

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

КОНСТАНТИЙ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.9

ЗАХИСТ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

- Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор
Битяк Юрій Прокопович,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
перший проректор.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор
Бевзенко Володимир Михайлович,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
професор кафедри адміністративного права;
- доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Дмитро Миколайович,
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,
професор кафедри державно-правових дисциплін;
- доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
Національний університет державної податкової служби України,
начальник кафедри управління, адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності

Захист відбудеться «22» лютого 2016 року о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано «15» січня 2016 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В.Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Для утвердження правової держави, забезпечення функціонування суб'єктів публічної влади в рамках та згідно з процедурами, визначеними законодавством, на основі принципу верховенства права, пріоритетності прав і свобод особи важливим є існування ефективної й неупередженої адміністративної юстиції.

За десять років чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) на рівні як юридичної теорії, так і практики виявлено низку проблемних аспектів правового регулювання у ньому процедур і засобів судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень на різних його стадіях. Означене впливає на правозахисний потенціал цієї спеціалізації правосуддя.

Проблематика захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві поки що не отримала у необхідній мірі комплексного, ґрунтовного опрацювання у вітчизняній юридичній науці, особливо з урахуванням змін, які відбулися останнім часом у системі судоустрою, повноваженнях вищих судових інстанцій з розгляду та вирішення адміністративних справ. Практично значущим є формування доктринальної теоретичної основи для подальшого реформування, з урахуванням європейських принципів, вітчизняного механізму судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, діяльності адміністративних судів.

Недостатньо теоретично розробленими українськими вченими-юристами є і аспекти процесуального забезпечення на рівні закону прав фізичних та юридичних осіб на доступ до правосуддя в адміністративних справах, проблематика становлення і розвитку інституту адміністративного позову, його поняття, елементів та видів, інших засобів забезпечення права на судовий захист, у тому числі й на стадіях прийняття, перегляду судових рішень, а також їх виконання.

На вирішення цих та багатьох інших проблем спрямовується дисертаційне дослідження, що обумовлює актуальність його теми, важливість як з наукової, так і з практичної точки зору.

Питання адміністративної юстиції були актуальними і розроблялися ще наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття. Зокрема, у цей час їм присвячувалися праці таких відомих учених-юристів, як В.О. Гаген, В.М. Дурденевський, А.І. Єлістратов, М.Д. Загряцков, М.П. Карадже-Іскров, Б.О. Кистяківський, М.М. Коркунов, С.О. Корф, О.М. Кулішер, В.О. Рязановський, І.Т. Тарасов та інших. У післявоєнний період зазначену проблематику (в контексті становлення і розвитку адміністративно-процесуального права) дискували у своїх роботах Д.М. Бахрах, А.Т. Боннер, О.Ф. Козлов, В.А. Лорія, Л.А. Ніколаєва, Р.С. Павловський, Н.Г. Салищева, Д.М. Чечот, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та низка інших визначних представників адміністративно-правової науки й теоретиків судового процесу.

Теоретичним фундаментом для дисертаційної роботи стали праці багатьох відомих сучасних українських науковців-адміністративістів, а саме: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Т.О. Коломoeць, А.Т. Комзюка, В.В. Кривенка, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенка, Д.М. Лук'янця, Н.П. Матюхіної, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.Б. Писаренко, Н.Ю. Пришви, О.П. Рябченко, І.Л. Самсіна, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, А.М. Школика та інших.

При написанні роботи також використовуються й доробки низки зарубіжних фахівців у царині адміністративного права, адміністративної юстиції, насамперед таких, як: Ж. Віґє, М. Гарсія, А. Горділло, М. Гровс, П. Дельвольве, О. Зеленцов, С. Ібрагімов, Є. Лупарев, О. Лухтерхандт, К. Райтемайер, Ю. Старілов, В. Усанов, Е. Шмідт-Ассманн та інших.

Вирішенню поставлених наукових завдань сприяв й аналіз робіт представників науки загальної теорії права, а саме: О.В. Зайчука, А.А. Козловського, О.В. Малька, М.І. Матузова, Н.М. Онищенко, С.П. Погребняка, П.М. Рабіновича; цивільного процесу: О.А. Борисової, С.В. Васильєва, М.А. Вікут, Р.Е. Гукасяна, К.В. Гусарова, П.П. Колесова, В.В. Комарова та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0111U000966).

Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 4 від 21.12.2012).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є формування доктринальної системи сучасних знань щодо захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень, в адміністративному судочинстві, його якісного покращення з урахуванням європейського та передового вітчизняного практичного досвіду.

Відповідно до поставленої мети у дисертації зроблено спробу обґрунтувати та вирішити такі науково і практично значимі *завдання*:

- розкрити основні наявні в інших країнах способи юрисдикційного захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, установити характерні функціональні й процесуальні особливості вітчизняного адміністративного судочинства;

- систематизувати знання щодо підходів до захисту в рішеннях Європейського суду з прав людини прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері, гарантованих Конвенцією 1950 року, для їх застосування у практиці судочинства вітчизняними адміністративними судами та позивачами у справах адміністративної юрисдикції;

- визначити конкретні види прав фізичних та юридичних осіб, передбачених законами і підзаконними актами України, які в разі порушень цих прав у відносинах із суб'єктами владних повноважень можуть захищатися за положеннями КАС; розробити проблематику меж повноважень адміністративних судів при перегляді ними рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації;

- з'ясувати переваги адміністративного позову перед іншими процесуальними засобами захисту суб'єктивних прав у публічно-правовій сфері, історію його становлення та нормативного визначення, основні правозахисні властивості, функції, завдання та види;

- установити особливості та види заходів, які застосовуються для попереднього (тимчасового) захисту прав особи в адміністративному судочинстві України та зарубіжних держав, навести пропозиції щодо розвитку їх законодавчого визначення в національному законодавстві;

- визначити суть, особливості та недоліки в правовому регулюванні застосування інститутів апеляції та касації в адміністративному судочинстві України, а також провадження з перегляду судових рішень в адміністративних справах, яке здійснюється Верховним Судом України;

- з'ясувати порядок виконання постанов адміністративних судів, навести пропозиції, спрямовані на вирішення наявних проблем у цій царині;

- запропонувати комплекс рекомендацій, направлених на вдосконалення правового регулювання і застосування процедур адміністративного судочинства в КАС для покращення захисту порушених у публічно-правових відносинах прав фізичних та юридичних осіб.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві.

Предметом дослідження є захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Методологічний фундамент дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових (діалектичний, аналізу та синтезу, системно-структурний тощо), а також спеціальних юридичних (історико-правовий, порівняльно-правовий, розгляду та тлумачення правових норм, формально-логічний, судової статистики та ін.) методів наукового пізнання.

За допомогою діалектичного методу з'ясовано передумови виникнення, питання становлення, розвитку та реалізації адміністративної юстиції; місце і роль адміністративного судочинства в системі гарантій прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами влади, у

справі утвердження верховенства права, законності й дії принципу поділу державної влади (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2 і 3.5).

Методи аналізу та синтезу становили основу опрацювання окремих інститутів адміністративного судочинства (адміністративного позову, судового розгляду, апеляції, касації, перегляду адміністративних справ Верховним Судом України, виконання постанов адміністративних судів); дали змогу виявити наявні проблеми в правовому регулюванні адміністративних судових процедур і на цій основі запропонувати комплекс сучасних наукових знань щодо захисту в цій судовій спеціалізації прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією в Україні (розділ 2; розділ 3, підрозділи 3.2, 3.3; розділ 4).

Системно-структурний метод використовувався при проведенні класифікації видів прав фізичних та юридичних осіб, що захищаються в адміністративних судах; адміністративних позовів; заходів попереднього захисту; постанов адміністративних судів; розгляді питань компетенції органів правосуддя в адміністративних справах тощо (розділ 2, підрозділи 2.2, 2.3; розділ 3, підрозділи 3.3–3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.3).

Історико-правовий метод становив основу дослідження еволюції процесуальних засобів захисту в адміністративно-правовій сфері, виникнення і розвитку адміністративної юстиції у світі та в Україні, інститутів апеляції та касації в адміністративних справах (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2; розділ 4, підрозділи 4.1, 4.2).

Застосуванням порівняльно-правового методу визначено місце й особливості вітчизняного механізму адміністративного судочинства серед основних моделей адміністративної юстиції, захисту прав і свобод особи у відносинах з апаратом публічної влади (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.3–3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.4).

Формально-юридичний та метод розгляду і тлумачення правових норм використовувалися з метою визначення основних юридичних понять досліджуваної проблематики; для з'ясування змісту чинних норм КАС, формулювання пропозицій відносно їх удосконалення та розвитку (розділ 2, підрозділи 2.1–2.3; розділ 3, підрозділи 3.2–3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.4).

Теоретичним підґрунтям для дослідження стали наукові надбання теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права й процесу, цивільного та господарського процесів, інших галузевих правових наук, сформульовані у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, енциклопедична юридична література. Емпіричною основою дисертації є приписи Конституції, міжнародних договорів, КАС, законів і підзаконних нормативно-правових актів України, адміністративного процесуального законодавства зарубіжних держав, рекомендацій Комітету міністрів та інших органів Ради Європи, рішення Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, практика здійснення судочинства в адміністративних справах Верховного Суду України, Вищого адміністративного та інших адміністративних судів, дані судової статистики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших в адміністративно-правовій науці України наукових робіт, у якій з урахуванням останніх суспільно-політичних і законодавчих змін, передового європейського й вітчизняного досвіду запропоновано систему доктринальних сучасних знань щодо захисту в адміністративному судочинстві фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків, рекомендацій, запропонованих автором особисто.

