

**Капинос О.В.**

Запорізький національний університет

**Тильчик В.В.**

Університет державної фіскальної служби України

## ГЕНЕЗА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті здійснено комплексний аналіз генези організаційно-правових засад адміністративного судочинства. Зазначено, що в сучасних умовах наріла правова потреба у вдосконаленні адміністративних судів з метою забезпечення належного рівня здійснення правосуддя та утворенні ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, у зв'язку з чим представляється актуальним вивчення не тільки зарубіжного, а й вітчизняного досвіду створення спеціалізованих судів і порядку розгляду справ цими судами. Доведено, що загальна для будь-якої держави проблема підзаконності в діяльності її органів зумовлює і можливість загального визначення тих засобів, способів і форм, які покликані забезпечити таку підзаконність. Визначено, що інститут адміністративного судочинства характеризується наявністю спеціальних судових органів, відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність). Основне завдання адміністративного судочинства – захист суб'єктивних публічних прав громадян, гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади, а головна характерна риса адміністративного судочинства – те, що воно являє собою правосуддя, судову гілку влади, а не виконавчу владу. Виділено три основні риси адміністративного судочинства: 1) адміністративне судочинство – судова влада, предметом якої є спір про адміністративне право, внаслідок чого обов'язковим суб'єктом виступатиме орган виконавчої влади або його посадова особа; 2) як юрисдикційний орган виступає орган незалежний і спеціально створений для вирішення спорів про право адміністративного характеру; 3) розгляд і вирішення справ відбувається з дотриманням спеціальної адміністративно-процесуальної форми, яка гарантує громадянам процесуальну рівність по відношенню до адміністративного органу. Обґрунтовано, що створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Наголошено, що адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління. Зроблено висновок, що вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі. Зазначено, що самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їх компетенція і способи врегулювання конфліктів.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративне судочинство, публічне адміністрування, адміністративний процес, правовий механізм, адміністративна юстиція.

**Постановка проблеми.** Судова влада в Україні здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Контроль за законністю дій органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб (адміністративне судочинство) донині потребує вдосконалення відповідно до провідних світових зразків у ракурсі організацій-

ного забезпечення, процесуальних форм вирішення справ, юрисдикційних повноважень, оптимальної структури та відповідної законодавчої основи.

Актуальність теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства зумовлена необхідністю модернізації адміністративно-процесуального законодавства та визначення

в ньому місця норм, що регулюють відносини органів виконавчої влади та громадян, пов'язані з вирішенням адміністративно-правових конфліктів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед учених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, М. Бурбики, М. Гаврильців, І. Голосніченка, М. Ковалів, О. Миколенка, О. Пасенюка, О. Панченка, І. Стахури. Окремі аспекти адміністративного судочинства вивчали: С. Боднар, М. Віхляєв, І. Завальнюк, О. Ільницький, Я. Синицька, М. Цуркан.

Через динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного судочинства багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративним судочинством, на основі новітніх теоретико-правових засад.

**Постановка завдання.** Метою статті є комплексний аналіз генези організаційно-правових засад адміністративного судочинства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах назріла правова потреба у вдосконаленні адміністративних судів з метою забезпечення належного рівня здійснення правосуддя та створенні ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадян та їх об'єднань.

У зв'язку з цим представляється актуальним вивчення не тільки зарубіжного, а й вітчизняного досвіду створення спеціалізованих судів і порядку розгляду справ цими судами.

Питання формування та розвитку адміністративного судочинства здавна привертало увагу вітчизняних юристів. Їх розробленням активно займалися українські вчені в дореволюційний період, а також радянські вчені-адміністративісти [1].

Адміністративне судочинство стало складатися в більшості країн у другій половині XIX ст. і формувалося індивідуально, з урахуванням наявних соціальних умов і традицій, відчуваючи вплив сформованих у той період панівних теоретичних поглядів. Тому сформовані системи істотно відрізняються одна від одної. Ідея про необхідність вилучення спорів між індивідами і державою з юрисдикції звичайних судів і створення адмі-

ністративних трибуналів була вперше запропонована в 1843 р. англійцем І. Бентамом у роботі «Конституційний Кодекс». Однак окрема система адміністративних судів все ж була вперше створена у Франції [9].

