

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
“УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**СІДЕЙ ЯРОСЛАВ ЯРОСЛАВОВИЧ**

УДК 342.95 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ  
КОМПЕТЕНЦІЇ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ  
(на матеріалах судової практики)**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081– Право)

Подається на здобуття наукового ступеня  
*кандидата юридичних наук*

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_  
Я.Я. Сідей

Науковий керівник – Селіванов Анатолій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України

## АНОТАЦІЯ

*Сідей Я. Я.* Адміністративна юрисдикція судів загальної компетенції першої інстанції (на матеріалах судової практики). Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Міністерство освіти і науки України. Ужгород, 2018.

У роботі визначено, що судова компетенція – це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. В сучасних умовах, після Революції Гідності суд повинен розглядатися виключно як орган, який забезпечує справедливий судовий розгляд, застосування верховенства права в широкому обсязі охорони прав та свобод людини і громадянина. Всі його повноваження та діяльність по здійсненню правосуддя в будь-якій формі повинна базуватись на даних принципах. Доведено, що конституційно-правовий зміст судової юрисдикції полягає у конституційно-правовому статусі суду як органу, що забезпечує об'єктивний підхід до оцінки і поновлення прав і свобод людини і громадянина.

Визначено, що адміністративно-правові відносини є найбільшими за обсягом серед публічно-правових спорів. Так, їх відрізняє від конституційно-правових, процесуальних насамперед сфера відносин публічного або державного управління, особливий суб'єкт спору (суб'єкт

владних повноважень) та специфічний характер відносин, в яких виник спір, правова форма здійснення повноважень (рішення та дії); підстава вирішення адміністративно-правового спору. Враховуючи процесуальну сторону спору, пропонується включити до складу суб'єктів спору і суб'єкт адміністративної юрисдикції із самостійним процесуальним статусом. Автором доведено в онтологічному вимірі дослідження, що ознакою адміністративно-правового спору є його особливий об'єкт і предмет. Предмет спору визначається діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що стосуються публічних прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб. Визначається, що адміністративно-правовий спір є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. На нашу думку, сутність адміністративного спору повинна визначати сутність адміністративного процесу, а не навпаки.

Встановлюється, що судову компетенцію суду першої інстанції слід розглядати як найважливішу складову частини (блоку елементів) правового статусу суду першої інстанції за широким розумінням, уповноваженого органу здатного розглядати справи про адміністративні правопорушення. На основі аналізу прав та обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, виділено чотири елементи адміністративно-юрисдикційної компетенції: функціональна компетенція; предметна компетенція; територіальна компетенція; процесуальна компетенція.

Досліджено питання зміни законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції. Визначення юрисдикції спору в більшості випадків залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не

узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій (йдеться про податкові спори). Доведено, що на практиці продовжує складатися ситуація, коли адміністративне судочинство фактично «розділене» між трьома системами судів, і виходить, що поняття «адміністративна справа» теж має потрійний зміст: адміністративні справи, що виникають при здійсненні підприємницької та іншої економічної діяльності (розглядаються господарськими судами), адміністративні справи з участю громадян (підвідомчі судам загальної юрисдикції) та адміністративні справи, підвідомчі спеціалізованим адміністративним судам. На думку автора, це може бути ще одним критерієм класифікації адміністративних справ. Різниця полягає в особливостях виникнення відносин. Звідси впливає різна підсудність даних справ.

Проаналізовано правове регулювання застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності громадян (фізичних осіб), правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності, проблеми колізій і неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції. На сучасному етапі Кодекс України про адміністративні правопорушення як основний правовий акт, який містить велику кількість адміністративно-процесуальних норм, потребує кардинального оновлення. Тому виходячи з норм Конституції України, питання про підвідомчість розгляду справ про адміністративні проступки має вирішитися через остаточне вирішення суб'єктом-відповідачем по справі. Зауважено, що слід нормативно визначити правила виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ та зберегти судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Акцентується на тому, що визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються і інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом місцевого референдуму). При дослідженні адміністративних справ, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам встановлено, що законодавець будь-які нові категорії справ, які так чи інакше пов'язані з участю органів державної влади, відносить до справ, що впливають з публічних правовідносин. На думку автора, справи про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, яка підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ. Тому запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 20 КАС України та виключити дану категорію справ з підсудності місцевих загальних судів як адміністративних.

Дисертантом констатовано, що питання правових колізій та неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції основним засобом запобігання їх виникнення є систематизація адміністративно-деліктного законодавства. Встановлено, що попередження окремих видів колізій, їх вирішення можливе шляхом закріплення загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті та вчасне внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів. Встановлено, що чинними нормами КУпАП не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд до іншого суду, що порушує вимоги ст. 6 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Дослідження неоднакового застосування судами першої інстанції

адміністративної юрисдикції дозволяє зробити висновок, що КУпАП не передбачає процесуального інституту відводу судді, у зв'язку з чим судам доводиться застосовувати аналогію права за КАС України. Тому запропоновано внести зміни до КУпАП та врегулювати це питання, щоб уникнути ситуації, коли суди можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчинені суддями цих же судів.

## ANNOTATION

*Sidey Y. Y.* administrative jurisdiction of courts of general jurisdiction of the first instance (on materials of judicial practice). On rights for a manuscript.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after specialty 12.00.07 - administrative law and process; financial right; an informative right is State higher educational establishment the «Uzhgorod national university», Department of education and science of Ukraine. Uzhgorod, 2018.

The work stipulates that judicial competence is a set of legally established powers (power rights and duties) of a certain judicial body, including a specialized court, in relation to the issues determined by the law that are subject to resolution. In modern conditions, after the Revolution of Merit, the court should be considered exclusively as a body that ensures a fair trial, the application of the rule of law in a wide range of protection of human and civil rights and freedoms. All his powers and activities in the administration of justice in any form shall be based on these principles. It is proved that the constitutional and legal content of judicial jurisdiction consists in the constitutional and legal status of the court as the body that provides an objective approach to the evaluation and renewal of human and civil rights and freedoms.

It is determined that administrative-legal relations are the largest in terms of public-law disputes. Thus, they are distinguished from the constitutional, legal, procedural, first of all, the sphere of relations of public or state administration, the special subject of the dispute (the subject of authority) and the specific nature of the relations in which the dispute arose, the legal form of the exercise of powers (decisions and actions); basis of the decision of the

administrative-legal dispute. Taking into account the procedural aspect of the dispute, it is proposed to include in the structure of the subjects of the dispute and the subject of administrative jurisdiction with an independent procedural status. The author has proved in the ontological dimension of the study that the feature of an administrative-legal dispute is its special object and subject. The subject matter of the dispute is determined by the actions or inaction of the bodies entrusted with state authority powers relating to the public rights and obligations of individuals and legal entities. It is determined that the administrative legal dispute is a way of protecting the violated subjective public law. In our opinion, the essence of an administrative dispute should determine the essence of the administrative process, and not vice versa.

It is established that the judicial competence of the court of first instance should be regarded as the most important component of the (block of elements) of the legal status of the court of first instance in the broad sense, the authorized body capable of handling cases of administrative offenses. Based on the analysis of the rights and responsibilities of the subject of administrative jurisdiction, four elements of administrative and jurisdictional competence are allocated: functional competence; subject competence; territorial competence; procedural competence.