Вперше:

- обґрунтовано висновок, що процесуальна діяльність адміністративних судів в Україні є національною частиною механізму захисту прав приватних осіб, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;

- класифіковано наявні за приписами КАС види адміністративних позовів, запропоновано нові підходи до їх законодавчого регулювання та застосування;

- на теоретичному рівні визначено межі компетенції адміністративних судів України при перегляді рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийнятих (вчинених) у межах їхніх дискреційних повноважень, запропоновано доповнення з цього приводу до

законодавства;

- з'ясовано сутність та особливості чинних моделей апеляційного і касаційного перегляду адміністративних справ, провадження, здійснюваного Верховним Судом України, після внесення змін до КАС законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про забезпечення права на справедливий суд».

Удосконалено:

- положення концепції суб'єктивних публічних прав як провідної наукової і практичної проблеми об'єкта захисту в адміністративному судочинстві;
- пропозиції щодо систематизації видів прав юридичних осіб (підприємств, установ, організацій), які можуть захищатися в адміністративному судочинстві;
- засади оцінки підстав, умов запровадження та видів заходів попереднього (тимчасового) захисту в адміністративному судочинстві;
- теоретичні нароби щодо способів забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах, шляхів вирішення проблем, які виникають.

Набули подальшого розвитку положення щодо:

- оновлення адміністративного права і процесу, практики забезпечення застосування їх норм уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації на «людиноцентриській» основі;
- тенденцій розвитку процедур захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, способів розвантаження адміністративних судів від надмірної кількості справ;
- умов і меж захисту прав та основоположних свобод особи в адміністративно-правовій сфері на національному рівні за прецедентною практикою Європейського суду з прав людини;
- інститутів зустрічного позову та позову суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві;
- видів прав людини і громадянина, які можуть захищатися згідно з положеннями КАС;
- критеріїв перевірки адміністративними судами України рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації;
- становлення і розвитку процесуальних засобів захисту прав особи в адміністративно-правовій сфері, їх видів та властивостей;
- способів забезпечення єдності судової практики в національній системі адміністративного судочинства тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції й рекомендації становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій сфері – для проведення подальших досліджень проблем здійснення адміністративного судочинства в Україні, шляхів і способів ефективного захисту в ньому суб'єктивних прав приватних осіб;

- у правотворчості – для подальшого вдосконалення у відповідності до європейських принципів норм КАС, розробки і прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України (Закону «Про адміністративну процедуру»);

- у правозастосовній практиці суддів адміністративних судів України з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, при захисті своїх прав в адміністративній судовій спеціалізації громадянами та юридичними особами;

- у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з адміністративного права та процесу, адміністративного судочинства, в науково-дослідницькій роботі студентів.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, пропозиції, висновки і практичні рекомендації дисертанта обговорювались і були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Напрацювання й рекомендації доповідалися на науково-практичних конференціях: «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 2011 р.), «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.),

«Адміністративне право в контексті європейського досвіду» (м. Київ, 2013 р.), «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (м. Запоріжжя, 2013 р.), «Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права» (м. Київ, 2014 р.), «Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України» (м. Київ, 2014 р.), «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2014 р.), «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 2015 р.); а також на засіданнях Науково-консультативної ради при Верховному Суді України.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в монографії, у 27 наукових статтях, що вийшли у фахових виданнях з юридичних наук (у тому числі 5 – у зарубіжних виданнях та виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз), а також у тезах 7 доповідей і наукових повідомлень, опублікованих за результатами названих науково-практичних конференцій, засідань «круглих столів».

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань і предмета дослідження дисертація складається зі вступу, 4 розділів, що містять 15 підрозділів, з висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 415 сторінок, з яких основного тексту – 368 сторінок. Список використаних джерел складається з 416 найменувань і має обсяг 47 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт й предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, їх апробація і публікації.

Розділ 1 «Судовий захист прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією» складається з трьох підрозділів. Проведено порівняльно-правовий аналіз організаційних та функціональних особливостей основних наявних у світі й національної систем судового захисту прав приватних осіб, які порушуються в діяльності суб'єктів владних повноважень.

У *підрозділі 1.1 «Суб'єктивний» судовий контроль за публічною адміністрацією* опрацьовано теоретичні і практичні проблеми застосування в адміністративному судочинстві концепції суб'єктивних публічних прав.

Відзначається, що вживши в ч. 1 ст. 2 КАС термін «право» з метою позначення можливості фізичної та юридичної особи щодо його захисту, законодавець мав на увазі не об'єктивне, а суб'єктивне право цих осіб, порушене в публічно-правових відносинах. Адміністративні суди в Україні (згідно з принципом диспозитивності) повноважні розглядати справи виключно за позовними заявами осіб, які просять про захист відповідних своїх прав. Але це не означає, що завданням їх діяльності є забезпечення охорони суто «суб'єктивних публічних прав». Тоді як це становить винятковий предмет юрисдикції органів адміністративної юстиції в країнах, у яких застосовується концепція «суб'єктивного» судового контролю публічної адміністрації (Австрія, Естонія, Латвія, Литва, ФРН, інші центральноєвропейські держави).

Згідно із законами про адміністративне судочинство вказаних держав перевірка дотримання «об'єктивної» законності при реалізації владного управління не є завданням функціонування органів адміністративної юстиції. Правові акти управління, які прямо не зачіпають гарантованих «поточними» законами прав конкретної фізичної або юридичної особи, а також порушення основних прав, не підлягають адміністративному судовому оскарженню. Водночас є можливим захист прав особи, визначених основними законами, у тому числі у разі їх порушення, на думку заявника, прийняттям рішення вищим адміністративним судом відповідної країни, в процедурах конституційної юстиції (у спосіб подання скарги до конституційного суду).

Суб'єктивним публічним у системі «суб'єктивного» судового контролю розглядається будь-яке право, згідно з яким особа на основі правового акта чи зобов'язальної норми, виданої для захисту її індивідуальних інтересів, може звернутися до публічної адміністрації з тим, щоб вимагати отримання чогось чи вчинення певних дій по відношенню до неї. Право особи, не забезпечене прямою вказівкою в певній правовій нормі на існування в адміністрації обов'язку

сприяти в його реалізації, розглядається «абстрактним», таким, яке не підлягає адміністративному судовому захисту.

Таким чином, концепція суб'єктивного публічного права розглядається в країнах германської правової сім'ї як критерій з'ясування існування в особи права на адміністративний позов, доступу до правосуддя в адміністративних справах. Разом з тим, з огляду на практичну імплементацію Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, в Латвії, Литві, ФРН було визнано допустимим звернення до адміністративних судів неурядових організацій, які відповідають критеріям цієї Конвенції, з метою захисту інтересів громадян на безпечне навколишнє природне середовище, тобто не тільки у зв'язку з порушенням у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктивних публічних прав конкретної особи.

Зроблено висновок, що в чинній моделі адміністративного судочинства України допускається захист не тільки «суб'єктивних публічних прав», й цілого ряду порушених у публічно-правових відносинах приватноправових прав, а також законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Це дало змогу визнати цю модель за більшістю ознак належною до «об'єктивної» системи судового контролю публічної адміністрації.

Підрозділ 1.2 «Об'єктивний» контроль за рішеннями, діями, бездіяльністю публічної адміністрації в процедурах адміністративної юстиції» містить розгляд питань організаційних та функціональних особливостей «інтерес» – моделі адміністративного юрисдикційного захисту.

Йдеться про те, що «об'єктивна» система адміністративної юстиції функціонально розраховується загалом на забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Вона реалізована в адміністративно-процесуальному законодавстві Бельгії, Греції, Італії, Іспанії, Люксембургу, Португалії, Франції та низки інших держав Європи. Будучи членами суспільства, громадяни згідно із цією системою вправі подавати адміністративні позови (скарги) не лише для захисту своїх порушених у публічно-правовій сфері суб'єктивних прав, а й особистих і групових інтересів. Органи адміністративної юстиції у країнах цієї системи розвивалися і дотепер нерідко залишаються «квазі-судовими» організаціями. Крім вирішення адміністративних спорів, вони ще й надають консультації, рекомендації для відповідних рівнів публічної адміністрації.

З'ясовано, що у Бразилії, Венесуелі, Мексиці, Панамі та низці інших країн Латинської Америки допускається подання в процедурах адміністративної юстиції скарг на рішення, дії, бездіяльність органів і посадових осіб управління, як правило, особами, чії права або інтереси порушені їх виданням, вчиненням чи не вчиненням. Однак панують ідеї солідаризму. Право на адміністративний позов надається також представникам окремих прошарків населення (працівників, споживачів, захисників навколишнього природного середовища тощо). Тобто допускається захист в адміністративному судовому процесі й певної групи осіб (колективних) та непов'язаних будь-якими зв'язками між собою людей («дифузних») інтересів. Таку конструкцію права на доступ до правосуддя в адміністративних справах автор визнає неприйнятною для України (з міркувань неприпустимості прийняття адміністративними судами рішень, які становлять виняткову прерогативу суб'єктів формування й реалізації державної політики). Адже в такому разі суди почнуть вирішувати питання політичної доцільності, а не права, що визнається неприпустимим у правовій державі.

Підрозділ 1.3 «Особливості завдань і системи адміністративної юстиції в країнах англосаксонської системи права». З'ясовуються підходи до вирішення адміністративних спорів, що застосовуються у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Індії, Сінгапурі.

За наслідками проведеного аналізу встановлено, що в англосаксонській системі права категорія «права особи» як об'єкт судового захисту, як правило, не виділяється, а для захисту фізичними та юридичними особами різних аспектів порушення власного правового стану застосовується концепція «природної справедливості». Згідно з нею суд з'ясовує передусім питання, чи діяла адміністрація у відносинах з громадянином чи корпорацією відповідно до усталених норм моралі й застосовувала рівні стандарти по відношенню до кожного. Першочергове значення при цьому має передусім важливість забезпечення особі права «захистити свою точку зору в суді».