Як відомо, історично склалося три основних типи адміністративного судочинства, а саме:

1) управлінський тип (Франція, Італія). Він характеризується тим, що система органів адміністративного судочинства входить у систему органів виконавчої влади і не є підконтрольною судам загальної юрисдикції;

2) квазісудовий тип (Великобританія, США), за якого органи адміністративного судочинства утворюють самостійну систему трибуналів з вирішення адміністративних спорів, що формально не входять у систему судових органів, але підконтрольні судам загальної юрисдикції;

3) судовий тип (Німеччина, Фінляндія). Він характеризується тим, що адміністративне судочинство є невід'ємною частиною судової системи і здійснюється спеціалізованими судами [8].

Загальна для будь-якої держави проблема підзаконності в діяльності її органів зумовлює і можливість загального визначення тих засобів, способів і форм, які покликані забезпечити таку підзаконність. Ось чому загальне поняття адміністративного судочинства має право на існування поряд із такими загальними поняттями, як право, держава, правосуддя, законність, суд тощо.

Україна в складі Російської Імперії не знала розгалуженої і розвиненої системи адміністративного судочинства. Першою інстанцією були змішані губернські утворення, що розглядали чітко обмежене коло адміністративних справ (податкові, про дорожню повинність, про порушення поліцейських постанов). Другою і останньою інстанцією був 1-й департамент Сенату. У великій кількості випадків 1-й департамент розглядав справи по 1-й інстанції, хоча в законі його підсудність точно визначена не була. У результаті багато справ не проходили через такі інститути (зокрема, 1-шу інстанцію). Це давало підставу говорити, що адміністративне судочинство того часу було куполом без будівлі й фундаменту. Судовий процесуальний порядок в органах адміністративної юстиції був відсутній. Панував письмовий принцип. Сенатори призначалися з осіб перших трьох класів, причому не було потрібно ні практичного стажу, ні освіти. Слухання справи, як правило, відбувалося за участю представника зацікавленого міністерства (сторони), якому нарівні із суддями належало право вирішального голосу.

У період з 1900 по 1916 рр. в Україні були опубліковані книги і журнальні статті, в яких аналізувалася історія розвитку організаційних форм адміністративної юстиції. В імперії було безліч органів, що мали право розглядати скарги на порушення суб'єктивних прав, в їх числі Урядовий Сенат – вищий орган суду і нагляду, що представляв собою реакційний механізм самодержавства для охорони експлуататорської правової системи. Мали адміністративно-наглядові повноваження землевпорядні комісії, фабричні інспекції та різні губернські утворення.

Під впливом революційних подій 1905 р. було створено Особливу нараду, якій поряд із вирішенням низки важливих питань державного будівництва належало переглянути функції Урядового Сенату і розробити систему адміністративного судочинства. У програмі П. Столипіна 1906–1907 рр. центральне місце займала адміністративна реформа, яка передбачала створення цілісної системи цивільної адміністрації та адміністративних судів [7].

Струнка система адміністративної юстиції вперше в історії України була заснована відповідно до Положення «Про суди в адміністративних справах» від 30 травня 1917 р., розробленого і затвердженого Тимчасовим урядом. Концепція цього Положення узагальнила все позитивне, що було накопичено теоретичною думкою і практичним досвідом країн світу в області адміністративної юстиції, і ґрунтувалася на таких фундаментальних принципах:

1) адміністративний суд є судом у повному розумінні цього слова і входить до системи єдиної судової влади;

2) суд розбирає спори про право між владою центральною та місцевою, між приватними особами та адміністративними органами;

3) адміністративний судовий позов охороняє публічне право від будь-якого порушення так само, як цивільний позов охороняє приватне право;

4) адміністративні спори розглядаються в судовому процесі, метою якого є відновлення порушеного публічного права в повному обсязі й усіма доступними для цього засобами [2].