The issue of changing the legislation on the competence of courts in relation to the determination of jurisdiction is investigated. Determining the jurisdiction of the dispute in most cases remains a rather difficult problem for practice, which is due not only to imperfect legislation, but also to existing dogma in science and practice. Special problems in the division of jurisdiction arise when, in determining the criteria for such a distinction, the law proceeds from diverse features not coordinated with each other, as a result of which the same dispute can be formally dealt with by courts of different jurisdictions (these are tax disputes). It is proved that in practice the situation continues, when

administrative legal proceedings are actually "divided" between the three systems of courts, and it turns out that the term "administrative case", too, has a triple content: administrative cases that arise in the implementation of entrepreneurial and other economic activities (considered by the economic courts), administrative cases involving citizens (subordinate to courts of general jurisdiction) and administrative cases subordinate to specialized administrative courts. According to the author, this may be another criterion for the classification of administrative cases. The difference lies in the peculiarities of the emergence of relations. Hence the different jurisdiction of these cases.

The legal regulation of the application of judicial jurisdiction on issues of administrative responsibility of citizens (individuals), the legal regulation of the application of administrative judicial jurisdiction in the field of administrative activity, problems of conflicts and unequal use of convictions of the first instance of administrative jurisdiction are analyzed. At the present stage, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, as the main legal act, which contains a large number of administrative-procedural norms, needs a radical update. Therefore, based on the norms of the Constitution of Ukraine, the question of the jurisdiction of the consideration of cases of administrative misconduct must be resolved because of the final decision by the respondent in the case. It was noted that the rules of exclusive judicial jurisdiction of administrative and delinquent cases should be regulated and the judicial jurisdiction of cases concerning administrative violations should be retained.

It is emphasized that the definition of an administrative case covers not only disputes arising from administrative-legal relations; Other public-law disputes are included here (for example, administrative courts deal with disputes related to the election process or the process of the local referendum). In the investigation of administrative cases related to the residence of foreigners and stateless persons in Ukraine on the detention of foreigners or stateless persons in

order to ensure their transfer in accordance with international treaties of Ukraine on readmission, which are found by the local general courts as administrative courts, that the legislator any new categories of cases that are in one way or another connected with the participation of public authorities, refer to cases arising from public legal relations. According to the author, cases concerning the temporary placement of a foreign citizen to be readmitted should be excluded from the list of administrative cases. Therefore it is proposed to make changes to Part 1 of Art. 20 KAS of Ukraine and exclude this category of cases from the jurisdiction of local general courts as administrative ones.

The dissertation states that the issues of legal conflicts and unequal use of first instance courts of administrative jurisdiction by the main means of preventing their occurrence are the systematization of administrative and tort law. It was established that the prevention of certain types of collisions, their solution is possible by consolidation of general and special norms in one normative act and timely introduction of amendments and additions to normative-legal acts. It is established that the current rules of the KUpAP do not specify the order of transferring the case about an administrative offense to another court, which violates the requirements of Art. 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Investigating the unequal use of courts of first instance in administrative jurisdiction allows us to conclude that KUpAP does not foresee a judicial arbitration institute, in connection with which courts have to apply the analogy of law to the KAS of Ukraine. Therefore, it is proposed to amend the KUpAP and resolve this issue in order to avoid a situation where courts can handle cases of administrative offenses committed by judges of the same courts.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Сідей Я.Я. Конституційно-правовий зміст судової юрисдикції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Том 2. С. 141-145.
2. Сідей Я.Я. Адміністративно-правові спори у сфері судової компетенції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 50. Том 2. С. 58-60.
3. Сідей Я.Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 40-43.
4. Сідей Я.Я. Застосування адміністративної судової юрисдикції у сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів). *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 265-267.
5. Sidey Y. Administrative jurisdiction of first instance courts. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. S. 154-158.
6. Сідей Я.Я. Теоретичні основи визначення адміністративної юрисдикції в обсязі застосування її судами першої інстанції. *Закарпатські правові читання. Матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (19-21 квітня 2018 р., м. Ужгород)*. Ужгородський національний університет; За заг. ред. В.І. Смоланки, О.Я. Рогача, Я.В. Лазура. Ужгород: РІК-У, 2018. Т.2. С. 219-225.
7. Сідей Я.Я. Залучення громадянином третіх осіб при розгляді адміністративних спорів. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Правова аналітика”. (22 травня 2018 р., м. Київ)*. Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. 2018. С. 31-33.

**THE LIST OF SCIENTIFIC ARTICLES PUBLISHED ON THE  
THESIS TOPIC**

1. Sidej Ya.Ya. Konstytucijno-pravovyj zmist sudovoyi yury'sdy'kciyi. *Naukovy'j visny'k Xersons'kogo derzhavnogo universy'tetu. Seriya Yury'dy'chni nauky'*. 2017. Vy'p. 6. Tom 2. S. 141-145.

2. Sidej Ya.Ya. Administraty'vno-pravovi spory' u sferi sudovoyi kompetenciyi. *Naukovy'j visny'k Uzhgorods'kogo nacional'nogo universy'tetu. Seriya «Pravo»*. 2018. # 50. Tom 2. S. 58-60.

3. Sidej Ya.Ya. Rozmezhuvannya administraty'vnoyi yury'sdy'kciyi z inshy'my' vy'damy' yury'sdy'kciyi u sferi sudovoyi kompetenciyi. *Pidpry'yemny'cztvo, gospodarstvo i pravo*. 2018. # 6. S. 40-43.

4. Sidej Ya.Ya. Zastosuvannya administraty'vnoyi sudovoyi yury'sdy'kciyi u sferi upravlins'koyi diyal'nosti (publichno-pravovy'x sporiv). *Porivnyal'no-anality'chne pravo*. 2018. # 2. S. 265-267.

5. Sidey Y. Administrative jurisdiction of first instance courts. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. # 3. S. 154-158.

6. Sidej Ya.Ya. Teorety'chni osnovy' vy'znachennya administraty'vnoyi yury'sdy'kciyi v obsyazi zastosuvannya yiyi cudamy' pershoji instanciyi. *Zakarpats'ki pravovi chy'tannya. Materialy' X Mizhnarodnoyi naukovo-prakty'chnoyi konferenciyi (19-21 kvitnya 2018 r., m. Uzhgorod)*. Uzhgorods'ky'j nacional'ny'j universy'tet; Za zag. red. V.I. Smolanky', O.Ya. Rogacha, Ya.V. Lazura. Uzhgorod: RIK-U, 2018. T.2. S. 219-225.

7. Sidej Ya.Ya. Zaluchennya gromadyany'nom tretix osib pry' rozglyadi administraty'vny'x sporiv. *Materialy' mizhnarodnoyi naukovo-prakty'chnoyi konferenciyi "Pravova anality'ka"*. (22 travnya 2018 r., m. Ky'yiv). Insty'tut derzhavy' i prava imeni V.M. Korecz'kogo NAN Ukrayiny'. 2018. S. 31-33.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ I. Теоретичні основи визначення адміністративної юрисдикції в обсязі застосування її судами першої інстанції.....</b>	<b>24</b>
1.1. Судова юрисдикція – конституційно-правовий зміст.....	24
1.2. Адміністративно-правові спори в сфері судової компетенції.....	67
1.3. Визначення інституту адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції.....	88
1.4. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції.....	98
Висновки до розділу I.....	123
<b>РОЗДІЛ II. Вирішення адміністративно-правових спорів загальними судами у сфері забезпечення прав і свобод людини.....</b>	<b>126</b>
2.1. Правове регулювання застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності громадян (фізичних осіб).....	126
2.2. Правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів).....	138
2.3. Проблеми колізій і неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції. ....	148
Висновки до розділу II.....	158

**ВИСНОВКИ.....160**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....167**

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Конституцією України 1996 р. зі змінами та доповненнями від 2 червня 2016 р. проголошено положення про поширення юрисдикції судів на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи (ч. 3 ст. 124). Все це вказує на посилення ролі суду в українській державі, оскільки компетенція суду поширюється на будь-який юридичний спір. Тому із реалізацією нових положень Конституції України та прийняттям нових процесуальних кодексів зменшується актуальність дослідження відомого в адміністративно-правовій теорії інституту підвідомчості.