Спільним для всіх держав цієї системи права є застосування у них доктрини «відсилкового захисту» (Curial Defence), відповідно до якої суди приймають до розгляду скарги на рішення, дії, бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації лише, головним чином, після того, як вони будуть розглянуті спеціальними адміністративними трибуналами, комісіями або суддями в управлінських питаннях, що працюють при окремих відомствах («квазі-судова адміністративна юстиція»). Тобто тут існує своєрідна «двоступенева» модель адміністративної юрисдикції, яка дає змогу суттєво розвантажувати суди від розгляду значної кількості малозначних адміністративних спорів. Запровадження такого підходу визнається слушним в Україні, зокрема при прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу (Закону «Про адміністративну процедуру»).

Для оцінки відповідності форм та процедур діяльності публічної адміністрації в Україні стандартам правової держави запропоновано застосовувати критерії «доброго управління» («good governance»), вироблені в їх практиці органами адміністративної юстиції країн англосаксонської системи права, а саме такі: державне управління має бути пов'язано із суттю, а не формою, бути професійним; воно повинно забезпечувати вирішення питань у розумний строк; передбачати належне врахування та дотримання при його здійсненні законних інтересів окремих громадян і юридичних осіб; бути дієвим і визначеним, якщо відсутні достатні причини для протилежного; підлягати контролю з боку незалежної судової влади.

Розділ 2 «Права фізичних та юридичних осіб як об'єкт захисту в адміністративному судочинстві України» складається з трьох підрозділів, у яких розглядаються питання судового захисту конвенційних, а також визначених правовими актами органів влади України, прав фізичних та юридичних осіб, у разі їх порушень у публічно-правових відносинах.

У підрозділі 2.1 «Судовий захист прав і свобод приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» досліджуються правові підходи Комітету міністрів Ради Європи та Європейського суду з прав людини щодо поширення гарантій конвенційного захисту на царину спорів з адміністративних правовідносин.

Відзначено, що з прийняттям Верховною Радою України 17 липня 1997 року Закону України № 475/97-ВР, яким ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7 та 11 до неї, цей міжнародно-правовий документ став частиною національного законодавства та повинен застосовуватися національними судами усіх юрисдикцій, у тому числі адміністративної, при здійсненні судочинства, захисті прав і свобод приватних осіб.

Обґрунтовано, що оскільки конвенційна система захисту прав і основоположних свобод побудована на принципі субсидіарності, то адміністративні суди України, розглядаючи належні до їх юрисдикції справи, по-перше, мають бути визначеними як національна частина цієї системи захисту (повинні безпосередньо гарантувати права й основоположні свободи особи, передбачені Конвенцією, в тому числі шляхом «первинного» розгляду позовів у зв'язку з їх порушенням), а по-друге, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини та виходячи з принципу верховенства права, зобов'язані впроваджувати у свою діяльність стандарти судового захисту, обґрунтовані у рішеннях цього Високого Суду, й при захисті передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами України прав фізичних та юридичних осіб, у разі їх порушень у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

З'ясовано, що спочатку не визнавалося поширення ч. 1 ст. 6 Конвенції про «право кожного при вирішенні питання щодо його прав та обов'язків цивільного характеру на справедливий і публічний розгляд відповідного спору впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом» на процедури судового розгляду адміністративних спорів, на діяльність органів адміністративної юстиції. Проте вже у 1971 р. Європейський суд з прав людини в рішенні у справі *Ringenssen v. Austria* застосував широке тлумачення терміна «цивільні права», вжитого у зазначених положеннях Конвенції, і фактично поширив право на справедливий і відкритий суд на царину судового оскарження актів публічної адміністрації, на адміністративні правовідносини.

Проаналізовано практику Європейського суду з прав людини, сформовану при вирішенні

справ з відносин пенсійного та іншого соціального забезпечення, проведення виборів, проходження публічної служби, оподаткування, реалізації прав власності, гарантування свобод мирних зібрань й асоціацій, вираження поглядів, інформації та з інших за участю публічної адміністрації.

З метою поліпшення застосування в діяльності українських судів Конвенції та практики Європейського суду з прав людини визнано важливою необхідність послідовної реалізації рекомендації Кабінету міністрів Ради Європи, визначеної в підпункті «с» пункту 1 розділу «Б» «Виконання Конвенції на національному рівні» Декларації про майбутнє Європейського суду з прав людини (м. Ізмір, 26–27 квітня 2011 р.) щодо того, що держави-учасниці мають забезпечувати, щоб програми професійного навчання їхніх суддів, прокурорів та інших правозастосовців, містили адекватну інформацію стосовно добре розвиненої практики Суду у відповідній професійній сфері діяльності.

Підрозділ 2.2 «Види прав фізичних осіб за нормативно-правовими актами України, які захищаються в адміністративному судочинстві». За критерієм змісту досліджуються окремі групи прав людини й громадянина, які у разі їх порушень у відносинах із суб'єктами владних повноважень можуть практично захищатися в адміністративних судах України.

Відзначено, що національна модель адміністративного судочинства допускає, на відміну від «суб'єктивної» (Австрія, ФРН та інші країни), захист також й основних прав та свобод особи (визначених на конституційно-правовому рівні). Це є наслідком відсутності в Україні інституту конституційної скарги (можливості громадян безпосередньо звертатися до Конституційного Суду для захисту своїх конституційних прав і свобод). У зв'язку з цим, а також виходячи з того, що єдиний орган конституційної юрисдикції є судом «норми права», а не судом «факту», акцентовано увагу на тому, що адміністративні суди в Україні покликані забезпечувати вирішення особливо важливого завдання з утвердження не лише адміністративного, а фактично й конституційного правопорядку та верховенства права в державі.

Автор обстоює позицію щодо допустимості захисту в порядку адміністративного судочинства в Україні суб'єктивних приватноправових прав особи, у разі їх порушень чи обмежень у діяльності суб'єктів влади, коли останні перевищують межі наданої їм законом компетенції, порядку реалізації владних управлінських функцій (наприклад, непроведення у встановлений строк необхідних дій у сфері державної реєстрації підприємницької діяльності, транспортного засобу, об'єкта нерухомості, безпідставного застосування реквізиції чи іншого вилучення майна тощо). Натомість вказується, що юрисдикція органів адміністративної юстиції не може поширюватися на захист суб'єктивних приватноправових прав, які виникають у відносинах реалізації державою, територіальною громадою (в особі відповідних їх органів, посадових осіб) у межах загальних приписів цивільного законодавства, в диспозитивному порядку, на засадах свободи договору, функцій власника відносно відповідного майна, а також при виконанні цивільно-правових договорів.

Підсумовано, що в адміністративному судочинстві України є можливим захист переважної більшості політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чималого кола економічних й особистих суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, порушення яких відбувається у відносинах з публічною адміністрацією, в роботі її посадових чи службових осіб.

Відзначається, що значну частину справ (близько 30 %), які розглядаються адміністративними судами України (за даними судової статистики), традиційно становлять спори у сферах зайнятості та соціального захисту. Це є наслідком того, що наявні ресурси держави об'єктивно не можуть задовольняти фінансування в повному обсязі всього масиву чинних соціальних пільг, доплат і виплат для громадян. У зв'язку з цим визнається надзвичайна нагальність реформування вказаної системи пільг, виплат, забезпечення переходу до надання адресної допомоги, компенсацій тільки для найбільш соціально незахищених, непрацевдатних та тих, які мають значні заслуги перед Батьківщиною, громадян (інвалідів, дітей-сиріт, учасників бойових дій тощо).

Підрозділ 2.3 «Права юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин». Проводиться

доктринальне з'ясування особливостей та пропонуються підходи до класифікації видів прав юридичних осіб у публічно-правовій сфері як об'єкта захисту в адміністративному судочинстві України, однієї з найменш дослідженої в сучасній адміністративно-правовій науці проблематики. Практичне значення цього пояснюється тим, що повне й належне забезпечення дотримання у діяльності публічної адміністрації передбачених законодавством прав суб'єктів господарювання створює передумови для інвестиційної привабливості України, розвитку національної економіки, дає змогу державі виконувати свої функції у соціальній, освітній, культурній та інших сферах.

Запропоновано підходи до класифікації прав юридичних осіб у публічно-правовій сфері (для цілей їх адміністративного судового захисту) за чотирма критеріями: 1) залежно від характеру діяльності суб'єктів владних повноважень, у якій вони зазнають порушення; 2) залежно від змісту (природи) прав їх засновників або членів, на забезпечення реалізації яких спрямовується функціонування юридичних осіб; 3) за галузевою управлінською належністю; 3) за суб'єктною належністю.

Так, права суб'єктів господарювання, які можуть захищатися в адміністративному судочинстві України, залежно від характеру діяльності носіїв владних повноважень, у якій вони зазнають порушення, поділено на дві групи: 1) у сфері реалізації регулятивних функцій з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень (державної реєстрації підприємницької діяльності, ліцензування, сертифікації, квотування, державного регулювання цін тощо); 2) у сфері провадження державного контролю їх господарської діяльності, у тому числі пов'язані з оскарженням проведення перевірок, застосування до них адміністративних, адміністративно-господарських, фінансових санкцій та інших заходів примусу.

Обґрунтовано, що права громадських об'єднань є головним чином правами, похідними від прав їхніх членів (передусім громадян) на суспільно-політичну активність, участь у вирішенні питань державного й місцевого значення. Хоча за спрямованістю (кінцевою метою) вони можуть передбачати й задоволення, колективний захист правових можливостей своїх учасників різноманітного суспільно значимого галузевого змісту (економічного, соціального, культурного, екологічного та іншого) (залежно від мети утворення громадського об'єднання). Тому права цих юридичних осіб, які беруть участь в адміністративних справах, запропоновано загалом називати правами, пов'язаними із захистом інтересів своїх членів.

Відзначається, що найбільшу частку в адміністративному судочинстві в Україні за участю юридичних осіб становлять спори, що виникають у зв'язку з адмініструванням податків і зборів, контролем за дотриманням цими особами норм податкового законодавства (у загальній структурі навантаження адміністративних судів ця категорія справ становить близько 36 %).