Судова влада в адміністративних справах ввірялася: адміністративним суддям, які розглядали справи по протестах і скаргах на установи і посадових осіб волосного і селищного управління; окружним суддям, що розглядали всі інші справи (органів повітового, міського і губернського самоврядування), за винятком тих, які виникали за

скаргами на губернських комісарів; Урядовому Сенату, який розглядав справи за скаргами на губернських комісарів.

Повітові одноосібні та окружні колегіальні адміністративні суди утворювали єдину судову владу разом з їх вищою інстанцією – першим Департаментом Урядового Сенату. Спроба Тимчасового уряду створити систему адміністративної юстиції закінчилася невдачею.

Після перемоги Жовтневої революції почався процес створення нової держави і права, нових організаційних форм контролю за законністю діяльності органів радянського державного управління. Були створені центральні й місцеві бюро скарг – спеціальні квазісудові органи, які функціонували до 1924 р. Їхня роль зводилася в основному до прийому і концентрації скарг, а також до контролю за розглядом скарг у відповідних відомчих органах. Подальший розвиток показав, що практика прагне перетворити бюро скарг на органи з розслідування та вирішення скарг.

Перший проєкт створення адміністративного суду в радянський період відноситься до 1918 р. Він був розроблений у Наркоматі держконтролю і передбачав створення особливого комітету з розгляду скарг при Наркоматі державного контролю, а також місцевих відділень Комітету. Інститутом радянського права був розроблений проєкт Положення «про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди республіки». В їхню компетенцію мав бути переданий розгляд адміністративних позовів громадян і організацій, що пред'являються до державних установ республіки, про скасування скоєних ними протизаконних актів управління, а також про припинення протизаконних дій і про виправлення протизаконних вказівок (ст. 2 положення). При цьому актами управління вважалися рішення адміністративно-правового характеру (розпорядження, накази, інструкції тощо), прийняті як колегіальним органом, так і посадовими особами державного апарату. З компетенції адміністративних судів вилучалася перевірка законності постанови ряду вищих органів державної влади та управління [7].

У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ, а в 1922 р. відділом адміністративного права Міністерства радянського законодавства та НКЮ УРСР також були розроблені проєкти створення органів адміністративної юстиції. У науковій, спеціальній літературі того часу висловлювалася рішуча вимога організації системи адміністративних судів. Та й сама практика законодавства

перших років радянської влади давала певні підстави припускати, що процес розвитку адміністративної юстиції піде шляхом створення системи саме адміністративних судів та адміністративного судочинства.

Однак в наступні роки стала складатися думка про адміністративну юстицію як про буржуазний інститут. І протягом більше десяти років (1924–1937 рр.) законність у сфері управління забезпечувалася тільки встановленням державного, відомчого та громадського контролю.

У 1937 р. законодавець відніс до відання суду значну категорію справ, що мають адміністративно-правовий характер. У період 1937–1961 рр. суд діяв не стільки як орган, що вирішує адміністративні спори, скільки як орган попереднього контролю адміністративних актів щодо стягнення недоїмок, штрафів тощо. Адміністративні справи порушувалися в основному з ініціативи державних органів. Після 1961 р. змінюється основний принцип порушення адміністративних справ, які стали порушуватися, як правило, за скаргами зацікавлених осіб.

З прийняттям у 1977 р. Конституції СРСР інститут судового контролю за законністю дій адміністрації набув нового політичного і правового значення. Вперше в нашій країні праву громадянина на оскарження дій адміністрації був наданий конституційний характер. Обов'язковою процесуальною передумовою для звернення до суду став розгляд скарги вищою управлінською інстанцією. Через деякий час законодавець ввів альтернативну підвідомчість у справах даної категорії, тобто забезпечив зацікавлену особу правом безпосереднього звернення до суду, минаючи відповідну адміністративну процедуру. Вперше була встановлена можливість касаційного оскарження судових рішень [2].

У вирішенні проблеми процесуального врегулювання діяльності органів, що захищають суб'єктивні права громадян, можна виділити три основні підходи. Перший з них полягає у визнанні необхідності судового захисту прав громадян у сфері управління, другий передбачає можливість такого захисту як у судовому, так і в адміністративному порядку. Прихильники третьої точки зору, і ми з ними згодні, пропонували створити самостійну систему адміністративних судів [1].