У той же час, в діяльності адміністративних судів існує чимало проблем, вирішення яких потребує як організаційного забезпечення, так і наукового дослідження. Одна з них полягає у розбіжностях розуміння правових кореляцій між юридичними властивостями предмета оскарження і компетенцією суду. Результати таких розбіжностей виявляються у різному вирішенні питання судової юрисдикції за однаковими по юридичній сутності позовами.

Аналіз юридичної літератури показав, що в сучасних умовах проблеми адміністративної юрисдикції залишаються недостатньо розробленими. Так, відсутній єдиний підхід вчених-правників до визначення адміністративної юрисдикції, яка доволі спрощено ототожнюється з підвідомчістю, що вбачається спірним явищем.

З практичної точки зору дослідження адміністративної юрисдикції зумовлено неоднозначним вирішенням питання про належність того чи іншого спору або іншого правового питання до відання конкретного суду, що в кінцевому підсумку призводить до порушення прав особи на справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку

незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Дає ознаки існування внутрішньо розділених юрисдикцій «адміністративне судочинство» і «судочинство з предмету адміністративної відповідальності».

У зв'язку із цим питання обґрунтування адміністративної юрисдикції потребують концептуально нового підходу, який відповідав би тим змінам у правовому регулюванні, які відбулися в Україні в умовах проведення судово-правової реформи.

Важливим підґрунтям дисертаційної роботи послужили праці відомих українських і зарубіжних учених у галузях адміністративного права В.Б. Авер'янова, О.В. Анпілогова, К.К. Афанасьєва, О.А. Баранова, Ю.П. Битяка, В.Д. Бринцева, В.М. Бевзенка, Ю.Л. Белоусова, О.В. Бачуна, Н.В. Васильєва, Ю.В. Георгієвського, І.В. Венедиктової, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.І. Горбатюка, В.В. Гордєєва, С.Д. Дубенко, Ж.В. Завальної, Ю.М. Ільницької, В.В. Коваленка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Я.В. Лазура, О.С. Лагоди, А.П. Ліпенцева, О.А. Малікіна, Т.В. Маматова, Н.П. Матюхіна, В.І. Мельниченка, О.І. Миколенка, А.О. Нечитайленка, О.Ю. Оболенський, М.Б. Острах, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, А.А. Стрижака, В.М. Скавронюка та ін.

Праці названих учених, безумовно, мають важливу наукову і практичну цінність. Однак значна кількість питань, пов'язаних саме з адміністративною юрисдикцією судів загальної компетенції першої інстанції, не отримала належного висвітлення. Перш за все не виявлено чітко роль самої судової влади в даній діяльності, потребують наукового опрацювання проблеми компетенції суддів у здійсненні адміністративної юрисдикції та інші питання концептуального характеру. Не менш важливими є уточнення взаємодії суддів з іншими суб'єктами адміністративної юрисдикції, пошук найбільш оптимальної моделі їх спільної адміністративно-юрисдикційної компетенції. Необхідність

реалізації в Україні права на справедливий судовий розгляд активізує потребу доктринального дослідження природи адміністративної судової юрисдикції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права Ужгородського державного університету в межах цільової комплексної програми «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531). Тему дисертації було затверджено рішенням ученої ради Інституту законодавства Верховної Ради України 26 червня 2016 р. (протокол № 9).

**Мета й завдання дослідження.** З огляду на сучасний стан наукових досліджень названої проблеми мета роботи полягає у визначенні адміністративної юрисдикції судів загальної компетенції першої інстанції на матеріалах судової практики. Досягнення мети зумовило постановку таких основних завдань:

- розкрити конституційно-правовий зміст особливостей судової юрисдикції;
- охарактеризувати адміністративно-правові спори, які відносяться до сфери судової компетенції;
- визначити змістовний обсяг інституту адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції;
- розмежувати адміністративну юрисдикцію з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції;
- проаналізувати правове регулювання застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб;
- дослідити правове регулювання застосування судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності, зокрема, при розгляді публічно-правових спорів;

- виявити колізії та неоднакове застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції і сформулювати науково обґрунтовані і практично доцільні пропозиції щодо їх вирішення.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, врегульовані нормами права, що виникають у сфері адміністративної юрисдикції судів загальної компетенції першої інстанції. *Предметом дослідження* є адміністративна юрисдикція судів загальної компетенції першої інстанції (на матеріалах судової практики).

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дисертації становить цілісна й узгоджена система методів, способів і прийомів наукового пізнання, що надала можливість проаналізувати обране правове явище у контексті його соціального змісту і юридичних форм. В основу методологічної конструкції дисертаційної роботи покладено фундаментальні, загальнонаукові і спеціальні методи.

Діалектичний метод використовувався при з'ясуванні конституційно-правового змісту судової юрисдикції, сутності адміністративно-правових спорів в сфері судової юрисдикції, визначення адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції їх правової природи, обґрунтуванні основних понять, дослідженні правових явищ у контексті їх розвитку і взаємозв'язку (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3).

Структурно-системний метод був застосований автором для визначення розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції (підрозділ 1.4); порівняльно-правовий – для порівняння норм права України й зарубіжних країн у сфері адміністративної юрисдикції в обсязі застосування її застосування судами першої інстанції (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4).

Формально-логічний метод знайшов використання при розмежуванні схожих за своїм змістом понять «адміністративна юрисдикція» та «адміністративна юстиція», «судова юрисдикція» (підрозділи 1.1, 1.4)

Оперування методами моделювання, аналізу й синтезу надало можливість сформулювати пропозиції з удосконалення законодавства та подолання колізій і з аналізом неоднакового застосування судами першої інстанції повноважень у сфері адміністративної юрисдикції (підрозділ 2.3).

Центральним методом дослідження в дисертаційній роботі є антропологічний підхід, заснований на доктрині природного права, за допомогою якого досліджувалось вирішення адміністративно-правових спорів (в сфері адміністративно-правових проступків) загальними судами як реальне застосування принципу верховенства права стосовно прав і свобод людини і громадянина (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Усі методи наукового пізнання застосовувалися автором системно та комплексно, що забезпечило переконливість, достовірність отримання результатів та успішність у досягненні поставленої мети.

Теоретичні підвалини дослідження були базисом при аналізі досягнутих результатів представниками правових дисциплін конституційного, адміністративного та інших галузей права. Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 15 грудня 2017 р., а також доповнюючі джерела - міжнародні договори, законодавство зарубіжних країн, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, що впорядковують відносини у досліджуваній царині. Емпіричну базу дослідження становить судове право та статистика.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших в Україні узагальнюючих наукових праць, присвячену практичним проблемам праворозуміння та правозастосування адміністративної юрисдикції. За її результатами сформульовано й обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки і пропозиції, що мають наукову новизну.

*Вперше:*

- доведено, що конституційно-правовий зміст судової юрисдикції полягає у спроможності вирішенню спорів в широкому спектрі конституційно-правових відносин. Прерогативою суду першої інстанції є пряме застосування принципу верховенства права та захист прав і свобод людини і громадянина;

- доведено, що судову компетенцію суду першої інстанції слід розглядати як найважливішу складову частини (блоку елементів) правового статусу суду першої інстанції як органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення;

- обґрунтована доцільність визначення адміністративної справи як такої, що охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин але й інших публічно-правових спорів;

- доведено, що справи про тимчасове розміщення іноземного громадянина, який підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ; у зв'язку з цим, запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 20 КАС України та виключити дану категорію справ з підсудності місцевих загальних судів як адміністративних.

