на окрему увагу заслуговує розгляд інститутів, які отримали назву «зразкова справа» та «типова справа».

Щоправда, ці інститути поширюються тільки на адміністративну юрисдикцію та покликані забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в певних відносинах. Крім того, це має зменшити навантаження на суди, які перевантажені однотипними справами. Введення такого інституту буде прогресивним і вельми корисним для формування єдиної правозастосовної практики в однотипних судових спорах.

Основною перевагою процедури розгляду зразкової справи є те, коли виникає хвиля одноманітних справ щодо застосування будь-якої норми, вища судова інстанція відразу висловлює свою правову позицію, яку враховуватимуть у всіх аналогічних справах. Отож, зразкові справи спрямовані на розвантаження судів і слугуватимуть впровадженню судового прецеденту в Україні.

Серед недоліків цього інституту можна відзначити велику залежність долі сотень суперечок від однієї конкретної справи, яка, можливо, має деякі недоліки з якихось обставин, або якщо позивач буде недостатньо кваліфікований для відстоювання своєї позиції (особливо в разі, якщо це будуть суперечки щодо пенсій, соціальних виплат тощо). Тим паче, що в майбутньому змінити або переглянути таке рішення буде практично неможливо. Цей ризик може бути знівельовано лише якісним і неупередженим розглядом спору суддями, які за необхідності заповнять прогалини. У цьому випадку важливо залучити правозахисні організації, які можуть взяти на себе функцію супроводу зразкових суперечок для осіб, які не можуть оплатити послуг кваліфікованих адвокатів.

У підсумку можна сказати, що забезпечення єдності судової практики є безперечно важливим не тільки з точки зору полегшення юридичної роботи, адже судова практика є джерелом права (інформації, знань) для юристів багатьох інших практик (антимонопольної, корпоративної, нерухомості, податкової), але й з позиції забезпечення принципу правової визначеності, рівності всіх перед законом і судом, без дотримання яких неможливо говорити про верховенство права як об'єктивну реальність.

Створення правового поля, яке буде зрозумілим, розумно передбачуваним, справедливим та однаково для усіх гарантовано захищеним, має стати основним завданням забезпечення єдності судової практики. Нові процесуальні кодекси повинні забезпечити єдність та сталість судової практики, а остання – повинна забезпечити реалізацію вимог принципу правової визначеності та бути запорукою ефективною реалізацією та захисту прав, гарантією судового захисту. Це запорука довіри суспільства до суду, впевненість та визначеність у завтрашньому дні.

ВИСНОВКИ

У магістерській (дипломній) роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що виявляється в аналізі правових аспектів реформування адміністративного судочинства, визначенні особливостей його механізму та окресленні основних пріоритетів такого реформування.

Проведене дослідження дозволило на підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел, в тому числі і перспективного законодавства визначити засади розвитку та реформування адміністративного судочинства, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері та практиці його застосування.

Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні вимагають від науковців і практиків розробки нових та удосконалення вже існуючих теоретико-методологічних засад адміністративного судочинства, дослідження його основних інститутів, удосконалення нормативно-правового забезпечення розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Так, в юридичній літературі в якості напрямів удосконалення КАС України виокремлюють:

- по-перше, розширення системи принципів адміністративного судочинства;
- по-друге, вдосконалення меж предметної, інституційної та територіальної підсудності;
- по-третє, вдосконалення норм права, які сприятимуть оперативності розгляду адміністративних справ;
- по-четверте, збільшення обсягу процесуальних прав та обов'язків окремих суб'єктів адміністративного процесу (наприклад, прокурора, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, неповнолітніх);

- по-п'яте, вдосконалення розгляду справ у першій, апеляційній і касаційній інстанціях.

Отримані результати дослідження можуть бути сформульовані у вигляді ряду положень теоретичного характеру:

1) У ході дослідження поняття адміністративного судочинства та адміністративної юстиції ми прийшли до низки висновків. Адміністративне судочинство - це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. До відання адміністративного судочинства віднесено спори, що виникають у сфері публічної діяльності між громадянами чи юридичними особами з одного боку, і публічною адміністрацією - з іншого.