Гарантованість суб'єктивних прав громадян по відношенню до адміністрації є однією з ознак правової держави. Реалізація цієї гарантії здійснюється за допомогою судової влади.

Інститут адміністративного судочинства характеризується наявністю спеціальних судових

органів, відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти та дії (бездіяльність). Основне завдання адміністративного судочинства – захист суб'єктивних публічних прав громадян, гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади. Головна характерна риса адміністративного судочинства – те, що воно являє собою правосуддя, судову гілку влади, а не виконавчу владу.

Доцільно, на наш погляд, виділити три основні риси адміністративного судочинства:

1) адміністративне судочинство – судова влада, предметом якої є спір про адміністративне право, внаслідок чого обов'язковим суб'єктом виступатиме орган виконавчої влади або його посадова особа;

2) як юрисдикційний орган виступає орган незалежний і спеціально створений для вирішення спорів про право адміністративного характеру;

3) розгляд і вирішення справ відбувається з дотриманням спеціальної адміністративно-процесуальної форми, яка гарантує громадянам процесуальну рівність по відношенню до адміністративного органу [2].

Питання про створення адміністративної юстиції назрівало в Україні давно, і воно є одним з елементів реформування судової системи загалом. Створення системи адміністративних судів пов'язано з вирішенням трьох глобальних аспектів державного будівництва. Один із них – реформування системи державної влади, інший – продовження правової реформи, спрямованої на забезпечення прав і свобод громадян, і третій – зміцнення судової влади.

Більшість учених сходяться на думці, що створення системи адміністративних судів дозволяє зосередити в одному місці всі адміністративно-правові спори незалежно від суб'єктивного складу, де їх зможе грамотно, ефективно і справедливо розглянути суддя, що спеціалізується саме на них.

Сучасна система адміністративних судів України, на відміну від інших судів загальної юрисдикції, має певну специфіку. Зокрема, на відміну від місцевих судів загальної юрисдикції, які утворюються відповідно до районів (районів у містах), місцеві адміністративні суди утворюються в округах відповідно до Указу Президента України. Вони складаються із суддів місцевого адміністративного суду, голови та заступника



голови суду. До компетенції місцевих адміністративних судів округів віднесено розгляд адміністративних справ, пов'язаних із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування [8].

Оскільки Конституцією України кожному гарантується право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, до системи адміністративних судів України входять також апеляційні адміністративні суди. Законодавцем їх віднесено до спеціалізованих судів, що утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України. Апеляційні адміністративні суди – це Суди другої ланки єдиної системи судів загальної юрисдикції [4].

Касаційною інстанцією, до якої може звернутися суб'єкт права на касаційне оскарження, визначено Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України.

Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку можуть бути перевірені постанови та постанови апеляційного адміністративного суду, прийняті ним в апеляційному порядку. Вищий адміністративний суд України може утворювати судові палати з розгляду окремих категорій справ за певною спеціалізацією в рамках відповідної спеціальної судової юрисдикції. У Вищому адміністративному суді, як і в апеляційному, для вирішення організаційних питань діє Президія суду в складі голови суду, його заступників, заступників голів палат, а також суддів цього суду, кількісний склад яких визначається Пленумом Вищого адміністративного суду України. Судді обираються до складу Президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування. Для вирішення загальних питань діяльності адміністративних судів у Вищому адміністративному суді України діє Пленум Вищого адміністративного суду України, до складу якого входять усі судді Вищого адміністративного суду України та голови апеляційних адміністративних судів округів. Створення окружних апеляційних адміністративних судів, а також Вищого адміністративного суду України повністю відповідає пункту 8 частини третьої ст. 129 Конституції України, де визначено, що до принципів судочинства віднесено забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду [4].

Замикає систему адміністративних судів Верховний Суд України, який є вищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції.

Верховний Суд зобов'язаний не тільки усувати недоліки в застосуванні законів шляхом повторного касаційного розгляду рішень судів загальної юрисдикції, а й запобігати таким порушенням шляхом роз'яснення практики застосування законів у постановах Пленуму на основі матеріалів судових рішень.

