

адміністративним судом постанови звертатися до суду загальної юрисдикції за визнанням певного права. Але така процедура повністю не відповідає принципу процесуальної економії, завантажує судову систему, призводить до додаткових бюджетних витрат і в існуючих умовах триває занадто довго, для того щоб такий судовий захист міг бути своєчасним.

На жаль, на даний час судова практика йде шляхом звуження кола питань, підсудних адміністративним судам, саме з викладених вище підстав. Серед вчених та практиків існує позиція, що спір, який впливає з порушеного чи оспорюваного права власності, не може бути підсудний адміністративному суду, навіть якщо відповідачем виступає державний орган чи орган місцевого самоврядування, який діє як суб'єкт владних повноважень.

На наш погляд, така позиція не є правильною, істотно та безпідставно звужує коло підсудних адміністративному суду справ і взагалі ставить питання необхідності створення спеціалізованих адміністративних судів.

Якщо адміністративне судочинство впроваджене для підвищення ефективності правосуддя, його прискорення та спрощення, то, на наш погляд, поступове звуження компетенції адміністративних судів може призвести до втрати адміністративними судами актуальності.

На наш погляд, такий конфлікт підсудностей можливо вирішити шляхом введення до Кодексу адміністративного судочинства норм, що допускають у процесі розгляду адміністративної справи розгляд адміністративним судом цивільного позову про визнання права, якщо такий цивільний позов впливає та пов'язаний із первісним адміністративним позовом. Це значно підвищить ефективність адміністративного суду та судової системи в цілому.

УДК 342.925(477)

*О.Є. Міщенко*

## **СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Виділення та організаційне оформлення адміністративного судочинства поставило перед правниками ряд завдань теоретичного і практичного характеру. Важливо правильно і чітко визначити завдання та суть адміністративної юстиції, оскільки ці питання є визначальними для формування сучасної моделі цього виду судочинства.

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

Публічно-правові спори – це єдиний прийнятний узагальнений термін для справ адміністративної юрисдикції, який відображає зміст компетенції адміністративних судів, що, зокрема, втілено в п. 1 ст. 3 та ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). У науковій літературі можна зустріти термін «адміністративно-правові спори», який означає справи, що впливають з відносин управлінського характеру [1, с. 68], але не включає спори, що виникають з виборчого процесу.

Термін «публічно-правовий спір» вказує на такі ознаки справ адміністративної юрисдикції:

1) характер справи – спір, що відмежовує адміністративну юрисдикцію від конституційної, кримінальної та провадження у справах про адміністративні правопорушення, які також належать до публічної юрисдикції;

2) характер спору – публічний, який вказує на присутність публічного інтересу в спірних правовідносинах, що відрізняє адміністративну юрисдикцію від цивільної або господарської.

Існує потреба розділяти процесуальні поняття «спір» та «справа», розцінюючи їх як окреме та загальне, адже кожний судовий спір є судовою справою, проте не кожна судова справа є спором. Публічно-правовий судовий спір може означати тільки справу адміністративної юстиції. Тому внесення змін до ч. 2 ст. 4 КАС України шляхом вилучення слів «крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення» має бути обов'язковим.

Традиційно адміністративну юстицію розглядають як спосіб захисту прав та інтересів приватних осіб (фізичних і юридичних) у відносинах із суб'єктами владних повноважень. Так, Н. Саліщева визначає адміністративну юстицію як систему зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їхніх посадових осіб відносно громадян [2, с. 57]. Класичне визначення адміністративної юстиції, що сформулював Д. Чечот, розглядає адміністративну юстицію як порядок розгляду та вирішення спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами – з іншого, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів [3, с. 31]. Традиційний підхід поділяє і Ю. Старілов, який визначає адміністративну юстицію як судовий контроль за управлінням [4, с. 54]. Представник вітчизняної юридичної науки А. Селіванов також зазначає, що спрямованість адміністративного судочинства полягає в процесуально-контрольній діяльності судів у сфері публічної влади [5].

Подальше доктринальне трактування суті та призначення адміністративного судочинства базуватиметься на положенні ч. 1 ст. 2 КАС України, в якому завданням адміністративного судочинства названо захист прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Юридичні та фактичні реалії сьогодення свідчать про необхідність перегляду суті адміністративної юстиції через розширення кола завдань, які ставляться перед нею, – окрім захисту публічних прав та свобод людини і громадянина, також захист законних інтересів публічних осіб [5]. Необхідно зазначити, що захист приватних інтересів у відносинах із органами публічної влади є предметом лише частини адміністративних спорів, що прямо впливає зі змісту ч. 1 ст. 17 КАС України.

За В. Стефанюком, принцип взаємності у відносинах між громадянином та державою має бути відображеним в адміністративному процесі та не може бути заздальгідь сформованого пріоритету, тому бажано ч. 1 ст. 2 КАС України викласти в такій редакції: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів учасників публічно-правових відносин».

Конструкція ч. 1 ст. 17 КАС України є правовою основою для висновку, що суть адміністративної юстиції як елемента системи правосуддя полягає у встановленні балансу між публічними та приватними інтересами, зіткнення яких є приводом до звернення в адміністративний суд.

Саме таке розуміння суті та призначення адміністративної юстиції має лягти в основу побудови сучасної української моделі цього елемента судоустрою. Поняття «модель адміністративного судочинства» має вивчатись у двох напрямках: загально-юридичному та конкретно-історичному.