З огляду на надзвичайну різноплановість, визначеність прав юридичних осіб як об'єкта адміністративного судового захисту, багатьма нормативно-правовими актами управлінської спрямованості, наголошується на існуванні нагальної потреби в забезпеченні наявності в суддів адміністративних судів комплексних й глибоких спеціальних знань, важливість постійного підвищення їх кваліфікації.

Розділ 3 «Процесуальні засоби захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві» вміщує п'ять підрозділів. Розробляються питання історії розвитку засобів ініціювання процесу захисту в адміністративно-правовій сфері; проблематика поняття, властивостей та видів адміністративних позовів, заходів попереднього захисту, меж перегляду адміністративними судами рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації.

У підрозділі 3.1 *«Історичний розвиток процесуальних засобів захисту в адміністративно-правовій сфері»* відзначається, що, незважаючи на висловлювання дореволюційними вченими-юристами багатьох прогресивних думок, окремі прояви інституту адміністративної юстиції в Російській імперії практично повністю відповідали потребам поліцейської авторитарної держави, функціонували в процесуальному порядку провадження за скаргою. Першою інстанцією розгляду скарг у першій половині XIX століття були змішані присутності, другою та останньою – адміністративні департаменти урядового сенату. Ліберальні Судові статuti 1864 року частково сприяли набуттю сенатом властивостей органу адміністративної юстиції. Сенат приймав до розгляду скарги на неправомірні адміністративні акти.

Створення місцевих органів адміністративної юстиції на теренах Російської імперії передбачалося в Положенні про суди у справах адміністративних, прийнятому Тимчасовим урядом 30 травня 1917 року.

Після жовтня 1917 року питання створення органів адміністративної юстиції відпало. Цей інститут був визнаний властивим «буржуазній концепції правової держави».

Звернуто увагу на спроби запровадження адміністративного судочинства в період нетривалого існування самостійної Української держави в 1917–1920 рр. Відмічається, що Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. у статтях 60–68 визначала здійснення судової влади в рамках цивільного, кримінального й адміністративного законодавства виключно судовими установами. За часів Директорії в статті № 103 проекту Основного Державного Закону передбачалося заснування в судовій системі України вищого адміністративного суду, який повинен був розглядати й вирішувати, дотримуючись судової процесуальної форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів та органів місцевого самоврядування.

З'ясовано, що через ідеологічне неприйняття можливості «повного» судового контролю за «сформованою народними масами і лише їм підзвітною адміністративною владою» радянське законодавство та практика пішли шляхом часткового визнання можливості оскарження до суду лише окремих дій суб'єктів управління в неповному провадженні. Такий підхід, зокрема, було реалізовано в прийнятому в 1963 році Цивільному процесуальному кодексі УРСР. Лише в 1988 році громадянам було надано право звертатися із скаргами на незаконні дії посадових осіб безпосередньо до суду (незалежно від попереднього їх адміністративного оскарження до органу чи посадової особи вищого рівня).

Підсумовано, що до 1 вересня 2015 року засобом ініціювання перевірки законності діяльності органів управління та їх посадових осіб в Україні був інститут скарги (будь-то в адміністративному чи судовому порядку). Тому, застосувавши в КАС термін «адміністративний позов», законодавець значно розширив правозахисні завдання діяльності утворених адміністративних судів, забезпечив відхід від властивого адміністративно-командній системі стану нерівності того, хто звертається до суду (підвладного суб'єкта), і того, до кого спрямовані вимоги (органу влади).

Підрозділ 3.2 «Адміністративний позов як засіб захисту суб'єктивних прав: проблеми поняття і властивостей». Розробляються категорійні змістовні, функціональні та інші властивості інституту позову в адміністративному судочинстві України.

Зазначається, що визначення у КАС позовної форми провадження обумовило характер національного механізму адміністративної юстиції як процедури «повного» судового захисту, що допускає не лише визнання судом незаконними адміністративних актів та їх скасування, а й забезпечення поновлення порушених суб'єктивних прав, відшкодування завданих неправомірним управлінням збитків.

Автор виходить з дуалістичної концепції поняття адміністративного позову, правомірності його розгляду як у матеріально-правовому (як відповідної вимоги позивача до відповідача), так і процесуально-правовому (як документа – звернення до суду про захист прав, свобод, інтересів) аспектах.

Зауважується, що оскільки адміністративний позов передбачає заяву фізичною або юридичною особою вимог про захист порушених у публічно-правовій (пов'язаній з реалізацією влади) сфері прав, і відповідачем за ними у такому випадку є наділений імперативною компетенцією в матеріально-правових відносинах суб'єкт, цей процесуальний засіб об'єктивно повинен володіти посиленими якостями правового захисту (для гарантування відновлення прав «слабкої» сторони спору). Адміністративне судочинство, на відміну від цивільного й господарського, повинно допускати часткове застосування у ньому принципу офіційності, за яким суд зобов'язаний сприяти невідній стороні у справі в підтвердженні доказами обґрунтованості заявлених нею позовних вимог, витребувати їх у разі потреби самостійно, а отже, й у захисті прав приватної особи. Спроби відходу від цього підходу, які мають місце останнім часом при пропонуванні змін до процесуального законодавства, визнаються автором помилковими.

Підсумовано, що категорія адміністративного позову має конституюючий для адміністративного судочинства характер. Нею може позначитися: окремий інститут адміністративного права і процесу; процесуальний засіб судового захисту суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб в публічно-владній сфері; відповідна процесуальна дія; матеріально-правова вимога позивача до відповідача (праводомагання).

Визнано забезпечення виконання адміністративним позовом в адміністративному судочинстві України усіх властивих правовому інституту позову в цілому процесуальних функцій, а саме: забезпечення передачі спору про право (в даному разі публічно-правового) на розгляд суду; окреслення найважливіших відмінних ознак конкретного судового провадження: складу учасників розгляду справи, належного до сплати судового збору, предмету і направленості судового слідства, доказування та ін.; за результатами його розгляду є можливим проведення оцінки ефективності, якості, відповідності іншим загально визнаним стандартам судочинства процесуальної діяльності конкретного судді (складу суду), належності організації роботи суду загалом тощо.

У підрозділі 3.3 «*Види позовів в адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аналіз законодавства України та зарубіжних держав*» зауважено, що, на відміну від процесуальних законів щодо порядку реалізації адміністративного судочинства інших держав (Положення про адміністративні суди ФРН, Адміністративно-процесуальних кодексів Італії, Азербайджану, Грузії, КАС Вірменії тощо), КАС України не містить статей щодо окремих видів адміністративних позовів, розрахованих на певні випадки захисту суб'єктивних прав, правопорядку в публічно-правовій сфері. У порівняльному аспекті з'ясовується зміст відповідних положень національного і зарубіжного законодавства, робляться узагальнення з порушеної проблематики.

Автор дійшов висновку, що в адміністративному судочинстві України у функціональному плані багато в чому реалізовано французьку доктрину процесуальних засобів захисту прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах. У КАС визначаються позови: про незаконність (екстраординарні) (про скасування та визнання нечинними рішень, у тому числі нормативно-правових, суб'єктів владних повноважень (п. 1 ч. 4 ст. 105, ч. 11 ст. 171, абз. 4 ч. 5 ст. 171-1); повної судової юрисдикції (прості) (поновлювальні, про стягнення з відповідача коштів на відшкодування завданих збитків його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю (ч. 2 ст. 21, п. 4 ч. 4 ст. 105, ч. 5 ст. 99), про виконання зупиненої або не вчиненої дії (п. 5 ч. 4 ст. 105); про застосування репресії (коли суб'єкти владних повноважень у передбачених законом випадках (ч. 4 ст. 50) звертаються до адміністративного суду для забезпечення накладання певних санкцій на учасників відносин господарювання, позбавлення їх у праві здійснювати ту чи іншу діяльність, для обмеження тих чи інших свобод громадян, іноземців тощо).

Визнано, що існування позовів про застосування репресії виходить за межі змісту завдань адміністративного судочинства, які визначені у положеннях ч. 1 ст. 2 КАС. Водночас зазначається, що розгляд адміністративними судами такого виду позовів, хоча і не прямо, а опосередковано, запобігає невинуватому порушенню прав фізичних і юридичних осіб при вжитті до них вказаних примусових заходів за правопорушення у сфері управління.

Запропоновано запровадити в КАС превентивні адміністративні позови для захисту прав й інтересів громадян в екологічній сфері (з метою запобігання прийняттю суб'єктами владних рішень, які можуть негативно вплинути на стан екологічної безпеки в державі, місті, селищі, завдати шкоди навколишньому природному середовищу, водним, лісовим ресурсам, життю і здоров'ю людей, або про зобов'язання їх щодо прийняття сприятливих для зазначеного актів).

Виходячи із забезпечення потреб оперативного правового захисту, поновлення порушених суб'єктивних прав, комплексності з'ясування обставин дотримання правопорядку в публічно-правових відносинах, пропонується запровадити в адміністративному судочинстві України й інститут зустрічних позовів фізичних та юридичних осіб (при пред'явленні до них позовних вимог суб'єктами владних повноважень у випадках, передбачених законом (ч. 4 ст. 50 КАС)).

Підрозділ 3.4 «*Заходи попереднього захисту в адміністративному судочинстві*» містить розгляд підстав, видів та порядку застосування заходів, призначених для тимчасового захисту прав

позивачів (до розгляду справи по суті й прийняття у ній остаточного рішення), допустимих за українським і зарубіжним адміністративно-процесуальним законодавством.

Відзначається, що доктрина заходів попереднього захисту в адміністративному процесі історично почала розвиватися з вирішення питання, чи означає подання адміністративного позову автоматичне призупинення (відкладення) дії оскарженого адміністративного акту, і чи є це можливим взагалі (виходячи з того, що процес публічної адміністрації має бути безперервним; суд не може втручатися в активне управління, в урегулювання прерогатив органів виконавчої влади).