У складі Верховного Суду України діють: Судова палата в цивільних справах; Судова палата в кримінальних справах; Судова палата в господарських справах; Судова палата в адміністративних справах. У складі Верховного Суду також діє Військова судова колегія. Для вирішення внутрішніх організаційних питань діяльності Верховного суду, так само, як і в апеляційних, касаційних і вищих судах, у Верховному Суді створюється Президія. У Верховному суді діє Пленум Верховного Суду України.

Таким чином, систему адміністративних судів України складають: місцеві адміністративні суди (місцеві адміністративні суди округів, місцеві загальні суди як адміністративні суди); апеляційні адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України (Судова палата з адміністративних справ). Створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина [2].

Адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління.

Велике значення для вдосконалення адміністративного судочинства України має використання зарубіжного досвіду. Стосовно питання генези адміністративного судочинства можна виділити дві основні судові системи.

У дуалістичній системі адміністративні судді чітко відокремлені від суддів у цивільних або кримінальних справах. Такою є французька система. Однак вона ускладнена ще й наявністю спеціального Конституційного судді, випадки звернення до якого чітко визначені й обмежені. Перевагою такої системи є те, що вона визнається адміністрацією, яка знає, що її будуть судити з урахуванням її особливостей. Недоліком цієї системи є її складність [8].

У моністичній системі передбачена тільки одна категорія судів, до повноважень яких також входить вирішення адміністративних спорів – такою є британська система. Її переваги і недоліки протилежні до французької. Однак подібна будова рідко зустрічається в чистому вигляді. У такій системі спостерігаються тенденції до створення спеціальних суддів або до створення спеціальних складів у судах, що часто застосовують свої власні норми. Тобто відмінність є реальною, але за більш детального розгляду істинного стану справ вона виявляється не настільки значною [9].

Насправді найбільша відмінність стосується визначення повноважень і застосовуваних правил (існують особливі норми чи ні), а також повноважень суддів по відношенню до адміністрації. У всякому разі будь-яка дуалістична система або наявність спеціального судді викликає два питання, вирішення яких є істотним для логічності судової системи.

1. Конкуруючі повноваження або виключні повноваження: чи тільки суддя з адміністративних питань має повноваження з вирішення відповідних спорів, чи це може робити будь-який суддя, який зіткнувся з такою справою? Слідуючи першій гіпотезі, необхідно відсилати адміністративний спір відповідному судді для його вирішення (преюдиціальне відсилання). У цьому випадку можуть виникнути запізнення, але водночас така процедура є досить логічною.

2. Хто буде вирішувати конфлікт компетенції, пов'язаний з підвідомчістю справ, тобто хто буде вирішувати, якому судді направити справу, якщо жоден із двох суддів не вважає себе досить компетентним щодо даної справи? Проблема стає більш гострою в разі наявності виняткових повноважень, але вона виникає і в інших випадках.

Насправді вибір головним чином визначається тим, наскільки адміністрація, підлеглі, різні органи й громадяни приймають ту чи іншу систему, оскільки будь-який контроль, здійснюваний адміністрацією, передбачає (ще більше, ніж у випадку приватних суперечок) наявність сильного незалежного судді, прийнятого як адміністрацією, так і громадянами. Такий суддя розглядає необхідні й аргументовані питання, що ведуть до вирішення спору (якість захисту), і повинен бути здатним приймати рішення, які будуть реально виконуватися. Досвід усіх країн показує, що без наявності таких критеріїв суддя з адміністративних питань не може реально контролювати державне управління, а представляє для нього лише алібі. Таким

чином, питання, поставлене тут, далеко виходить за рамки юридичної техніки [2].

На цьому етапі вже можна зробити певний висновок: самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їхня компетенція і способи врегулювання конфліктів. Але навіть у таких державах, як Франція, де адміністративну юстицію можна вважати цілком сформованою системою, виникають проблеми. У зв'язку з цим корисно звернутися до досвіду Франції у формуванні юстиції.