Визначення поняття «адміністративне судочинство» знаходиться у тісній взаємодії з формулюванням поняття та сутності «адміністративної юстиції». У літературі намітилися три основні тенденції (підходи) розуміння адміністративної юстиції, що вказує на відсутність єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції.

На даний час у вітчизняній правовій науці виокремлюються 2 підходи співвідношення адміністративного судочинства та адміністративної юстиції. Перший, широкий підхід, передбачає, що обидва поняття співвідносяться як загальне і часткове. Вузкий підхід передбачає, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство - тотожні поняття, оскільки адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції.

Незважаючи на те, що терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес» можна вживати як тотожні, у КАС України вони розмежовані. Адміністративне судочинство - це «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Адміністративний процес - це «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

2) Було з'ясовано, що принципи адміністративного судочинства є основними, вихідними, спрямовуючими положеннями, засадами його

функціонування. Принципи адміністративного судочинства є гарантіями реалізації завдань судочинства, так і гарантіями дотримання процесуальної форми захисту. Принципи адміністративного судочинства, що закріплені у КАС України, є нормами прямої дії. Тобто вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою. Значення принципів полягає у тому, що їх втілення у судочинстві надає йому ознак правосуддя і навпаки - ігнорування веде до порушення права на судовий захист і, як правило, до неправосудності судових рішень. Крім того, принципи є ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні, а також усунення прогалин у них.

До загальних принципів, які встановлені законодавством про судочинство, належать: процесуальна рівність сторін, раціональна процесуальна форма, неможливість процесуального сумісництва, усність, безпосередність. Процесуальні принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах закріплені в КАС України, а саме: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність, обов'язковість судових рішень, а також офіційність. Доцільним, на нашу думку, є закріплення у КАС України таких принципів як: процесуальної економії, розумності, розумних строків, добросовісності та пропорційності.

3) Після розгляду питання про зарубіжний досвід адміністративного судочинства та напрямки його використання в Україні було зроблено висновок, що використання зарубіжного досвіду зробить можливим побудову такої моделі адміністративного судочинства в Україні, яка відповідатиме вимогам розвитку правової держави і громадянського суспільства.

Важливо зазначити, що можливість створення й ефективного функціонування адміністративно-юстиційного механізму захисту прав і свобод громадян був результатом довготривалої праці вчених і практиків

щодо визначення засобів забезпечення правозахисних потреб громадян у цій сфері.

На нашу думку, ефективність судового механізму захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у їх правових відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування значно зможе підвищитися за умови запровадження судової спеціалізації при розгляді справ, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

Досвід адміністративної юстиції зарубіжних країн доводить, що раціонально побудована система адміністративної юстиції може слугувати додатковим ефективним механізмом захисту прав громадян і юридичних осіб в Україні та сприяти вдосконаленню процесу розвитку у нас правової держави й принципу поділу влади. Важливо також наголосити на недопущенні чисто механічного використання іноземних моделей адміністративного судочинства. У питанні про запозичення позитивних моментів стосовно практики реалізації адміністративного права в інших країнах слід дотримуватися зваженості, а також враховувати реалії української національної правової системи.

4) Досліджено проблеми визначення юрисдикції адміністративних справ у Кодексі адміністративного судочинства України. Проаналізовані термінологічні й змістовні неузгодженості в нормах КАС України надають підстави для висновків про необхідність внесення низки законодавчих змін, зокрема стосовно взаємокореляції завдання адміністративного судочинства й адміністративно-правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб в якості позивача, інститутів підсудності, співучасті, представництва, виконання рішень адміністративних судів, а також засобів захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (загальні й особливі процесуальні повноваження, заперечення та зустрічний позов). Внесення в чинне законодавство окреслених вище змін сприяло б не лише формуванню єдиного поняттєво-категоріального апарату КАС України, але й

належному рівню правового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами статусу учасника у справах адміністративної юрисдикції.

5) Проаналізовано проблемні аспекти визначення суб'єктного складу адміністративної справи. Було з'ясовано, що категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» охоплює дві складові - умови набуття правового статусу та адміністративну правосуб'єктність, яка конкретизує правовий статус суб'єкта.