Визнано, що у КАС реалізовано підхід до вирішення питань вжиття заходів попереднього захисту, притаманний для французької моделі адміністративної юстиції. А саме, в ч. 3 ст. 117 цього Кодексу України прямо передбачено, що подання позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення позову може відповідною ухвалою зупинити дію зазначеного рішення чи окремих його положень.

Особливістю інституту заходів попереднього захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві України названо те, що ініціювання їх вжиття є можливим лише після подання адміністративного позову і відповідна заява розглядається складом суду, який розглядає справу. Тоді як у Франції, Нідерландах, Італії та деяких інших країнах у термінових випадках зазначені питання вирішуються головою, президентом адміністративного суду, спеціальними суддями. Крім того, в Україні з метою захисту прав «слабкої» сторони процесу (приватних осіб) при законодавчому врегулюванні заходів забезпечення позову дістав часткового застосування й принцип офіційності, за яким суд може не тільки за клопотанням позивача, а й за власною ініціативою (за наявності відповідних загроз) постановити ухвалу про забезпечення адміністративного позову (ч. 1 ст. 117 КАС), що визначається цілком слушним.

З урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання наведено пропозиції щодо запровадження в КАС додатково таких заходів забезпечення позовних вимог: покладання на відповідача обов'язку сплатити певну суму коштів на тимчасовій основі (у справах про стягнення шкоди, завданої протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, заробітної плати, інших виплат у відносинах публічної служби), перетерпіти певні дії з боку позивача чи вчинити певну дію; тимчасове врегулювання триваючих спірних правовідносин, видання тимчасового розпорядження стосовно предмета спору.

У підрозділі 3.5 «Проблеми меж і способів захисту прав фізичних та юридичних осіб в публічно-правовій сфері адміністративними судами», з огляду на дію в Україні конституційного принципу поділу державної влади, згідно з яким суд не може втручатися у виняткові прерогативи виконавчої влади, підмінювати своїми рішеннями їх правові акти, розглядаються питання кордонів повноважень суддів у адміністративних справах при вирішенні публічно-правових спорів, належних до їх юрисдикції.

Відзначається, що ще на початку утворення адміністративної юстиції цей інститут стикнувся з принципом свободи дій (дискреційної влади) публічної адміністрації. На першочерговому етапі не визнавалося можливим обмеження в будь-чому суб'єктів управління у здійсненні ними їхніх повноважень. Але у наш час адміністративні суди, на думку автора, повинні мати повноваження оцінювати правомірність будь-яких адміністративних актів (як рішень, так і дій й бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що реалізують управлінські функції).

Обґрунтовується, що за змістом положень ч. 3 ст. 2 КАС національні адміністративні суди не вправі перевіряти доцільність прийняття суб'єктами влади рішень, вчинення дій, бездіяльності, коли це відбувається в межах їхніх повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами, тобто втручатися у сферу адміністративного розсуду (дискреції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб). Адмінсуди, між тим, компетентні оцінювати обставини *ultra vires* (дотримання адміністрацією в таких випадках вимог повноважності), а також обґрунтованості, безсторонності, розсудливості, принципу рівності приватних осіб перед законом, пропорційності, своєчасності, забезпечення права особи на участь у прийнятті рішення.

Запропоновано доповнити КАС спеціальними статтями про обсяг компетенції суду при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

їх посадових осіб, вчинених у межах дискреційних повноважень, а також щодо особливостей змісту постанов адміністративного суду за наслідками вирішення окремих видів адміністративних позовів.

Розділ 4 «Перегляд і виконання судових рішень як гарантії захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин» складається з чотирьох підрозділів. Розглядаються питання наявних за чинними нормами КАС способів інстанційного перегляду рішень судів в адміністративних справах, а також процедур їх виконання. Наводяться пропозиції щодо вирішення наявних на вказаних стадіях судочинства проблем (у тому числі виходячи з дослідженого зарубіжного досвіду).

Підрозділ 4.1 «Інститут апеляції в адміністративному судочинстві» містить розгляд проблемних питань процедур апеляційного перегляду рішень місцевих адміністративних судів як початкової стадії гарантування права фізичних та юридичних осіб на судовий захист у судових інстанціях вищого рівня. Досліджено, що згідно з чинними положеннями КАС апеляційний перегляд є звичайним способом виправлення помилок у практиці судів першої інстанції; допускається, крім випадків, передбачених цим Кодексом (ч. 1 ст. 185). У його основу покладено загальні (універсальні) ознаки апеляції, відомі юридичній науці. Разом з тим в адміністративному судочинстві апеляційний перегляд має й свої специфічні, галузеві особливості. Згідно з принципом офіційності, на відміну від судів у цивільних й у господарських справах, апеляційні адміністративні суди слушно уповноважені законодавцем досліджувати й за власною ініціативою (не лише за клопотанням осіб, які беруть участь у справі) докази, які не оцінювалися судом першої інстанції, якщо визнають обґрунтованим їх ненадання або безпідставним відхилення останнім.

Зроблено висновок про реалізацію наразі в адміністративному судочинстві України моделі повної апеляції, за якою апеляційні суди позбавлені повноважень щодо направлення справ на новий розгляд по суті до місцевих судів. На апеляційні суди покладається обов'язок повноцінно здійснювати функцію апеляційної інстанції, за потреби проводити новий розгляд по суті відповідного публічно-правового спору (з можливістю повторного дослідження доказів, у тому числі й тих, які з поважних причин не були надані суду першої інстанції). Це забезпечує більш оперативне остаточне вирішення адміністративних справ. До липня 2010 року застосовувалася система неповної апеляції.

Правовий інститут апеляції в адміністративному судочинстві України визначено як сукупність передбачених главою 1 розділу IV КАС правових норм, які встановлюють: порядок апеляційного оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції, які ще не набрали законної сили, особами, які беруть участь у справі, та іншими особами, права, свободи, інтереси або обов'язки яких зачіпає таке рішення; розгляду та вирішення (в судових засіданнях або в письмовому провадженні) відповідних апеляційних скарг і заперечень на них апеляційними адміністративними судами, у ході чого проводиться повна перевірка повноти і правильності встановлення місцевим судом фактичних обставин справи та/або застосування норм матеріального й процесуального права до спірних правовідносин, і за потреби ухвалюється нове судове рішення по суті позовних вимог (без направлення справи на новий розгляд).

Підрозділ 4.2 «Перегляд судових рішень в адміністративних справах в касаційному порядку як гарантія судового захисту». Опрацьовуються особливості порядку реалізації учасниками судочинства свого права на касаційне оскарження, розгляду та вирішення Вищим адміністративним судом України касаційних скарг на судові рішення (у порівняльному аспекті із зарубіжною практикою застосування цього інституту).

З аналізу змісту норм ст. 211 КАС зроблено висновок, що касація в національному адміністративному судочинстві є звичайним способом виправлення помилок, допущених у рішеннях судів нижчого рівня. Цей інститут запроваджено законодавцем задля забезпечення правильного застосування норм матеріального або процесуального права (гарантування законного вирішення публічно-правових спорів) адміністративними судами першої та апеляційної інстанцій. Акцентовано увагу на тому, що Вищий адміністративний суд України не вправі повторно проводити дослідження доказів, з'ясувати фактичні обставини у справах (крім випадків, коли є судом першої інстанції за положеннями ст. 20 цього Кодексу). Це загалом узгоджується з

підходами до розуміння суті та функцій інституту судової касації, які є традиційно відомими юридичній науці.

Установлено, що в законах, у яких визначаються процедури адміністративного судочинства, Польщі, Естонії, Азербайджану, Молдови, України тощо реалізовано німецьку модель касації (передбачає право суду касаційної інстанції у разі повного і правильного встановлення фактичних обставин у справі судами попередніх інстанцій ухвалити нове (власне) рішення по суті спору), а в Латвії, Вірменії – класичну французьку (у касаційного суду у разі задоволення скарги є лише повноваження скасувати оскаржене рішення і направити справу на новий розгляд).

Запровадження законодавцем у главі 2 розділу IV КАС німецької моделі касаційного перегляду визнається логічним і правильним, оскільки вона є більш економічною як з процесуальної, так і фактичної точки зору. У такий спосіб забезпечується швидке (оперативне) остаточне вирішення публічно-правових спорів, а фізичні та юридичні особи, які беруть участь у справах, несуть значно менші судові витрати. Визнаються помилковими пропозиції, які висловлюються окремими авторами, про наділення Вищого адміністративного суду України суто повноваженнями скасовувати (без права змінювати та ухвалювати нові) оскаржені рішення судів нижчого рівня.

Касаційний перегляд в адміністративних справах в Україні (за чинними положеннями КАС) визначено як такий спосіб забезпечення права фізичних та юридичних осіб на судовий захист, який відповідає ознакам звичайного (ординарного), не передбачає «стрибкового» касаційного оскарження та полягає в усуненні помилок, неправильного застосування норм матеріального й процесуального права в рішеннях судів першої та/або апеляційної інстанцій, з можливістю прийняття за його результатами нових постанов (по суті справи), за умови повного і об'єктивного встановлення на попередніх стадіях судочинства фактичних обставин, без проведення нового дослідження доказів.

Підрозділ 4.3 «Перегляд адміністративних справ Верховним Судом України». Досліджено, що за чинними положеннями КАС Верховний Суд України (у разі перегляду адміністративних справ з підстав, передбачених пунктами 1-3 і 5 ст. 237 цього Кодексу) є судом ревізійної інстанції, а здійснюване ним у таких випадках провадження є екстраординарним (винятковим). Перегляд з підстави, встановленої в п. 4 ст. 237, містить ознаки апеляційного, у цілому відповідаючи критеріям звичайного (ординарного) способу виправлення помилок у практиці нижчестоящих судів. У той же час законодавець мав би прямо визначити суть провадження в останньому випадку, а саме вказати, що воно є апеляційним, і одночасно прямо передбачити повноваження Верховного Суду України повторно досліджувати докази при перегляді справ щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції.