*Удосконалено:*

- положення, що особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій;

- особливості тенденції, яка на практиці впливає на адміністративне судочинство, оскільки фактично існує «розділене» між трьома спеціалізаціями судів, тому, поняття «адміністративна справа» теж має потрійний зміст: адміністративні справи, що виникають при здійсненні підприємницької та іншої економічної діяльності (розглядаються господарськими судами), адміністративні справи з участю громадян (підвідомчі судам загальної юрисдикції) та адміністративні справи,

підвідомчі адміністративним судам;

- положення, що слід нормативно визначити правила виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ та зберегти судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- підхід щодо попередження окремих видів колізій, зокремо встановлено, що їх вирішення можливе шляхом закріплення загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті та вчасне внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів;
- підхід про те, що чинними нормами КУпАП не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд до іншого суду, що порушує вимоги ст. 6 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод, тому запропоновано внести відповідні зміни до КУпАП.

*Набули подальшого розвитку:*

- кваліфікаційна характеристика судової юрисдикції;
- теоретичні уявлення про подальший розвиток судової юрисдикції;
- положення щодо розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами судової юрисдикції в сфері судової компетенції.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що ця дисертація містить висновки і пропозиції, які можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій діяльності – для більш активного розвитку науки адміністративного права і як підґрунтя для подальшого наукового вирішення проблем адміністративної юрисдикції судів загальної компетенції першої інстанції;

у правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства щодо адміністративної юрисдикції судів загальної компетенції першої інстанції, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства

України. Автор підтримує позицію вчених щодо створення єдиної моделі Адміністративного кодексу України;

– у *правозастосовній сфері* – сформульовані рекомендації для удосконалення практичної діяльності судів загальної компетенції першої інстанції;

– у *навчальному процесі науково-практичне дослідження пропонується використати* – під час викладання курсу з адміністративного права, адміністративного судочинства, підготовки навчально-методичних посібників, науково-практичних коментарів до чинного законодавства України, що стосуються адміністративної юрисдикції в обсязі застосування її судами першої інстанції;

– у *практичній роботі* – як теоретичне підґрунтя для поліпшення розуміння сутності адміністративної юрисдикції судів загальної компетенції першої інстанції серед населення з метою підвищення рівня довіри до судової влади.

**Особистий внесок здобувача.** Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права та адміністративного процесу, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертаційна робота виконана й обговорювалася на кафедрі адміністративного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Основні положення, висновки і пропозиції були викладені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, зокрема, “Правова аналітика” у Інституті держави і права імені В.М. Корецького НАН України (22 травня 2018 р., м. Київ) та Закарпатських правових читаннях (19-21 квітня 2018 р., м. Ужгород).

**Публікації.** Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації за темою дисертаційного дослідження викладені автором у 5

наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, з яких 1 стаття у міжнародному науковому фаховому виданні, включеної до міжнародних наукометричних баз даних та у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура й обсяг дисертації**, що зумовлена предметом, метою й завданнями дослідження, складається зі вступу, двох розділів, що уміщують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 192 сторінки, список використаних джерел – 26 сторінок.

**РОЗДІЛ І.**  
**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В ОБСЯЗІ ЗАСТОСУВАННЯ**  
**ЇЇ СУДАМИ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ**

**1.1 Судова юрисдикція – конституційно-правовий зміст**

Відповідно до ст. 8 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Втілення цього принципу в законодавство та юридичну практику має забезпечуватися існуванням незалежної та сильної судової влади, яка може виконувати покладені на неї завдання та виступати дієвим гарантом забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Це особливо важливо в контексті інтеграції України до Європейського Союзу, визнання та взяття на себе зобов'язань гарантувати європейські цінності, серед яких належить праву на справедливий судовий розгляд, проголошеного в міжнародних актах, основним серед яких є Конвенція про захист прав і основоположних свобод.

Універсальність принципу верховенства права у конституційно-правовому вимірі, а також вплив Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод, конвенційних прав, зокрема права на справедливий судовий розгляд та права на ефективні засоби правового захисту стають визначальними та детермінують новий масштаб доктринального дослідження суду як суб'єкта судового права.

20 травня 2015 р. Указом Президента України була затверджена «Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки», яка серед першочергових реформ визначила проведення судової реформи, метою якої є утвердження такого

правопорядку, що ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки. Суд повинен існувати для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави та суспільства шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

При цьому, проведенню судової реформи має передувати доктринальне переосмислення судової юрисдикції як конституційно-правового феномену. Це стосується і змін, які стали нагальними з прийняттям Верховною Радою України 2 червня 2016 року законів України: «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «Про судоустрій та статус суддів», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження» та прийняття нових процесуальних кодексів.

Діяльність Конституційної Комісії, яка розробляла конституційну реформу в частині правосуддя була схвалена Венеціанською комісією (Європейська комісія за демократію через право) спрямовувалася на комплексне реформування конституційних засад правосуддя, основоположними серед яких були: максимальна деполітизація та незалежність судової влади, оптимізація системи судоустрою, підвищення професійних вимог та стандартів для представників суддівського корпусу, підвищення відповідальності суддів за неналежне виконання ними своїх функцій тощо. Це має забезпечити кожному належний доступ до правосуддя та право на справедливий суд.

У зв'язку з цим як влучно зазначає С.В. Шевчук, «Покликання судді полягає у відстоюванні прав людини і утвердженні верховенства права, а в радянські часи ці поняття були фікцією. Відмінність українського судді від європейського в тому, що наші судді спочатку

шукають норму і виривають її з контексту, а їхні європейські колеги насамперед шукають принцип, де норма може бути лише елементом аргументації» [216].

Більш того, незважаючи на значну кількість теоретичних досліджень, проблема судової юрисдикції досліджувалась з точки зору догматичної юриспруденції і, як наслідок, судові процедури, судочинство, правосуддя розглядались як правозастосовні процедури, чим була знівельована роль суду у правовій системі та право суду критики закону в дусі верховенства права. Це було зумовлено методологічним монізмом, який обмежував наукові дослідження догмою права, а спеціальні методи наукового пізнання практично не розроблялися.

Теоретичну основу дослідження даного підрозділу становлять наукові роботи філософів та юристів, які стали невід'ємною частиною доктрини юриспруденції та науки судового права, зокрема, до загальнонаукових в дослідженні використано роботи Аристотеля, Платона, Д. Локка, І. Канта, Г.В.Ф. Гегеля, О. Гамільтона, С.Десницького, М. Драгоманова та інші. Серед загальнотеоретичних робіт, присвячених дослідженням різних аспектів судової влади і правосуддя, які здійснили вплив на формування доктрини судового права, слід відмітити Д. Бароніна, В. Городовенка, С. Глущенко, Ю. Грошевого, І. Марочкіна, Л. Москвич, та інших; у рамках спеціальних досліджень вчених-процесуалістів торкалися цих питань О. Гетьманцев, І. Дзінкевич, В. Комаров, К. Гусаров, О. Захарова, С. Фурса, Д. Шадура, М. Штефан та ін. Дослідженням сутності судової влади, аналізу її становлення та розвитку в Україні присвячені численні праці таких вітчизняних вчених як В. Бринцев, М. Вільгушинський, Ю. Грошевий, П. Карпечкін, Ю. Кравченко, І. Марочкін, Л.Москвич, І.Назаров, Д. Притика, А. Селіванов, А. Стрижак, Ю. Тодика, І. Туркіна, Т. Француз, А. Хливнюк, Н. Чернишова, Ю. Чуприна, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шишкін та ін.