Підсумовуючи, можна запропонувати загальне визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» як особа (фізична чи юридична) - це носій (потенційний або реальний) прав та обов'язків у адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства і його завершення. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізовувати вказані права та виконувати обов'язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору.

Окрім того, досить поширеною правотворчою помилкою під час закріплення норм КАС України є невідповідність назви структурної одиниці цього кодифікованого нормативно-правового акта, де останні розміщуються, їх змісту. Наприклад, варто вказати на невідповідність змісту ст. 51 КАС України її назві. Незважаючи на те, що в заголовку вказаної статті й заявлено про «Права та обов'язки сторін», які поширюються на органи державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб, однак у її змісті про жоден обов'язок не йдеться. У зв'язку з цим назву ст. 51 КАС України необхідно змінити на «Права сторін».

Доведено, що процесуальними засобами захисту прав та інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб як відповідача у справах адміністративної юрисдикції повинні бути заперечення проти позову та зустрічний позов. Відсутність у КАС України права

відповідача на зустрічний позов є прогалиною щодо права сторони на судовий захист від претензій позивача, яку можливо виправити шляхом внесення відповідних змін до КАС України.

б) Після розгляду питання про перспективи розвитку спрощеного провадження в адміністративному судочинстві було з'ясовано, що у широкому розумінні спрощене провадження в адміністративному судочинстві є сукупністю проваджень у справах адміністративної юрисдикції, в яких передбачено спрощення змістовного наповнення процесуальних стадій, у тому числі кількісне зменшення процесуальних дій суб'єктів процесу та звуження варіативності їх поведінки. У вузькому – спрощене провадження – це нормативно визначена універсальна процесуальна форма розгляду і вирішення типових адміністративних справ невеликої складності.

Як відокремлена процесуальна форма адміністративного судочинства, спрощене провадження зберігає традиційну структуру, при цьому в межах кожної стадії допускається скорочення окремих етапів або процесуальних дій. Таким чином, до особливостей структури спрощеного провадження слід віднести: а) відсутність етапу попереднього судового засідання у справах; б) обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників процесу; в) відсутність підготовчої частини судового засідання і судових дебатів; г) прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках).

Перспективи подальшого розвитку електронного судочинства вбачаються через поєднання в єдине ціле усіх елементів електронного суду та надання йому статусу повноцінної альтернативної форми розгляду і вирішення справи у суді з можливістю повернення до традиційної форми за необхідністю або за бажанням осіб, що беруть участь у процесі.

Доцільним є внесення таких змін і доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України:

- ч. 1 ст. 12. «Форми адміністративного судочинства» викласти у такій редакції: «Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) та непозовного провадження»;

- доповнити ст. 12 частиною 4 у такій редакції: «Непозовне провадження призначене для розгляду і вирішення безспірних адміністративних справ, метою яких є встановлення фактів, що є підставою вжиття примусових заходів суб'єктом владних повноважень, пов'язаних із суттєвим обмеженням прав громадян»;

- доповнити ст. 262 частиною 2 у редакції: «інформування учасників процесу про відкриття провадження у справі за правилами спрощеного провадження здійснюється через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему».

- доповнити проект КАС главою 12 «Особливості непозовного провадження».

7) Після розгляду питання про проблеми впровадження у судову практику зразкових та типових справ як механізму адміністративного судочинства було з'ясовано, що серед новел судової реформи, які спрямовані на єдність правозастосовної практики, на окрему увагу заслуговує розгляд інститутів, які отримали назву «зразкова справа» та «типова справа». Щоправда, ці інститути поширюються тільки на адміністративну юрисдикцію та покликані забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в певних відносинах. Крім того, це має зменшити навантаження на суди, які перевантажені однотипними справами. Введення такого інституту буде прогресивним і вельми корисним для формування єдиної правозастосовної практики в однотипних судових спорах.