Набуті повноваження і правила функціонування французьких адміністративних судів є плодом його історії. Чіткі обмеження, передбачені законом про поділ влади, впливають з існуючої дуалістичної системи, що включає ланку загальних судів і ланку адміністративних судів. До них необхідно додати Конституційний суд, куди можна звертатися тільки за жорстко визначених умов і до оприлюднення законів, а також рахункові палати, які контролюють використання публічних фондів.

Наявність такої дуалістичної системи робить обов'язковим чітке розмежування повноважень кожної категорії судів. Визначені законом правила є занадто загальними і не передбачають усіх можливих труднощів. Саме велика судова практика як адміністративних, так і загальних судів, що зрідка підкріплюється нормативними і регламентуючими текстами, сприяла розробленню таких визначень: суб'єкт публічного права, держава, органи територіального управління, публічні установи або особи, що надають послуги загального призначення, область публічного права, державний службовець, державне управління. Причому були виділені ті випадки, де адміністрація управляє приватною власністю як суб'єкт приватного права, або цілі області (так звані блоки повноважень) передані тій чи іншій юрисдикції (аварії на дорогах, правове регламентування конкуренції тощо).

Конфлікти компетенції не є настільки частими, щоб цього можна було побоюватися. Кожна ланка судової системи традиційно діє в межах своїх повноважень на підставі законів від 16 і 24 серпня 1790 р., на які часто посилаються і судові рішення. Якщо в ході розгляду спору випадково виникає питання, що відноситься до компетенції іншого суду, то цілком звичайною практикою є преюдиціальний запит: суддя призупиняє розгляд справи і звертається із запитом до суду, якому є підвідомчим дане питання [9].

У Франції суддя з адміністративних питань контролює законність адміністративних нормативних актів, причому це стосується як їхньої суті, так і процедури прийняття. Він може скасувати їх застосування щодо будь-якої конкретної справи або скасувати взагалі. Позов про перевищення влади дозволяє будь-якій зацікавленій особі (це поняття трактується досить широко і включає в себе особу або групу осіб, інтереси яких можуть бути безпосереднім чином порушені оспорюваним рішенням, проте не передбачає широко-масштабних дій, в яких можуть брати участь усі) домогтися скасування відповідного акта. У цьому випадку мова піде про повне і остаточне скасування акта, і таке рішення розповсюджується на всіх. Офіційне видання, яке опублікувало цей акт, повідомить про його скасування та виключення зі збірника правових актів. Такому контролю не підлягають тільки закони, прийняті Парламентом. Однак це не поширюється на всі закони, що приймаються Парламентом. Останнім часом протягом декількох років французькі адміністративні суди під впливом Суду Європейських Співтовариств погодилися відмовитися від застосування законів, що суперечать міжнародним договорам, хоча і продовжують наполягати на тому, що вони не контролюють конституційність законів. Французькі судді з адміністративних питань не заміняють одну норму іншою, вони не переробляють незаконну постанову. Однак вони дають адміністрації вказівки щодо дотримання необхідних умов, на підставі яких рішення стає законним. Вони також можуть, якщо адміністрація довго чинить опір, під загрозою накладення фінансових санкцій зобов'язати її прийняти відповідну норму, запропоновану законом [2].

Вони зобов'язують адміністрацію виправити наслідки, завдані її незаконними діями. Також ідеться і про наслідки законних дій адміністрації, в результаті яких виник серйозний ризик або приватній особі завдано серйозної шкоди під час здійснення завдання, що стосується загального інтересу. Відповідальність у цьому випадку лежить на органі, що завдав шкоди. Крім деяких особливих випадків, треті особи не можуть звертатися з позовом до адміністративного суду проти фізичної особи – співробітника адміністрації, який вчинив винні дії. За наявності достатніх доказів адміністрація виплатить збиток і сама порушить проти нього позов. Це являє собою важливу гарантію для всіх.

Суддя з адміністративних питань бере участь у контролі щодо угод і договорів, а також їх виконання. Він контролює діяльність усіх

адміністративних органів (крім діяльності юстиції і все рідше – певних дипломатичних дій), включаючи податкові органи, оскільки у Франції податкові спори розглядаються як важлива частина адміністративних спорів [9].