Конституція, закріпивши право кожного на звернення до суду, тобто право громадянина і людини на правосуддя, тим самим припускає, що будь-який громадянин може звернутися за допомогою до судової влади у разі порушення його прав посадовою особою, органом виконавчої влади. У розвиток цього конституційного положення вченими вносяться вельми цінні пропозиції щодо вдосконалення інституту судового захисту прав і свобод громадян. Для реалізації потрібно цілий комплекс законодавчих, організаційно-соціальних заходів. В.П. Кашепов підкреслює, що в сфері загальної організації судового захисту необхідні також подальше упорядкування й удосконалювання самої судової системи, головною завданням яких буде розгляд справ і матеріалів, безпосередньо пов'язаних з судовим захистом прав і свобод та ін [63, с.69].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що коли судова влада здійснюється допомогою галузевого судочинства, то дослідження генезису і сутності самої судової влади дозволяє сформулювати теоретичну основу розробки механізму реалізації судової влади.

Конституційно-правове регулювання принципів і діяльності судів говорить про значущість найвищої цінності суду для громадянського суспільства, його значення і для побудови правової держави в нашій країні. Судова влада, таким чином, є головним механізмом захисту і відновлення порушених прав. Зміцнення судової влади і вдосконалення судочинства - ось основні віхи одного шляху – побудови правової держави.

Взаємозв'язок та співвідношення понять судова влада та правосуддя та їх вплив на формування правового статусу суду не піддається критиці, але існують два основні напрями їх визначення. Так, серед основних сучасних поглядів на правосуддя та судову владу слід вказати К.В. Гусарова, який термін «правосуддя» вважає похідним від інституту судової влади, і від аналізу судової влади як виду державної діяльності переходить до дослідження правосуддя і його функцій у цивільному процесі[40, с.12]. Але, з іншого боку, слід враховувати

також і те, що поняття правосуддя є основним і визначальним для формування правильних уявлень про сутність та значення судової влади.

Аналіз сучасних наукових поглядів не дає можливості правильно визначити та зрозуміти сутність та значення таких інститутів як правосуддя та судова влада, охарактеризувати їх вплив на судочинство та правовий статус суду. Якщо ретроспективно поглянути на проблему формування основних наукових поглядів на правосуддя та судову владу, слід зауважити наступні основні аспекти.

По-перше, спроби виділити або виокремити судову владу в системі органів державної влади здійснювалися достатньо давно, приблизно із часів формування перших державних утворень та державних органів. Так, з одного боку, передумовами формування концептуальних основ доктрини розподілу влад у державі можна вважати ідею про божественне походження судової влади і біблейське походження розподілу влад, яка відображена в історії біблейського земного суду із гл.2 пунктів 13-21 книги «Вихід», де Мойсей, намагаючись за власною ініціативою розв'язати суперечку двох євреїв, почув від одного з них запитання: «Хто поставив тебе начальником і суддею над нами?» [165].

Аристотель у своїй праці «Політика» вказував на те, що є гілки влади, які існують у певній формі за будь-якого правління: перша – це ради, що приймають остаточні рішення держави з питань оголошення війни і миру, укладання угод, контролю розрахунків уряду, законодавчої діяльності; друга – це різноманітні урядові й адміністративні посади, і третя – система правосуддя. При цьому він зауважував на те, що суди повинні бути народними, вибрані жеребкуванням із великого списку і здійснювати владу спільно з радами або ж вони можуть бути обмеженими у владі й утворені жорсткішим способом[10].

Таким чином, можна з упевненістю сказати про те, що судову владу виділили як гілку влади із давніх часів формування перших державно-владних організацій, але погляди на її сутність та значення усталеного

характеру не набули. Так, зокрема, при формуванні державних судів за часів Римської держави правосуддя вважалося способом вирішення спорів, передусім, приватноправового характеру, та судова влада підкорялася найвищому органу державної влади в державі – або принцепсу, або імператору. Незалежність судової влади не була визначеною остаточно ще впродовж достатньо тривалого часу. Зокрема, Платон про владний характер судової діяльності зазначав: «Кожен правитель у певних випадках виступає як суддя; суддя ж, не будучи правителем, тим не менше стає ним... у той день, коли своїм вироком закінчує судову справу» [135, с.56].

В подальшому розвиток судової влади і її основних функцій і повноважень залежав від її визнання як однієї із гілок влади, яка була визнана самостійною і рівноправною по відношенню до інших гілок влади в державі. Основні загальнотеоретичні погляди на роль і значення судової влади, які залишаються на сьогодні панівними у правовій науці, сформувалися упродовж XVI-XIX ст. Основні засади формування цих поглядів було закладено видатними філософами, зокрема, Д. Локком, І. Кантом, Г.В.Ф. Гегелем, О. Гамільтоном та іншими, а також нашими співвітчизниками С. Десницьким та М. Драгомановим.

Зокрема, Джон Локк у своїй роботі «Два трактати про державне правління», спираючись на висловлені до нього ідеї природного права, суспільного договору, народного суверенітету, збалансованості влад, законності повстання проти влади тирана та інших, розвинув цілісну доктрину або теорію розподілу влад, в якій, зокрема, публічно-владні повноваження держави чітко розмежував та поділив між різними її органами, оскільки природа наділила людину різними рисами, зокрема, такими, як здатність розуму створювати загальні правила і керуватися ними уособлюються у законодавчій владі, здатність своїми силами виконувати ці рішення, застосовувати загальні правила до конкретних ситуацій – у суді та виконавчій владі, і здатність визначати своє ставлення

до інших людей – у союзній або федеративній владі, що відає міжнародними відносинами [96, с. 57].

Імануїл Кант сформував власний підхід до ідеї розподілу влад у державі, відповідно до якого будь-яка держава має три влади: законодавчу (яка належить тільки суверенній «колективній волі народу»), виконавчу (зосереджену у законного правителя і підпорядковану законодавчій, верховній владі), судову (що призначається владою виконавчою), і субординація і злагода цих трьох влад здатні запобігати деспотизм і гарантувати благополуччя держави [61, с.181].

На противагу І. Канту, Георг Вільгельм Фрідріх Гегель у своїй праці «Філософія права» справедливо вказував на належний розподіл влад у державі як «гарантію публічної свободи», але розумів характер і призначення розподілу влад, їхнього складу своєрідно: він вважав точку зору самостійності влад та їхнього взаємного обмеження хибною, оскільки при такому підході передбачається ворожість кожної із влад до інших, їх взаємні побоювання і протидії і, навпаки, виступав за таку органічну єдність різних влад, при якій усі влади виходять із могутності цілого і є її «плинними членами». Так, він зазначав, що урядова влада, до якої він відносив і владу судову, є влада підводити особливі сфери й окремі випадки під загальне, завдання якої є виконання рішень монарха, підтримка існуючих законів і установ, і князівська влада служить початком, який об'єднує решту видів влади в єдине цілісне[33, с.35].

Він також зауважив на те, що суспільна цінність судової влади полягає передусім в тому, що суд - це гарантія реалізації права члена громадянського суспільства на здійснення правосуддя і орган державної влади, тому громадянин зобов'язаний з'явитися перед судом внаслідок визнання над собою влади суду, яка поширюється і на правителя і на кожного члена суспільства[33, с.37]. Таким чином, він визначив основні засади судочинства, зокрема загальнообов'язковість судових рішень, а також гласність та публічність процесу: здійснення судової влади, на його

думку, має бути гласним, публічним, що, з одного боку, є гарантією прав учасників процесу, а з іншого - пов'язана з необхідністю довіри громадян і суспільства.

Щодо правового статусу судді, то на думку Г.В.Ф. Гегеля, він «не тільки здійснює закони, він є... і діяльною стороною, його точка зору, його думка тощо впливають на хід справи», тому його рішення «складається із двох елементів: один з них - закон, другий - думка, точка зору, характер судді, і ця друга сторона в значній мірі існує» [33, с.39].