Основною перевагою процедури розгляду зразкової справи є те, коли виникає хвиля одноманітних справ щодо застосування будь-якої норми, вища судова інстанція відразу висловлює свою правову позицію, яку враховуватимуть у всіх аналогічних справах. Отож, зразкові справи

спрямовані на розвантаження судів і слугуватимуть впровадженню судового прецеденту в Україні.

Серед недоліків цього інституту можна відзначити велику залежність долі сотень суперечок від однієї конкретної справи, яка, можливо, має деякі недоліки з якихось обставин, або якщо позивач буде недостатньо кваліфікований для відстоювання своєї позиції (особливо в разі, якщо це будуть суперечки щодо пенсій, соціальних виплат тощо). Тим паче, що в майбутньому змінити або переглянути таке рішення буде практично неможливо. Цей ризик може бути знівельовано лише якісним і неупередженим розглядом спору суддями, які за необхідності заповнять прогалини. У цьому випадку важливо залучити правозахисні організації, які можуть взяти на себе функцію супроводу зразкових суперечок для осіб, які не можуть оплатити послуг кваліфікованих адвокатів.

У підсумку можна сказати, що забезпечення єдності судової практики є безперечно важливим не тільки з точки зору полегшення юридичної роботи, адже судова практика є джерелом права (інформації, знань) для юристів багатьох інших практик (антимонопольної, корпоративної, нерухомості, податкової), але й з позиції забезпечення принципу правової визначеності, рівності всіх перед законом і судом, без дотримання яких неможливо говорити про верховенство права як об'єктивну реальність.

Створення правового поля, яке буде зрозумілим, розумно передбачуваним, справедливим та однаково для усіх гарантовано захищеним, має стати основним завданням забезпечення єдності судової практики. Нові процесуальні кодекси повинні забезпечити єдність та сталість судової практики, а остання – повинна забезпечити реалізацію вимог принципу правової визначеності та бути запорукою ефективною реалізації та захисту прав, гарантією судового захисту. Це запорука довіри суспільства до суду, впевненість та визначеність у завтрашньому дні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики : [монографія] / Г. Г. Абасов ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – 2-ге вид., доповн. – К. : Юридична думка, 2013. – 304 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори упор. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О.М. Пасенюка. — К.: Істина, 2007. — 608 с.
4. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. М. Андруневчин. – Львів, 2012. – 20 с.
5. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. М. Юристь – 2010. – 211 с.
6. Бабяк Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні / Н.В. Бабяк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2016 . - № 4. – с. 141-150
7. Бангалорські принципи діяльності судді: затв. Резолюцією 2006/23 Економічної та соціальної Ради ООН від 27.07.2006р. // http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Bangalore_principles_ukr.pdf
8. Бевзенко В. М. Сучасні тенденції вітчизняного адміністративного права й адміністративного процесу / В. М. Бевзенко // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : мат. круглого столу (м. Запоріжжя, 10 груд. 2013 р.) / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 18 – 21.

9. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : [монографія] / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

10. Білозьоров, Є. В. Теоретичні та практичні аспекти реформування діяльності органів місцевого самоврядування як учасників адміністративного судочинства в Україні / Є. В. Білозьоров, Ю. В. Кривицький // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право : зб. наук. праць. - Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2015. - Вип. 29. - С. 119-126.

11. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції / І. Бородін // Право України. - 2000. - № 2. - С. 16.

12. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: монографія / В. Д. Бринцев; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків: Право, 2010. – 464 с.

13. Георгієвський Ю.В. Адміністративна юстиція: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. / Ю.В. Георгієвський - Х., 2004. - 218 с.

14. Гончарук С.Т. Трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві / С.Т. Гончарук, Л.Т. Белкін // Юридичний вісник. – 2014. – №1(30). – С.62-57.

15. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

16. Державне управління в Україні / за ред. В.Б. Авер'янова. - [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.vuzlib.net/beta3/html /1/15754>

17. Дорош В. С. Адміністративно-правове регулювання організації адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. С. Дорош. – К., 2012. – 20 с.