Важливо також те, що для цього розроблені правила, які відрізняються від правил Цивільного кодексу і становлять адміністративне право. Слід також підкреслити, що на відміну від існуючої думки французьке адміністративне право, природно засноване на законах і нормативних актах, керуючих адміністративною сферою, значною мірою є прецедентним правом. Велика кількість правил – як по суті, так і за процедурою – (найважливіші були прийняті послідовно Державною Радою і Трибуналом з конфліктів) іноді, але не завжди, відтворюються законом. Студентам, зрозуміло, викладають адміністративне право, але з ними також розглядають адміністративні спори. Одною з найбільш читаних і найбільш корисних збірок є збірка основних постанов Державної Ради.

У Франції це право значною мірою засноване на судовій практиці, на судових рішеннях. Це право є продуктом особливої судової системи, до якої вільно можуть звертатися як громадяни, так і адміністративні органи. Ця система визначила ряд еволюційних правил і справжні традиції контролю. Вона зазнала значних змін, однак основні її принципи порушені не були. Її цінність полягає в різноманітті питань, з якими позивачі за підтримки своїх адвокатів звертаються все частіше. У певному сенсі адміністративні судді є жертвами свого успіху.

Однак не можна сказати, що ця система є бездоганною. Ще належить вирішити багато проблем. Досить часто виникають конфлікти компетенції. Як і раніше, дебатуються питання про визначення повноважень суддів. Проблематичним залишається місце конституційного контролю та міжнародних норм. Питання про незалежність суддів постійно обговорюється, що робить необхідним установа офіційних гарантій для суддів і що може бути більш важливо: формування поваги по відношенню до виконуваної ними місії, причому як з боку адміністрації, так і з боку учасників процесу. Якість результатів судової діяльності залежить від якості обговорення, від підготовки суддів-практиків, що значно ускладнюється через зайву спеціалізацію, пов'язану з історією та структурою університетів, що передбачають жорсткий поділ приватного та публічного права. Проце-

дура судового розгляду справ, складності виконання судових рішень, м'якість деяких рішень також є проблемою. Однак було б несправедливим не підкреслити значні зусилля, зроблені для того, щоб рішення адміністративних судів були більш ефективними, більш ясними для всіх і приймалися в більш короткі терміни. Поле діяльності величезне, і воно весь час розширюється.

Отже, на основі французького досвіду можна зробити кілька загальних висновків. Вибір дуалістичної системи з'явився результатом особливого історичного розвитку і не може бути зведений в абсолютний принцип. У результаті треба було розробити способи вирішення конфлікту компетенції, без яких проблема знайти свого суддю в тому випадку, якщо їх декілька і вони виносять суперечливі рішення, або в тому випадку, якщо їх немає жодного, вилася б у форму відмови в правосудді. Однак і моністичним системам знайомі подібні конфлікти, що виникають усередині однієї ланки судової системи.

Видається, що законом про поділ влади зачіпається сам принцип місії адміністративного судді. Проте, незважаючи на весь опір, абсолютно очевидно, що адміністративний суд є атрибутом правової держави. Цей інститут створювався поступово самою судовою діяльністю, незважаючи на основоположний принцип незалежності адміністрації від суддів. Без сумніву, виникали перешкоди навіть через умови, на підставі яких здійснюється функціонування цих судів – занадто або недостатньо пов'язаних (залежно від точки зору) із самою адміністрацією. Однак цей інститут отримав найширший розвиток завдяки повазі до цієї юрисдикції та її членів. Вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідуумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі [9].

Зарубіжний досвід з усією очевидністю підтвердив таке. Адміністративний суд втручається в ті справи, де ступінь конфліктності вкрай високий. Однак саме існування такого суду не гарантує дотримання принципів правової держави. Діяльність адміністративних судів може мати і зворотні наслідки, якщо не гарантовані їх незалежність і ефективність. Ефективність передбачає,

що тим чи іншим способом учасникам процесу будуть чітко представлені роль і повноваження цієї юрисдикції в порівнянні з іншими судовими органами – внутрішніми, конституційними, міжнародними, також як і те, що рішення адміністративних судів є правильними, безперечними, прийнятними для кожного, прийнятими в розумні терміни і сумлінно виконуваними. Що стосується незалежності, то вона є умовою користі цих судів.