На основі теорій І. Канта та Г.В.Ф. Гегеля формується наукові та теоретичні підходи до визначення правового статусу суду в судочинстві як незалежного органу здійснення судової влади і правосуддя, який реалізує норми права через призму свого суб'єктивного бачення і розуміння справи. Але незалежність судової влади як визначальна характеристика правового статусу суду є надбанням більш пізнього етапу розвитку наукової думки.

При формуванні основного погляду на різні гілки влади в державі і їх взаємодію як систему стримувань і противаг слід згадати Полібія, який вказував на те, що римляни підкорили світ менш як за п'ятдесят три роки тому, що в Римі усталилася змішана форма правління, елементи якої були ретельно дібрані і склали стійку рівновагу, а таємниця римського урядування полягає в тому, що ці три влади стримують одна одну і в такий спосіб відвертають тенденції до занепаду, яка стає неминучою при надмірному посиленні однієї з них [207, с.12].

Система «стримувань і противаг» як механізм взаємодії різних гілок влади в державі в американській конституційній доктрині завжди розглядалася в трьох аспектах: по-перше, як розподіл влад, зокрема, Дж.Медісон вважав, що зосередження всіх повноважень в одних і тих же руках однаково можна назвати тиранією, то Т.Джефферсон вбачав у розподілі влад «перший принцип доброго уряду» [207, с.12]. Другий аспект передбачав, що розподіл влад доповнюється системою «стримувань і противаг», що означає Президент, законодавці та судді, хоча й залежать

один від одного у виконанні своїх конституційних обов'язків, разом із тим володіють певною політичною і правовою незалежністю. Третій аспект полягав у тому, що система передбачувала механізм взаємоконтролю і суміжної компетенції (президент володіє правом вето, яке обидві палати можуть подолати. Сенат і Палата представників володіють правом абсолютного вето відносно один одного. Верховний суд може визнавати як такі, що не відповідають конституції, закони, прийняті конгресом і промульговані президентом, однак самі судді призначаються президентом, затверджуються сенатом і мають бути усунені від посади в порядку процедури «імпічменту».

Так, поступово формується новий етап еволюції наукової думки про судову владу та її місце серед інших гілок влади, що істотно впливає на формування підходів до правового статусу суду. Зокрема, у своїй роботі «Федераліст» О. Гамільтон визначив правовий статус суду в системі конституційного права особи на судовий захист, зокрема: забезпечення незалежності суддівської влади, яка полягає у незмінюваності суддів, зокрема, довічне здійснення суддями своїх повноважень, єдиною умовою якої є їх бездоганна поведінка під час перебування на суддівській посаді та їх матеріальній забезпеченості; наданні суду повноважень тлумачення законів і визнання їх неконституційними; встановлення чіткої системи судів у державі та їх функцій; створення Верховного суду - вищого судового органу в рамках судової системи з функцією офіційного тлумачення законів і повноваженням апеляційної інстанції[206, с.78].

Такі погляди здійснили важливий вплив на подальший розвиток поняття суду, судової системи, поглядів на судову владу та правосуддя. Зокрема, І. Є. Марочкін правильно вказував на те, що право судової влади оголошувати певні рішення двох інших гілок державної влади неконституційними свідчить про верховенство суду в соціальному житті, про судове всесилля [107, с.177].

Якщо звернутися до досвіду нашої держави у аспекті розвитку загально-правових і теоретичних поглядів на судову владу та правосуддя, то, безумовно, слід згадати політико-правові погляди Пилипа Орлика, визначені в працях «Вивід прав України», у «Пакти і Конституції законів та вільностей війська Запорозького» (Конституції Пилипа Орлика 5 квітня 1710 р.). Вони відображували наступні принципи державного управління: влада розподілялась на три гілки – законодавча, виконавча й судова. Законодавча влада відводилася Генеральній раді, до якої мали входити не тільки генеральний старшина, а й по одному депутату від кожного полку з числа заслужених козаків, а також депутатів від запорозького козацтва, яка збиралася у гетьманській резиденції тричі на рік (на Різдво, Великдень і Покрову). Виконавча влада належала гетьманові, який був підзвітний у своїй діяльності Генеральній раді і обмежувався генеральним старшиною, з яким він мав радитися для винесення рішень, зокрема, стосовно, міжнародних зносин, фінансів, суду, виборів старшин. Водночас всі державні посади були виборними і затверджувалися гетьманом. Правосуддя відправляв Генеральний суд, який слідкував за виконанням законів, якому єдиному належала прерогатива здійснювати правосуддя в державі.

Таким чином, можна вказати на те, що в Україні впродовж достатньо тривалого часу із початку XVIII ст. формувалися основні підходи на самостійну та незалежну судову владу, основною функцією якої є здійснення правосуддя, а органом, який її здійснює – суд.

З іншого боку, за проектом конституційного перетворення Російської імперії, в складі якої довгий час перебувала частині українських земель, який належав Михайлу Драгоманову, у федеративній державі повинно було існувати три гілки влади: законодавча, виконавча й судова [60, с.34]. Законодавча влада мала належати двом думам - державній і союзній. Зміни в основні закони мали вноситися в разі згоди третини голосів членів обох дум і затверджуватися Державним собором, обраних зі

складу двох дум, а також делегатами від обласних зборів. Главою держави міг бути імператор із успадкованою владою чи обраний голова Всеросійського державного союзу. Глава держави призначав міністрів, відповідальних перед обома палатами. До третьої гілки влади - судової, крім Верховного суду (сенату), входили судові палати обласних, повітових і міських дум, а члени Верховного суду призначалися довічно главою держави.

Професор права, виходець із України, С. Десницький у своїй роботі «Представлення про устанovu законодавчої, судительної і наказательної влади в Російській імперії» 1768 р. вказував про необхідність відокремлення один від одного органів, що здійснюють законодавчі, судові і деякі адміністративні функції, та зазначав на наступні принципи: 1) самостійність, незалежність судової влади від волі монарха; 2) високий рівень професіоналізму суддів, який мав бути забезпечений освітнім цензом, оскільки серед вимог, що ставилися до судді, були, по-перше, успішно складені іспити перед професорами юридичного факультету, а потім перед колегією адвокатів, а також не менш п'яти років адвокатської практики; 3) суд присяжних; 4) гласність, безперервність судового процесу, поєднання із його письмовою фіксацією; 5) суворий судовий контроль за діяльністю виконавчої або «каральної» влади; 6) гарантії незалежності, неупередженості суддів: довічна незмінюваність, а також відповідне матеріальне забезпечення; 7) обов'язковість вивчення суддями судової практики; 8) здійснення правосуддя в цивільних справах за принципами «совісті і справедливості» у разі відсутності норми закону [60, с.34].

Саме С. Десницький у своїй роботі сформував основні засади здійснення судової влади в державі, які забезпечують ефективне функціонування системи правосуддя в країні. Так, в дореволюційній Росії загальні принципи, які закріпилися в доктрині правової науки та ті, які були сформульовані С.Десницьким, в переважній мірі були відображені у

законодавстві, зокрема, в Статуті цивільного судочинства. До сьогодні в доктрині правової науки панують дискусії з приводу визначення правової природи судової влади і правосуддя. Поняття правосуддя є, безумовно, взаємопов'язаним та взаємозалежним від поняття судової влади, основні підходи до визначення якої зумовлюють і формування основних поглядів на правосуддя. Дослідження питання про поняття судової влади, видається неповним без аналізу основного і єдиного виду діяльності органів судової влади — правосуддя, а також системи функцій правосуддя.

Також до істотних досягнень того часу слід віднести закріплення конституційного статусу судових органів, що є первинним проявом або ступенем легалізації судової влади.