18. Емельянов В. И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами / В. И. Емельянов. - М. : Лекс-Книга, 2002. - 160 с.
19. Завальнюк І.В. Модель адміністративної юстиції України та світі. Актуальні проблеми політики. / І.В. Завальнюк. - Одеса: Фенікс, 2010. Вип. 40. С. 79–84.
20. Завальнюк І.В. Скорочене провадження – дієвий засіб оптимізації системи адміністративного судочинства. / І.В. Завальнюк. // Вісник Вищого адміністративного суду України . Київ, 2011. № 2. С. 55–61.
21. Завальнюк І.В. Кодекс адміністративного судочинства України: здобутки, проблеми, шляхи вдосконалення. / І.В. Завальнюк. // Вісник Вищого адміністративного суду України. Київ, 2012. - № 1. - С. 46–49.
22. Завальнюк І.В. «Розумний строк» вирішення справи як складова права на судовий захист в адміністративному процесі. / І.В. Завальнюк. // Новітні наукові дослідження держави і права. Миколаїв: Іліон, 2013. С. 131–136.
23. Завальнюк І.В. Електронне судочинство як форма спрощення судової процедури. / І.В. Завальнюк. // *Legea si viata*. 2017. No 1 С. 48–52.
24. Завальнюк І.В. Особливості процесуального статусу сторін у справах, що розглядаються у формі скороченого провадження: Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.). / І.В. Завальнюк. // Одеса: Фенікс, 2016. С. 236–239.
25. Завальнюк І.В. Сучасні напрямки спрощення провадження в адміністративному суді: досвід країн Європейського Союзу. Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23–24 верес. 2016 р.). / І.В. Завальнюк. // Запоріжжя: Істина, 2016. С. 83–92
26. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

27.Зразкові справи як новий механізм адміністративного судочинства. Українське право. 2017. 15 липня / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/iuainsvk-ftuavy-yan-rsvym-pyesharkip-epkrkfkhuakhyvrsgs-ftsesyrfkhva/.

28.Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 07.02.2012 р. № 346/11/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2160.

29.Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 279/11/13-12 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2155&fp=1.

30. Ківалов С.В. Адміністративне судочинство України: перспективи реформування // Правове життя сучасної України : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої ювілею академіка С. В. Ківалова (16-17 травня 2014 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 1 / від. ред. В. М. Дрьомін. – Одеса : Юридична література, 2014. – С. 10-13.

31.Ківалов С.В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. - № 3 – С.5-18.

32.Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 35, 35-36, 37. - Ст. 446.

33. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. - К., Ін Юре. - 2009. – 608 с.

34. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. - К., 2009.

35.Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. - Х., 2005. – 380 с.

36. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

37. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>

38. Кравцова Т.О. Адміністративна юстиція в Україні — становлення та розвиток / Т.О. Кравцова // Юридичний вісник України. – 2014. - № 11. – с. 78-85

39. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за заг. ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2007. - 416 с.

40. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О. В. Кузьменко. - К. : Атіка, 2005. - 352 с.

41. Ліпський Д. Європейський досвід для ВАСУ / Д. Ліпський // Юридичний вісник. – 2012. – № 47. – 24–30 лист.

42. Мазур О. В. Требование разумности в соотношении с требованием добросовестности в гражданском праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Мазур. - СПб., 2012. - 23 с.

43. Мельник М. Португальська система оцінки професійної діяльності судді та шляхи її використання в Україні / М. Мельник // Вісник вищої кваліфікаційної комісії судів України. – 2011. – № 1. – С. 11–14.

44. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

45. Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 184 с.

46. Мирончук І. В. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства / І. В. Мирончук // Право і суспільство. – 2007. – № 2. – С. 105–112.

47. Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку : [монографія] / О. В. Муза ; Ін-т законодавства ВР України ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Четверта хвиля, 2011. – 136 с.

48. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О. М. Пасенюка. - К. Ін Юре. - 2009. - 480 с.

49. Оксюта А. Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невинуватою тяганиною. Закон і бізнес. Рішення під копірку. 2018. 17–30 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenschennyam_navantazhe.html.

50. Пахолок Л. І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л. І. Пахолок // Вісник Верховного суду України. – 2001. – № 5. – С. 49–55.