Акцентовано увагу, що способом вирішення основного завдання Верховного Суду України із забезпечення єдності правозастосовної практики судів наразі (під впливом європейської доктрини правосуддя) є визнання прецедентного характеру його правових висновків, визначених у постановках за наслідками перегляду справ з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 ст. 237 КАС.

Шляхом вирішення проблеми неналежного дотримання судами і суб'єктами владних повноважень загальнообов'язкових правових висновків Верховного Суду України, визначених при усуненні неоднакового застосування норм права судом (судами) касаційної інстанції, визнано доцільність доповнення КАС такою новою підставою для перегляду справи (на додаток до наявних) в апеляційному, в касаційному порядках, як прийняття оскарженого судового рішення у супереч зазначеному висновку.

Запропоновано усунути наявну в ч. 1 ст. 236 КАС прогалину щодо не визначення права осіб, які не брали участі у справі, але щодо яких судом попередньої інстанції вирішено питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, подавати заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України з підстав, установлених пунктами 1, 2, 4 і 5 ст. 237 КАС.

Недостатньо обґрунтованим визнано унормування в п. 3 ч. 1 ст. 240-1 КАС імперативного обов'язку судді-доповідача під час підготовки справи до розгляду в будь-якому випадку доручати фахівцям Науково-консультативної ради при Верховному Суді України підготувати науковий висновок щодо норми права, яка неоднаково застосована судом (судами) касаційної інстанції в

подібних правовідносинах, крім випадків, коли висновок щодо застосування цієї норми в подібних правовідносинах був раніше отриманий. Висловлюється думка, що постановлення ухвали з відповідним дорученням має бути дискреційним правом судді (у разі визнання отримання висновку необхідним).

У підрозділі 4.4 «Виконання судових рішень як завершальна стадія захисту прав особи в адміністративному судочинстві» розглядаються проблеми, які виникають у процесі виконання рішень судів у адміністративних справах, пропонуються шляхи їх вирішення.

Відзначається, що несвоєчасне і неповне виконання судових рішень є однією з найбільш нагальних проблем сучасної правової системи України (за даними Мін'юсту, виконується приблизно 30 % рішень судів). Тому майже в половині рішень, які приймаються Європейським судом з прав людини проти України, встановлюється порушення права особи на судовий захист, гарантованого ст. 6 Конвенції, саме у зв'язку з цим.

Установлено, що найбільш проблемним є виконання постанов адміністративних судів у справах із соціальних правовідносин та в інших, за якими передбачається здійснення відповідних виплат за рахунок бюджетних коштів. 5 червня 2012 року було прийнято Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», яким визначено спеціальну процедуру виконання рішень судів, боржниками за якими є державні органи, підприємства, установи та організації, а також юридичні особи, примусова реалізація майна яких забороняється відповідно до законодавства. Проте цим не вирішено всіх питань погашення заборгованості за судовими рішеннями, відповідальність за виконання яких несе держава. Наразі пріоритет у виконанні надається стягувачам за раніше прийнятими постановами, а також найстаршим за віком.

Визнається, що визначення у частинах 2 та 8 ст. 267 КАС повноважень адміністративного суду, у разі невиконання його постанови, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за це, штраф у розмірі від 10 до 30 мінімальних заробітних плат, з можливістю його наступних застосувань у подвійному розмірі, якщо судове рішення і далі не виконується, не гарантує повного виконання постанов адміністративних судів в Україні в справах, у яких відповідачем у зв'язку із здійсненням у відповідних відносинах владних управлінських функцій є колегіальний орган влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, місцева рада тощо). Адже виконання постанови суду в цих справах можливо тільки спільним голосуванням на засіданні вказаного органу депутатів, членів, інших посадових осіб, які не несуть відповідальності за неприйняття належного правового акта.

У цілях удосконалення національного механізму забезпечення виконання постанов адміністративних судів органами влади в зазначених положеннях ст. 267 КАС запропоновано визначити повноваження суду накладати штраф не тільки на керівника суб'єкта владних повноважень, винного у невиконанні його постанови, а і на відповідний орган влади, зокрема і колегіальний. Тут також пропонується чітко передбачити право ініціювати розгляд питання про звітування суб'єктом владних повноважень про стан виконання постанови суду, і як наслідок невиконання – накладання штрафу, такого учасника процесу як позивач (коли він є приватною особою), а також застосування цих засобів забезпечення виконання у разі виявлення відповідних обставин на стадії виконання, а не ймовірного передбачення цього при прийнятті судового рішення по суті справи.

Унесено пропозицію про визначення в КАС за прострочення виконання відповідачем – суб'єктом владних повноважень майнового за характером зобов'язання, визначеного у постанові суду, нарахування та стягнення пені. На необхідності цього вказується в Рекомендації REC (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних та судових рішень у галузі адміністративного права.

ВИСНОВКИ

У висновках наводяться результати дисертації, які засвідчують вирішення наукової проблеми формування системи доктринальних сучасних знань щодо захисту в адміністративному судочинстві фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових

відносинах із суб'єктами владних повноважень, якісного вдосконалення процесу правосуддя в адміністративних справах в Україні з урахуванням європейського та вітчизняного досвіду. До найбільш вагомих результатів роботи можна віднести такі:

1. Одним з провідних завдань адміністративного права є визначення правових кордонів, підстав та процедур діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації, а також засобів гарантування прав фізичних і юридичних осіб, які можуть порушуватися при прийнятті владних управлінських рішень, вчиненні зазначеними суб'єктами тих чи інших юридично значимих дій або бездіяльності. Тому невід'ємною частиною адміністративного права, його обов'язковою складовою в багатьох державах, у тому числі і в Україні, є інститут адміністративної юстиції (судочинства), який в умовах судової реформи, яка триває в нашій країні, вимагає якісного вдосконалення.

2. З точки зору об'єкта захисту існує три моделі адміністративної юстиції: «суб'єктивна» (німецька); «об'єктивна» (французька або «інтерес-модель») і призначена для забезпечення «природної справедливості» (у країнах англосаксонської системи права). У КАС передбачено «інтерес-модель» судового захисту в публічно-правових відносинах персоніфікованого типу («порушені права, свободи та інтереси фізичних осіб, права і законні інтереси юридичних осіб»). Такий підхід обумовлює чималу складність (об'єктність) поставлених перед національними адміністративними судами правозахисних завдань, і, як наслідок, є причиною значного їх перевантаження справами. Однак такий підхід одночасно й відкриває для фізичних і юридичних осіб широкі можливості неупередженого захисту своїх індивідуальних правових цінностей у відносинах, що виникають при виконанні публічних управлінських функцій суб'єктами влади.

3. У процедурах адміністративного судочинства (на національному рівні) має здійснюватися захист таких прав і свобод людини, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод: на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9); на вільне виявлення поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів держави (ст. 10); на свободу мирних зборів і свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11); заборона дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії та інших ознак (ст. 14; ст. 1 Протоколу № 12); право на освіту (в мережі державних і комунальних навчальних закладів) (ст. 2 Протоколу № 1); право на вільні вибори – брати участь у виборах, що мають призначатися з розумною періодичністю у спосіб таємного голосування в умовах, які мають забезпечувати вільне вираження думки у виборі законодавчого органу (ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції); свобода пересування і вільного обрання місця проживання у межах держави (ст. 2 Протоколу № 4). Крім того, українські адміністративні суди згідно з прецедентною практикою Європейського суду з прав людини повинні виступати як незалежний і безсторонній суд, утворений відповідно до закону, і у разі обмеження або порушення апаратом публічної адміністрації (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами) й суто приватноправових прав особи (права власності (ст. 1 Протоколу № 1); на повагу приватного і сімейного життя (ст. 8 Конвенції) тощо.

4. Судом, який забезпечує поновлення на національному рівні порушених прав заявника (фізичної або юридичної особи) після прийняття Європейським судом з прав людини відповідного рішення, є Верховний Суд України. З набранням чинності змінами до КАС, внесеними Законом від 12.02.2015 № 192-VIII, найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції отримав змогу виконувати цю функцію в повній мірі. Передбачено подання заяв про перегляд безпосередньо до нього, а не через Вищий адміністративний суд України, який раніше вирішував питання про їх допуск до провадження. Водночас із метою підвищення ефективності застосування конвенційних положень у національній практиці судочинства варто також унормувати право Верховного Суду України звертатися у найбільш важливих правозахисних справах для отримання «попередніх» консультативних рішень до Європейського суду з прав людини.

5. Залежно від змісту (природи) прав їх засновників або членів захищатися в адміністративному судочинстві України можуть порушені у відносинах із суб'єктами владних повноважень права юридичних осіб таких видів: а) економічні (пов'язані із здійсненням функцій власника, володільця щодо майна, на підприємницьку діяльність) – за позовами підприємств та інших суб'єктів господарювання, а коли вони провадять комерційну діяльність – й установ,

громадських об'єднань; б) політичні – за позовами політичних партій (права, пов'язані з виборами, референдумами тощо), громадських об'єднань (наприклад, свобода мирних зібрань, право на внесення пропозицій і зауважень органам державної влади і місцевого самоврядування щодо їх роботи та ін.); в) культурно-духовні (право на освіту; на охорону здоров'я; свобода літературної, наукової, творчої діяльності; свобода релігії, віросповідання; на культурну та історичну спадщину та ін.) – за зверненнями насамперед установ (закладів освіти, культури), громадських організацій; г) соціальні – профспілками, іншими громадськими організаціями (наприклад, учасників ліквідації аварії на ЧАЕС, інвалідів, військовослужбовців тощо); ґ) екологічні – громадськими екологічними організаціями; д) інформаційні (право на доступ до публічної інформації, отримання інформації від органів державної влади і місцевого самоврядування) – за позовами політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, для задоволення потреб господарювання – й підприємств тощо.