Судова влада в системі стримувань і противаг відіграє суттєву роль, оскільки саме за нею залишається остаточною відповідь на питання що є справедливістю, чи відповідає те чи інше явище праву (не закону, а саме праву), тобто вона не тільки є провідником волі законодавця, виконуючи функції по застосуванню права, але й здійснює при цьому реалізацію основних, природних прав людини і громадянина в будь якій сфері суспільного життя. Реалізація судової влади здійснюється насамперед у формі відправлення правосуддя, при цьому велика роль належить саме гарантіям справедливості вказаної діяльності, що проявляється у встановлених конституційних та інших гарантіях учасників судочинства. Більшість з цих гарантій співпадає з правами людини і громадянина, закріпленими в Конституції України та міжнародних актах. Тому реалізація судової влади визначається діяльністю, пов'язаною з необхідністю застосування судового угляду в рамках, окреслених не тільки законом, але й правом як найвищою цінністю сучасного суспільства. Реалізація судової влади зумовлює чітке визначення та уявлення саме про механізм реалізації цієї влади.

В теорії держави і права традиційно розглядається механізм правового регулювання, однак не розглядається механізм реалізації

судової влади, який не повністю відповідає за своїм змістом діяльності органів судової влади по прийняттю актів застосування права.

Так, правосуддя пов'язується не тільки з вирішенням справи по суті та вирішенням спору про право. Це впливає з аналізу частини 1 статті 124 Конституції України, яка передбачає, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Зміст діяльності по відправленню правосуддя та визначення меж судової влади здійснюється на попередньому етапі законодавцем, який і вирішує питання підвідомчості справ органам судової влади. По-друге, механізм реалізації судової влади повинен враховувати динаміку таких складових як розвиток конфліктної ситуації, реалізацію норми права(правозастосування),дії суду (активні дії суду по здійсненню правосуддя на будь якому етапі розвитку конфлікту).

Слід зазначити, що розгляд справ про оскарження актів нормативного так і ненормативного характеру (в певних випадках і справ про оскарження дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб) за суттю є припиненням потенційного конфлікту по відношенню до осіб, які не залучені до даного процесу, але чий права можуть бути пов'язані з предметом судового розгляду. Тому справедливою з точки зору досягнення основної мети діяльності органів судової влади – подолання правового конфлікту - активність суду на відміну від інших видів проваджень та обмеження диспозитивних прав учасників спору по припиненню провадження у справі, що за суттю є засобом по боротьбі з процесуальними зловживаннями при реалізації особами своїх прав в даному виді провадження. Традиційно ці особливості пов'язуються дослідниками тільки з наявністю в розглянутих справах публічного інтересу. У зв'язку з цим варто навести позицію дослідника Едвіна Рекоша, який розглядаючи соціальну, матеріальну та дискурсивну концепції суспільного інтересу, зазначає, що суспільний інтерес як концепція не була невідомою соціалістичній теорії права. «Але принципова відмінність від ліберальних концепцій, на яких засноване

право, міститься в понятті публічної сфери... Постільки, скільки суспільні інтереси брались до уваги, вони визначались «наверху» в рамках недемократичного процесу, реалізовувались ієрархічно органами виконавчої влади та захищались в судах всемогутньою прокуратурою... Більш того, спадок описаного підходу проявляє себе навіть в тому, що сама мова в колишніх соціалістичних країнах не дозволяє проводити різницю між «державним» і «публічним». Державний інтерес рівняється публічному інтересу, і термінів для розмежування публічних та державних інтересів у відповідних національних мовах не існує» [147, с.11]. На практиці, до речі може бути інша ситуація, коли розгляд та вирішення однієї справи може стати підставою для появи «нової хвилі» позовів.

Етапи реалізації судової влади включають забезпечення доступу до правосуддя, пізнання фактичних обставин справи та вирішення спору, внутрішній та зовнішній контроль законності та справедливості здійснення судової влади та правосудності її рішень.

Структура механізму реалізації судової влади складається із владних повноважень, які поділяються на юрисдикційні та організаційно-керівні. При цьому структура механізму реалізації судової влади доповнена якісною характеристикою – вимогою справедливості судового розгляду.

Питання необхідності встановленні істини судом залежать від розуміння функцій судової влади, які пов'язані із формалізацією цієї діяльності, можливістю участі судової влади на всіх стадіях розвитку та вирішення спору. Більша ступінь публічного інтересу передбачає участь судової влади на всіх етапах розгляду конфлікту, тобто при встановленні фактів, застосуванні права, реалізації результату судової діяльності.

З точки зору доказового права функції судової влади при розгляді справи в будь якому провадженні єдині – установлення наявності або відсутності необхідних фактів. З точки зору публічного інтересу в

адміністративному судочинстві судова влада і суддя – посередник і за необхідності – захисник публічного інтересу.

Слід зазначити, що питання про функції суду, судової влади, так і правосуддя не було предметом спеціального наукового дослідження, а в юридичній літературі правосуддя розглядається багатьма авторами як функція судової влади [134, с.17]. До функцій судової влади в правовій науці зазвичай відносять: 1) правосуддя як основну функцію; 2) конституційний контроль; 3) контроль за законністю й обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових осіб і державних службовців у разі їх оскарження до суду; 4) роз'яснення із питань судової практики; 5) участь у формуванні суддівського корпусу[192, с. 57]. Так, з одного боку, на думку В. Городовенка, правосуддя – це основний, але не єдиний, напрям діяльності судової влади, який і є його функцією[36, с. 122].

Так, на думку В. В. Комарова, правосуддя є формою реалізації судової влади в цивільному судочинстві. Такий висновок ґрунтується на тому, що судова влада як влада державна крім як у правосудді втілюватись не може і не повинна. Винятковість судової влади є свого роду ключем до поняття правосуддя і є генетичною ознакою правосуддя, що стверджує відокремлення судової влади від законодавчої і виконавчої, то повнота судової влади є функціональною ознакою правосуддя та визначає сферу правосуддя, тобто сферу реалізації судової влади, яка завжди пов'язана з розглядом конкретної юридичної справи [74, с. 18].

Правосуддя також розглядають як форму захисту права судовою владою, де рішення суду є актом правосуддя із захисту порушеного чи оспорюваного права [174, с. 108], або діяльність судів із розгляду та вирішення справ, зокрема, В. Скомороха, наприклад, вказує, що правосуддя — це діяльність судів з розгляду і вирішення справ в судових засіданнях за участю сторін у відповідних процесуальних формах[175, с. 64], а І. Є. Марочкін розуміє під правосуддям найбільш цивілізований і надійний спосіб вирішення юридичних справ, що виникають у суспільстві,

захисту прав і свобод людини, інтересів громадянського суспільства і держави[107, с. 177].

Зміст правосуддя в юридичній літературі також викликає певні дискусії. І. Сидоров, Ю. Скорченко та інші, наприклад, вважають, що правосуддя – це діяльність органів судової влади з вирішення цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних конфліктів [170, с. 100] і відносять до змісту правосуддя діяльність судів з вирішення спорів і конфліктів [176, с.33]. М. В. Цвік пише, що судова багатофункціональність обмежується здійсненням судами разом з правосуддям також таких самостійних функцій, як тлумачення норм права і контроль [211, с. 24].