Наступна класифікація моделей організації адміністративної юстиції, яка не збігається з типологією правових систем, на думку І. Самсіна, є більш вдалою: французька; німецька; англосаксонська; модель адміністративних палат (рос. – «административных присутствий») у загальних судах [6, с. 192].

На сьогоднішній день можна констатувати, що при оформленні адміністративного судочинства України було взято за основу німецьку модель, при цьому не слід залишати поза увагою певні особливості, спричинені традиційними рисами вітчизняної судової системи. Це, зокрема, знайшло своє вираження в тому, що ми не відмовились повністю від того, щоб адміністративне судочинство здійснювалося також загальними судами, при тому що у структурі останніх не було створено адміністративних палат [7, с. 21].

Досліджуючи модель адміністративного судочинства в сукупності її елементів, потрібно зупинитися на таких аспектах:

- нормативна база, в основі якої є спеціальний процесуальний закон;
- система принципів відправлення адміністративного судочинства;
- система судів адміністративної юрисдикції та їх статус відносно інших гілок влади;
- категорії справ, віднесені до компетенції адміністративних судів;
- система і критерії підготовки, добору та підвищення кваліфікацій професійних суддів, які розглядають адміністративні справи.

Нормативне регулювання здійснення адміністративного судочинства спирається на Кодекс адміністративного судочинства України. Згідно з ч. 1 ст. 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, КАС України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою України. Проте такий висновок не відповідає реаліям, оскільки виборче законодавство – передусім Закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» – містить положення, що стосуються здійснення адміністративного судочинства. Тому треба зазначити, що принципи адміністративного судочинства, безумовно, мають впливати з конституційних положень про здійснення правосуддя в Україні, тоді як вказані норми Конституції України є конкретизацією загальних принципів судочинства, закріплених у Законі України «Про судоустрій України».

Загальний принцип рівності учасників процесу має додаткову функцію в межах адміністративного судочинства. Незважаючи на те, що суд є органом державної влади, він не має права встановлювати пріоритет при розгляді адміністративної справи для будь-якого суб'єкта владних повноважень.

Система адміністративних судів має бути зручною та зрозумілою для всіх суб'єктів звернення з адміністративним позовом. Так, позиція щодо створення в цій системі окружних адміністративних судів є невиправданою в матеріально-кадровому сенсі. Видається логічним створення спеціалізованих адміністративних палат у місцевих і апеляційних господарських та загальних судах. Причому касаційною інстанцією залишатиметься Вищий адміністративний суд України, а перегляд справ за виключними обставинами здійснюватиме палата в адміністративних справах Верховного Суду України.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, справа адміністративної юрисдикції – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [8].

Стаття 50 КАС України визначає, що сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень тощо. У свою чергу, відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, а згідно з п. 9 ч. 1 ст. 3 КАС України у випадках, передбачених законом, відповідачами можуть бути й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Але, наприклад, сторони у справі, яка розглядається в порядку ст. 175 КАС України, не підпадають під визначення суб'єктного складу адміністративної справи, адже фактично відповідачем і сторонами взагалі в даній справі можуть бути кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові та уповноважені особи, спостерігачі від партій.

Таким чином, при віднесенні окремих категорій справ до компетенції адміністративних судів застосовується виключно предметний критерій (публічний характер спору), оскільки суб'єктний склад справ, що виникають з господарських (цивільно-правових) та адміністративних договорів, може бути однаковим, проте згадані спори слід розглядати в порядку різного судочинства.

Успішність судової реформи в Україні багато в чому залежить від суб'єктивного фактора, який виявляється у вирішенні кадрових питань, а саме професійної підготовки та добору суддів; кваліфікаційної атестації суддів; ротації, просування по суддівській та адміністративній кар'єрі; притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; звільнення з посади судді.

Становлення системи адміністративного судочинства в Україні пов'язане з низкою проблем організаційного, фінансово-матеріального та правового характеру, подолання яких є тривалим і нелегким процесом, результативність якого визначається насамперед розумінням усіма його учасниками завдань та суті адміністративного судочинства.

### Література

1. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68-79.
2. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации. – С. 78 (цит. за: Старилов Ю.Н. Административная юстиция. – М., 2001. – С. 57).
3. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). – Л., 1973. – С. 31.
4. Старилов Ю.Н. Вказ. праця. – С. 54.
5. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади // [www.scourt.gov.ua](http://www.scourt.gov.ua) // Проблеми судово-правової реформи.
6. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Судоустрій і судочинство в Україні. – 2006. – № 2. – С. 18-25.
7. Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М.: Спартак, 2003. – С. 192.
8. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

УДК 342.925

*О.М. Михайлов*

### ОЗНАКИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Сторони адміністративно-правового спору, що розглядається в суді, мають право на примирення. Досягши примирення і затвердивши його судом, провадження у справі закривається (абз. 3 ч. 1 ст. 157 КАС України).

Окрім аспекти права сторін на досягнення примирення (укладання мирової угоди) розглядалися в працях Гукасяна Р., Куйбіди Р., Орлової Л., Пятілетова І., Садікова О., Тупічева М., Шишкіна В. Водночас низка питань щодо примирення сторін в адміністративному (судовому) процесі залишається без належного законодавчого регулювання та теоретичного забезпечення.