6. До відновлення незалежності України скарга ідеологічно забезпечувала функціонування наглядового механізму в сфері державного управління. Законодавче закріплення в КАС інституту адміністративного позову ознаменувало створення юридичних гарантій судового забезпечення відповідальності суб'єктів публічної влади за порушення законів у їх управлінській діяльності, призвело до гарантованості й відновлюваності прав фізичних та юридичних осіб, як вихідних вимог конструкції правової держави. Водночас у КАС не було визначено допустимість подання позовів про встановлення наявності чи відсутності правовідносин в сфері публічного управління, які розглядаються в зарубіжній адміністративно-процесуальній доктрині універсальним засобом захисту суб'єктивних прав (за відсутності інших, спеціальних). Пропонується унормувати їх. Це посилить гарантії судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень, з огляду на те, що останні доволі часто змінюють свої рішення, вчиняють суперечливі або з нечітким змістом нормативні й індивідуальні акти, переглядають умови укладених адміністративних договорів, не визнаючи при цьому вже наявних суб'єктивних прав.

7. Запропоновано доповнити частини 1 і 3 ст. 117 КАС положеннями щодо допустимості вжиття заходів забезпечення позову для тимчасового захисту суб'єктивних прав такого учасника процесу, як треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (зокрема, приватних осіб). Крім того, при запровадженні інституту зустрічного позову фізичних та юридичних осіб (для захисту від пред'явлених до них у випадках, передбачених законом, позовних вимог суб'єктами владних повноважень) – право на подання клопотання про вжиття заходів забезпечення такого позову слід буде закріпити і за вказаними учасниками судочинства.

8. Пропонується доповнити КАС новою статтею 162-1 «Обсяг компетенції суду при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, прийнятих (вчинених) у межах дискреційних повноважень» такого змісту: «1. У разі якщо суб'єкт, визначений у пункті 7 частини першої статті 3 цього Кодексу, діяв у порядку дискреційних повноважень, суд також перевіряє, чи були його рішення, дії чи бездіяльність законними з точки зору дотримання при цьому встановлених законодавством меж вказаних повноважень; чи було здійснено таке повноваження у відповідності з цілями його надання; чи реалізував відповідач повноваження, коли закон прямо приписує це; та чи не було допущено в такій його діяльності порушень основних прав особи чи принципів, установлених Конституцією України».

Статтю 3 цього Кодексу також пропонується доповнити новим пунктом 16 такого змісту: «16) дискреційні повноваження – визначена законодавством виключна компетенція суб'єкта владних повноважень, яка допускає можливість вибору ним варіанту здійснення владних управлінських функцій (прийняття або неприйняття рішень, вчинення чи невчинення дій або бездіяльності, у межах приписів, дозволів відповідної уповноважуючої норми)».

9. За обсягом правового захисту (згідно з чинними положеннями КАС) постанови адміністративного суду класифіковано так: 1) про законність (про скасування правових актів (або окремих їх норм, положень), визнання їх або дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень неправомірними); 2) повної судової юрисдикції (про повне поновлення порушених суб'єктивних

прав, свобод, інтересів, відшкодування завданих неправомірним управлінням збитків); 3) про застосування репресії (про накладання або підтвердження обґрунтованості вжиття санкцій (адміністративно-господарських, фінансових тощо), інших обмежуючих права заходів до фізичних та юридичних осіб); 4) компетентційні (про визначення наявності чи відсутності компетенції суб'єктів владних повноважень). За критерієм забезпечення досягнення процесуальної мети позовних вимог постанови адміністративних судів типізовано на такі: 1) скасувальні; 2) про примус; 3) поновлювальні; 4) про виконання; 5) про визнання компетенції.

10. У статті 162 «Повноваження суду при вирішенні справи» КАС з метою забезпечення реального поновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб у справах за позовами про примус пропонується передбачити право адміністративного суду при прийнятті постанов за вказаними позовами визначати у них конкретний строк вчинення відповідачем-суб'єктом владних повноважень належного, а у разі невиконання у встановлений термін відповідного зобов'язання – приймати рішення, яким би безпосередньо упорядковувалося відповідне спірне питання.

11. Процедури реалізації права на апеляційне оскарження, які встановлювалися в ст. 186 КАС до 30 липня 2010 р., були більш сприятливими для учасників судочинства. Вони давали змогу (з огляду на більшу тривалість строків на оскарження) більш ґрунтовно, якісно готувати апеляційні скарги. Крім того, до вказаного часу чинні правила про строки апеляційного оскарження загалом відповідали традиційним підходам до врегулювання даних питань, які застосовуються в законодавстві про адміністративне судочинство зарубіжних країн. Тому доречно відновити ці правила. При цьому щонайменше строк на оскарження постанови місцевого суду можна встановити у 20 днів, а ухвали – 10 днів.

12. Одночасно з ч. 1 ст. 186 КАС пропонується виключити положення, за яким особа, подаючи апеляційну скаргу через суд першої інстанції, що ухвалив оскаржуване рішення, має надіслати її копію й до відповідного апеляційного суду. Така норма обумовлює зайві витрати для учасників судочинства на виготовлення копій апеляційної скарги, її направлення до суду апеляційної інстанції (поштою або кур'єром тощо). Адже в суді апеляційної інстанції автоматизованому розподілу між суддями підлягають апеляційні скарги разом з отриманими з місцевих судів справами.

13. Слушним з точки зору утвердження конституційних засад про право приватних осіб на судовий захист розглядається удосконалення чинного порядку прийняття касаційних скарг до розгляду, запровадження колегіальної форми прийняття ухвали про відмову у відкритті провадження з підстави, що скарга є необґрунтованою та викладені у ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи (п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС). Вказане гарантуватиме більшу неупередженість і професійність рішень, які при цьому приймаються. Тут також доцільно визначити, щоб ці ухвали в кожному випадку належним чином умотивовувалися, не відзначалися формальністю.

14. З огляду на перебування посадових осіб органів примусового виконання судових рішень у системі Міністерства юстиції, тобто в механізмі виконавчої влади, проти суб'єктів якої переважно приймаються постанови адміністративними судами, функції виконання рішень органів адміністративної юстиції в Україні концептуально доречно передати судовим виконавцям, службу яких можна утворити в структурі Державної судової адміністрації, що є підзвітною та підконтрольною Раді суддів України. Але цілком очевидно, що рішення адміністративних судів, які передбачають стягнення коштів з органів державної влади, місцевого самоврядування, не можуть виконуватися приватними виконавцями, інститут яких передбачається утворити. Такий підхід виключається й у розвинутих країнах.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Константин О.В. Проблемы зашиту в административном судочинстве субъективных прав, свобод и законных интересов: Монография / О.В. Константин. – К.: Истина, 2015. – 544 с.

Статті в наукових фахових виданнях України:

1. Константи́й О.В. Адміністративна юстиція як атрибут демократичної правової держави / О.В. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 46–48.
2. Константи́й О.В. Система адміністративного права як концептуальна основа здійснення адміністративного судочинства / О.В. Константи́й // Право України. – 2004. – № 12. – С.20–24.
3. Константи́й О.В. Верховенство права як ціннісна основа спеціалізованого адміністративного судочинства / О.В. Константи́й // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 2. – С. 61–67.
4. Константи́й О.В. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством / О.В. Константи́й // Право України. – 2006. – № 8. – С. 96–98.
5. Константи́й О.В. Конституційні перетворення не можуть оминати правового механізму судового захисту основних прав і свобод людини і громадянина / О.В. Константи́й // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 1. – С. 12–18.
6. Константи́й О.В. Категорії «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір» в адміністративному судовому законодавстві України/ О.В. Константи́й // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 6. – С. 58–66.
7. Константи́й О.В. Окремі проблеми становлення самостійної судової влади в Україні/ О.В. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С.33–37.
8. Константи́й О.В. Щодо проблеми правової культури суддів як умови забезпечення прав і свобод особи в Україні / О.В. Константи́й // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 57–66.
9. Константи́й О.В. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства / О.В. Константи́й // Право України. – 2008. – № 11. – С. 27–33.
10. Константи́й О.В. Права та свободи особи як об'єкт захисту в адміністративному судочинстві/ О.В. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12. – С. 92–96.
11. Константи́й О.В. Щодо питання статусу прокурора в адміністративному судовому процесі / О.В. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 26–30.
12. Константи́й О.В. До питання удосконалення судової влади і судочинства в Україні відповідно до стандартів правової держави / О.В. Константи́й // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2009. – Вип. 17. – С. 35–45.
13. Константи́й О.В. Поняття «суб'єкт владних повноважень» у Кодексі адміністративного судочинства України: теоретичний і практичний аспекти / О.В. Константи́й // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 2. – С. 66–72.
14. Константи́й О.В. Процесуальна відповідальність в адміністративному судочинстві / О.В. Константи́й // Судова апеляція. Науково-практичний журнал. – 2011. – № 1(22). – С. 47–52.
15. Константи́й О.В. Види заходів захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві / О.В. Константи́й // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – №2 (6). – С. 69–78.
16. Константи́й О.В. Судова форма захисту як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах/ О.В. Константи́й // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 33–43.
17. Константи́й О.В. До проблеми поняття та видів адміністративного позову як засобу захисту прав і законних інтересів у публічно-владній сфері / О.В. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 4. – С. 90–93.
18. Константи́й О.В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією/ О.В. Константи́й // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3 (11). – С. 161–173.
19. Константи́й О.В. Судовий захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у стосунках із суб'єктами владних повноважень / О.В. Константи́й // Судова апеляція. Науково-практичний журнал. – 2012. – № 4(29). – С. 56–61.
20. Константи́й О.В. Захист прав та інтересів приватних осіб у публічно-правовій сфері в судовій системі Європейського Союзу / О.В. Константи́й // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. –

№ 1 (13). – С. 102–116.

21. Константи́й О.В. Концепція «суб'єктивних публічних прав» як об'єкта захисту в адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аналіз підходів до застосування в німецькій та у вітчизняній практиці / О.В. Константи́й // Порівняльно-аналітичне право. Електронне наукове видання. – 2014. – № 1. – С. 159–162.