**Висновки.** Створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина.

Адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління.

Вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідуумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі.

Зарубіжний досвід з усією очевидністю підтвердив таке. Адміністративний суд втручається в ті справи, де ступінь конфліктності вкрай високий. Однак саме існування такого суду не гарантує дотримання принципів правової держави. Діяльність адміністративних судів може мати і зворотні наслідки, якщо не гарантовані їх незалежність і ефективність. Ефективність передбачає, що тим чи іншим способом учасникам процесу будуть чітко представлені роль і повноваження цієї юрисдикції в порівнянні з іншими судовими органами – внутрішніми, конституційними, міжнародними, також як і те, що рішення адміністративних судів є правильними, безперечними, прийнятними для кожного, прийнятими в розумні терміни і сумлінно виконуваними. Що стосується незалежності, то вона є умовою користі цих судів. Самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їхня компетенція і способи врегулювання конфліктів.



**Список літератури:**

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Бандурка, О.М. Адміністративний процес України : монографія / Харків : ХНУВС. Майдан, 2019. 422 с.
3. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 112 2.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
8. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / О.П. Рябченко та ін. Суми : МакДен, 2008. 200 с.
9. Європейська інтеграція та міжнародна співпраця : посібник / за заг. ред. В.А. Мандрагелі та ін. Київ : НАДУ, 2016. 288 с.

**Карynos O.V., Tylchyk V.V. GENESIS OF ORGANIZATIONAL BASES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

*The article provides a comprehensive analysis of the genesis of the organizational and legal foundations of administrative proceedings. It is noted that in modern conditions there is a legal need to improve administrative courts, in order to ensure an appropriate level of justice administration and create effective mechanisms for ensuring the rights and freedoms of citizens and their associations, and therefore it is relevant to study not only foreign, but also domestic experience in creating specialized courts and the procedure for considering cases by these courts. It is proved that the common problem of bylaw in the activities of its bodies for any state also determines the possibility of a general definition of the means, methods and forms that are designed to ensure such bylaw. It is determined that the institution of administrative proceedings is characterized by the presence of special judicial bodies separated from the general courts of civil and criminal jurisdiction, special procedures for dealing with complaints about illegal administrative acts and actions (omissions), the main task of administrative proceedings is to protect the subjective public rights of citizens, guarantee the independence and independence of the executive, administrative power, and the main characteristic feature of administrative proceedings is that it is justice, the judicial branch of government, and not the executive power. There are three main features of administrative proceedings: 1) administrative proceedings – judicial power, the subject of which is a dispute about administrative law, as a result of which the mandatory subject will be the executive authority or its official; 2) the jurisdictional body acts, the body is independent and specially created for resolving disputes about Administrative Law; 3) the consideration and resolution of cases takes place in compliance with a special administrative and procedural form, which guarantees citizens procedural equality in relation to the administrative body. It is proved that the creation of a system of administrative courts is a component of reforming the entire judicial system of Ukraine in accordance with the requirements of the Constitution of Ukraine based on territoriality and specialization in the interests of ensuring effective judicial protection of human, civil rights, and freedoms. It is noted that the administrative and legal status of an administrative court is a logical system of interrelated, mutually conditioned and complementary elements that characterize it from the point of view of its purpose, subject and functional powers and features of the administration of justice in the field of Public Administration. It is concluded that the entire history of administrative courts is to maintain the necessary balance between the jurisdiction that defines and respects the administration and the jurisdiction that respects and protects the rights of individuals against the actions of the administration. The norms of the European Convention on human rights, in particular on the conduct of a fair process, have forced us to look at this activity in a new light. It is noted that the very fact of creating administrative courts is not sufficient to resolve disputes if the powers of these courts, their competence and methods of conflict resolution are not clearly defined.*

**Keywords:** administrative law, administrative legislation, administrative proceedings, public administration, administrative process, legal mechanism, administrative justice.