51. Педько Ю.С. Природа адміністративної юстиції як провідної форми судового захисту прав громадян у державному управлінні / Ю.С. Педько // Правова держава. - 2005. - Вип.16. - С.366–376.

52. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Ю.С. Педько // НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 2004. - 232 с.

53. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. - Х. : Право, 2008. - 240 с.

54. Подорожна Т. Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства / Т. Подорожна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-ekhanizm-administrativnogo-sudochinstva>

55. Потапенко С.В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. – Х., 2010. – 23 с.

56. Потапенко С.В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації / С.В. Потапенко // Форум права. –

2010. – № 2. – С.403–408 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pcvrik.pdf>

57. Принципи права: доктринальні питання // Правова доктрина України : у 5 т. / Нац. акад. прав. наук України ; редкол. В. Я. Тацій та ін. - Х. : Право, 2013. - Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / за заг. ред. О. В. Петришина. - 976 с.

58. Примак В. Д Вина і добросовісність у цивільному праві (теорія, законодавство, судова практика) : монографія / В. Д. Примак. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - 432 с.

59. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

60. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

61. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2011 році: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 1 від 16.03.2012 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0001760-12>.

62. Прокопенко О.Б. Проблеми становлення справедливої судової влади // <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/93F02E30DB82D6E1C25D800393608>

63. Рабінович С. П. Нормативний зміст засади розумності: природно- та позитивно-правовий виміри / С.П. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. - № 7(69). - 2007. - С. 47-58.

64. Рабінович С. П. Природно-правові підходи в юридичному регулюванні / С. П. Рабінович. - Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. - 576 с.

65. Рішення Європейського суду з прав людини від 10.06.2011 р. Справа «Перетяка та Шереметьєв проти України». Заяви №№ 17160/06 та 35548/06 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/files/SV_Peretyaka_and_Sheremetyev.doc.

66. Рішення Конституційного Суду України від 10 листопада 2011 р. № 15-рп/2011 у справі про захист прав споживачів кредитних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/files>

67. Романов А. К. Правовая система Англии: учебн. пособие / А. К. Романов. – 2-е изд., испр. – М.: Дело, 2002. – 344 с.

68. Румянцева В.В. Поняття «безсторонній і незалежний суд» в сенсі параграфу 1 статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини / В.В. Румянцева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.minjust.gov.ua/0/1955ю23>

69. Сальвиа Микеле де. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / Микеле де Сальвиа. - СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. - 1072 с.

70. Стариллов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариллов. – М.: НОРМА, 2001. – 304 с.

71. Стариллов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции/ Ю.Н. Стариллов // Правоведение. - 2000. - № 2. - С.101–114.

72. Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. Наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Стефанюк. - К., 2000. - 185 с.

73. Сухарев А. С. Проблемы формирования понятийного аппарата в теории административного права / А.С. Сухарев // Административное право и процесс. - 2009. - № 3. – с. 114-119

74. Темченко В. Принцип верховенства права у практиці європейського суду з прав людини / В. Темченко // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 8. — С. 75- 86.

75.Тобота Ю. А. Принцип справедливості, добросовісності і розумності у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ю. А. Тобота. - Х., 2011. - 18 с.

76.Топор І. В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І. В. Топор. – Одеса, 2014. – 23 с.

77. Харченко П. Г. Критерії добросовісності порівняльної реклами / П. Г. Харченко // Правова держава. - 2003. - № 6. - С. 57-61.

78.Чуприна Г.В. Загальноправові принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування адміністративними судами при розгляді справ з приводу примусового видворення іноземців та осіб без громадянства / Г.В. Чуприна // Право і Суспільство. - № 3 / 2012 – с. 160-165

79. Шлинк Б. Пропорциональность. К проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей // Сравнительное конституционное обозрение. - 2012. - № 2(87). - С. 56-76.

80.Шмідт-Ассмані Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / відп. ред. О. Сироїд. - К., 2009.

81.Штогун С. Досвід Польщі для становлення адміністративного судочинства в Україні / С. Штогун // Право України. – 2007. – № 4. – С. 139–141.

82. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга / Н. Янюк // Право України. - 2003. - № 8. - С. 15- 23.