22. Константи́й О.В. До питання удосконалення виконання рішень судів в адміністративних справах // Електронне наукове видання «Юридичний науковий журнал». – 2015. – № 1. – С. 119–122.

Статті у зарубіжних виданнях та виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз:

1. Константи́й А.В. Интересы физических и юридических лиц как объект защиты в административном судопроизводстве Украины / А.В. Константи́й // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – Курск: «Редакция журнала научных публикаций аспирантов и докторантов», 2013. – № 7 (85). – 255 с. – С. 44–48.

2. Константи́й А. Права юридических лиц, которые защищаются в административном судопроизводстве Украины / А.В. Константи́й // Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata» («Закон и Жизнь»). – 2013. – № 12/2 (264). – С. 118-121.

3. Константи́й О.В. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері: міжнародний і національний рівень адміністративного судочинства / О.В. Константи́й // Адміністративне право і процес / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – № 2(4). – С. 196–203.

4. Константи́й А. Сравнительно-правовой анализ видов исков в административном судопроизводстве Украины и зарубежных государств / А.В. Константи́й // Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata» («Закон и Жизнь»). – 2014. – № 9/2 (273). – С. 60–64.

5. Константи́й О.В. Захист суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів в публічно-правовій сфері адміністративними судами: до питання меж та способів / О.В. Константи́й // Адміністративне право і процес / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2014. – № 3(9). – С. 163–171.

Тези доповідей на науково-практичних конференціях та «круглих столах»:

1. Константи́й О.В. Нагальні питання розвитку адміністративного законодавства (в контексті утвердження демократичної правової держави в Україні) / О.В. Константи́й // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.) // Ред. кол. О.Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В.П. Нагребельний та ін. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. – С. 300–304.

2. Константи́й О.В. Характерні риси адміністративного судочинства України серед існуючих у світі моделей адміністративної юстиції / О.В. Константи́й // Актуальні проблеми сучасного адміністративного права: матеріали круглого столу, 22 березня 2013 р. / за ред. В.М. Огаренка та ін. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – 264 с. – С. 109–111.

3. Константи́й О.В. Особливості застосування принципів офіційності, змагальності й об'єктивної істини в українському адміністративному судочинстві (в контексті вирішення проблеми утвердження справедливого правосуддя) / О.В. Константи́й // Адміністративне право в контексті європейського досвіду: зб. наук. мат. круглого столу (16 травня 2013 р., м. Київ) / За ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. – Х.: ТОВ «Планета-прінт», 2013. – 206 с. – С. 104–112.

4. Константи́й О.В. До питання удосконалення способів попереднього захисту суб'єктивних прав в адміністративному судочинстві України / О.В. Константи́й // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення: матеріали круглого столу, 10 грудня 2013 р. / за ред.

В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – 188 с. – С. 65–67.

5. Константий О.В. Особливості завдань і системи адміністративної юстиції в країнах загального права: концепція пошуку природної справедливості / О.В. Константий // Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права: Матеріали III Міжнародної наукової конференції. – К.: Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного, 2014. – 372 с. – С. 280–290.

6. Константий О.В. Перегляд адміністративних справ Верховним Судом України // Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук. праць / За ред. д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. – 130 с. – С. 80–88.

7. Константий О.В. Захист в адміністративному судочинстві законних інтересів платників податків // Проблеми теорії фінансового права в сучасний період: матеріали науково-практичного круглого столу / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 21 листопада 2014 р. – Запоріжжя: КПУ, 2014. – 100 с. – С. 34–35.

АНОТАЦІЯ

Константий О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2016.

У дисертації з урахуванням останніх суспільно-політичних та законодавчих змін, порівняльно-правового аналізу зарубіжного законодавства, національної практики правосуддя пропонується доктринальна система знань щодо захисту фізичними та юридичними особами своїх порушених у публічно-правових відносинах прав у процедурах адміністративного судочинства України.

Проведено класифікацію прав фізичних та юридичних осіб, які в разі їх порушень у відносинах із суб'єктами владних повноважень можуть захищатися в адміністративних судах України.

Досліджуються наявні способи інстанційного перегляду рішень судів в адміністративних справах. Відзначається, що апеляційний та касаційний перегляд за положеннями Кодексу адміністративного судочинства України відповідає ознакам ординарного способу виправлення помилок у практиці судів нижчого рівня, а провадження, здійснюване Верховним Судом України, – виняткового. Засобом забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах в Україні визнано перегляд Верховним Судом рішень Вищого адміністративного суду з підстав неоднакового застосування при їх прийнятті в подібних правовідносинах одних і тих самих норм права.

Наведено пропозиції відносно вдосконалення законодавчого регулювання процедур виконання рішень адміністративних судів з метою усунення наявних проблем.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні справи, фізичні та юридичні особи, права, судовий захист, суб'єкт владних повноважень, дискреційні повноваження, апеляція, касація, перегляд, судові рішення.

АННОТАЦИЯ

Константий А.В. Защита прав физических и юридических лиц в административном судопроизводстве: проблемы теории и практики. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого. Министерство образования и науки

Украины. – Харьков, 2016.

В диссертации с учетом последних общественно-политических и законодательных изменений, сравнительно-правового анализа зарубежного опыта и практики правосудия в Украине предлагается доктринальная система знаний о защите физическими и юридическими лицами своих нарушенных в публично-правовых отношениях прав в процедурах административного судопроизводства Украины.

Исследованы особенности основных существующих в мире моделей защиты органами административной юстиции прав частных лиц в публично-правовых отношениях, место среди них украинского механизма административного судопроизводства, подходы к защите в нем и в деятельности Европейского суда по правам человека прав и свобод, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основоположных свобод.

Установлено, что в Кодексе административного судопроизводства Украины реализовано «интерес-модель» судебной защиты в публично-правовых отношениях персонифицированного типа («нарушенные права, свободы и интересы физических лиц, права и законные интересы юридических лиц»). Подчеркивается, что это открывает для частных лиц широкие возможности беспристрастной защиты своих индивидуальных правовых ценностей в отношениях, возникающих при выполнении управленческих функций субъектами власти.

Выделены и классифицированы виды прав физических и юридических лиц, которые в случае их нарушений в отношениях с субъектами властных полномочий могут защищаться в административных судах.

Выясняются подходы к возможности защиты в целом прав человека в отношениях с органами управления и их должностными лицами и допустимых при этом процессуальных средств, которые имели место на землях Украины в разные исторические периоды. Отмечается применение в действующих положениях Кодекса административного судопроизводства «полной» модели судебной защиты, допустимость обеспечения в ней не только законности публичного управления, но и восстановления нарушенных субъектами властных полномочий прав физических и юридических лиц, возмещения причиненных ненадлежащим управлением убытков.

Определено существование в административном судопроизводстве Украины исков о незаконности (экстраординарных), полной юрисдикции (о полном восстановлении нарушенных прав, свобод, интересов), о применении репрессии (наложении финансовых, административно-хозяйственных санкций, других ограничивающих права мер по обращениям субъектов властных полномочий). Предлагается закрепить существование в Кодексе административного судопроизводства Украины исков об установлении наличия или отсутствия правоотношений, прав или обязанностей в сфере управления.

Исследуются существующие способы инстанционного пересмотра решений судов по административным делам. Отмечается, что апелляционный и кассационный пересмотр согласно с положениями Кодекса административного судопроизводства Украины отвечает признакам ординарного способа исправления ошибок в практике нижестоящих судов, а производство, осуществляемое Верховным Судом Украины, – исключительного. Средством обеспечения единства судебной практики по административным делам в Украине выступает пересмотр Верховным Судом решений Высшего административного суда на основании неодинакового применения при их принятии в подобных правоотношениях одних и тех же норм права.

Специальными средствами судебного контроля за исполнением судебных решений в административном судопроизводстве Украины определены: возложение судом на субъекта властных полномочий обязанности представить отчет о выполнении постановления, наложение на него штрафа в связи с ненадлежащим исполнением и подача истцом заявления о признании противоправными его решений, действий или бездействия. Сделаны предложения об усовершенствовании законодательного регулирования процедур исполнения решений административных судов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные дела, физические и юридические лица, права, судебная защита, субъект властных полномочий, дискреционные полномочия, апелляция, кассация, просмотр, судебные решения.

S U M M A R Y

Konstantiy A.V. Defense of rights of physical and juridical persons in administrative justice: theory and practice problems. – Should be treated as a manuscript.

The dissertation of for the degree of Doctor of Law by specialty 12.00.07 – administrative law; financial law; information law. – Yaroslav Mudryi National Law University. Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkov, 2016.

In the dissertation based on the latest socio-political and legislative changes, comparative legal analysis of foreign legislation, national practice of justice, the doctrinal knowledge system is proposed for the defense of violated public rights by physical and juridical persons in procedures of Ukrainian administrative justice. The classification of the rights of physical and juridical persons, which in case of violations in relation to the subjects of power, can defend themselves in the administrative courts of Ukraine.

The ways of reconsideration of the current court decisions on administrative cases are examined. It is noted that the appellate and cassation reconsideration in accordance with the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine meets the ordinary method of correcting errors in the practice of the lower courts, and the production, by the Supreme Court of Ukraine, - exceptional. It is declared that the means of ensuring the unity of the judicial practice of administrative law in Ukraine is the reconsideration of the Supreme Administrative Court by the Supreme Court on the basis of unequal use in their decision in such legal relationships of the same law.

The suggestions on improvement of legislative control of the procedures of the enforcement of administrative judgment in order to eliminate the current problems are offered.

Key words: administrative proceedings, administrative cases, the rights of physical and juridical persons, judicial protection, the subject of power, discretionary authority, appeal, cassation, review, judicial decisions.

Відповідальний за випуск:
доктор юридичних наук, професор
Гаращук В.М.

Підписано до друку 25.12.15 Формат 60x90/16.
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умовн. друк. арк. 1,7. Облік.-вид. арк. 1,9
Тираж 100 прим. Зам № 2325

Друкарня
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77