На думку К.В. Гусарова, правосуддя – це діяльність органів судової влади, яка пов'язана не тільки з вирішенням і розглядом спорів про право цивільне і правових конфліктів, оскільки вона охоплює собою не тільки розгляд і вирішення спорів і конфліктів у різних сферах суспільного життя, але й роль суду в яких-небудь суспільних відносинах, врегульованих нормами права за наявності волевиявлення зацікавлених осіб на розгляд судовими органами юридичних справ і при обов'язковому віднесенні на законодавчому рівні таких справ до відання судів цивільної юрисдикції [40, с. 24]. Наприклад, справам окремого провадження в цивільному процесі правосудний характер діяльності суду визначається предметом судового розгляду, з яким пов'язана і специфічна процедура (форма) судочинства. Діяльність суду в цьому провадженні має установчий характер, оскільки при розгляді цивільних справ у порядку окремого провадження не повинен мати місце спір про право цивільне. Предметом діяльності суду в окремому провадженні є встановлення юридичних фактів або станів у суворо передбаченій процесуальній формі і за відсутності, як згадувалося вище, спору про право цивільне. Іншої точки зору з приводу віднесення діяльності суду в окремому провадженні до правосуддя дотримується А. А. Мельников, зокрема, він піддає критиці думку про те,

що розгляд справ окремого провадження не є правосуддям [77, с. 12]. Слід зазначити, що справи окремого провадження і основне завдання суду в цих справах завжди викликали науковий інтерес і єдиного підходу до їх визначення не закріпилося і досі. Оскільки вся діяльність судових органів охоплюється правосуддям (ст. 124 Конституції України), то правосуддя не слід розглядати як функцію судової влади, оскільки це єдина діяльність судових органів, яка полягає в необмеженій судовій юрисдикції, а функції судової влади – це різні форми прояву правосуддя при розгляді цивільних, кримінальних, господарських і адміністративних справ. Не можна повністю погодитися із такою думкою, оскільки судова юрисдикція не є необмеженою, а є такою, що поширюється на всі правовідносини в державі, поряд із цим, є правовідносини, які підлягають адміністративній юрисдикції. Так, зокрема, розірвання шлюбу між подружжям, яке не має дітей та немає спору з приводу розподілу спільного сумісного майна, здійснюється органами РАГСУ і не підлягає судовій юрисдикції.

На думку Г. О. Жиліна, «правосуддя як форма здійснення судової влади є саме діяльністю. Та обставина, що вона здійснюється судом як єдиним носієм цієї влади, не дає підстав включати даного суб'єкта відповідних конституційних правовідносин в зміст правосуддя. Суд – це орган судової влади, який здійснює правосуддя (судочинство), і тільки в такій якості слід розглядати співвідношення суду та правосуддя» [52, с. 18].

Як зазначає О. Г. Стрельцова «нормально функціонуюча державна функція правосуддя включає в себе обов'язок здійснити це правосуддя в належному обсязі (до реального відновлення порушеного права (охоронюваного законом інтересу), з одночасним правом встановити порядок, способи та заходи захисту права, в рамках конкретного процесу захисту права (охоронюваного законом інтересу), реалізувати можливість гармонійного поєднання захисту та відновлення конкретного приватного

права як частини загального державного правопорядку, враховуючи принципи устрою конкретної держави та суспільства» [190, с. 348].

Суд як специфічний орган державної (судової) влади, як орган правосуддя створюється для вирішення соціальних конфліктів, однак саме по собі в демократичному суспільстві це не може бути основною метою судочинства. Гармонізація суспільних відносин в умовах правової держави вимагає, щоб всі протиріччя вирішувались відповідно до вимог права. Тобто конфлікти повинні вирішуватися на користь того, чиї суб'єктивні права порушені або неправомірно оскаржені проти правил загальнообов'язкової поведінки, установлені законом, який сам повинен бути правовим [52, с. 52].

Суб'єктивне сприйняття про належні процесуальні засоби та мету при здійсненні судочинства у різних суб'єктів законотворчої діяльності може не співпадати, але у встановлених законом процедурах відбувається узгодження індивідуального волевиявлення в колективне рішення. В результаті цього і з'являються процесуальні норми, які встановлюють з позицій законодавця найбільш оптимальні правила здійснення судочинства. Наскільки вони оптимальні та відповідають вимогам ефективності судового захисту прав, остаточно може визначити тільки судова практика.

В учасників судового процесу особисті уявлення про бажаний результат судочинства по конкретній справі може відрізнятися. В судовому процесі вони для реалізації своїх суб'єктивних установок діють або утримуються від вчинення дій, але встановлений порядок судочинства зобов'язує їх діяти відповідно до норм права. І це стосується не тільки ординарних учасників процесу, але й його основного суб'єкта – суду, який як орган судової влади керує поведінкою всіх суб'єктів судочинства та своєю владною правозастосовною діяльністю забезпечує реалізацію матеріальних та процесуальних норм. Якщо дії ординарних учасників процесу, зумовлені їх установками, не відповідають їх правам та

обов'язкам, закріплених нормами процесуального права, вони не повинні санкціонуватися судом, без якого процесуальні відносини існувати не можуть. В протилежному випадку дії самого суду будуть суперечити приписам норм процесуального права.

На нашу думку, основне призначення суду як органу правосуддя закріплено в Конституції України, покладає обов'язок на державу в особі всіх її гілок, в тому числі судової – утверджувати та забезпечувати права людини – безпосередньо закріплений у статтях 3, 19, 55 [80]. При цьому судовий захист прав гарантується і юридичних особам. Тобто кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом засіб захисту прав і свобод, у тому числі судовий захист.

Відповідно, мета захисту прав і свобод особи є конституційною засадою правосуддя, його конституційна мета. При цьому стаття 7 конституційного закону України «Про судоустрій та статус суддів» закріплює право на справедливий суд, яке передбачає, що «кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України» [54].

Належне функціонування суду як органу державної влади по захисту прав і свобод людини і громадянина призводить до ще одного суспільно важливого результату, який впливає з конституційних засад правосуддя. Воно впорядковує суспільні відносини, заохочує правомірну поведінку їх суб'єктів та сприяє зміцненню суспільстві законності та правопорядку, попередженню правопорушень, формуванню поваги до закону та суду. Загальні положення про режим законності та правопорядку містяться у вимогах статті 19 Конституції України [80].

Висновки про зміст права, яке підлягає захисту в процедурі судочинства формулюється в судовому акті (рішенні). Після вступу в силу

воно стає обов'язковим для всіх без винятку органів публічної влади, посадових осіб, організацій та підлягає безумовному виконанню на всій території України.

Судова влада в Україні легалізована в Конституції України та Законах України «Про судоустрій і статус суддів» [54], «Про Конституційний Суд України» [53].

При цьому слід вказати про співвідношення судової юрисдикції та несудових органів вирішення спорів. У справі про досудове врегулювання спорів від 9 липня 2002 року [154] Конституційний Суд України зауважив, що положення частини другої статті 124 Конституції України щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, в аспекті конституційного звернення необхідно розуміти так, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) навернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист.

Слід звернути увагу, що останніми роками активізувались дослідження проблеми статусу суду в юридичній науці. Так, Суховій М.М. у своїй дисертації «Правовий статус інституту судової влади у контексті судово-правової реформи в Україні» [196] розкрив елементи та принципи правового статусу суду.

Костюк І.В. [86] на рівні монографічного дослідження з позицій науки конституційного права України проаналізувала конституційно-правовий статус вищих судів загальної юрисдикції в Україні. Яценко Н.Г. дослідила у 2014 році «Правовий статусу суду в цивільному процесі» [223]. Бринцев В.Д. досліджував проблеми організаційного забезпечення діяльності судів [23].

У 2015 р. Баронін Д.Б. досліджував правовий статус суду в Україні

[15] через місце суду в системі суспільних відносин, в системі органів державної влади. Вченим сформульовано поняття та змістовне наповнення теоретичної конструкції «правовий статус суду» як системи правових можливостей, що окреслюють спроможність суду бути учасником певних правовідносин. Бароніним Д.Б. визначено такі соціальні функції суду: юридизація суспільних відносин (надання інституціональної форми соціальному конфлікту), в яких відбувається порушення права, переведення їх у певну процесуальну сферу; організація легального (встановленого правом) способу вирішення соціального спору; оцінювання міри протиправності проступку, порушення права, визначення винуватого, встановлення способу відновлення порушеного права й покарання винуватого; виправдання (захист) судом перед суспільством свого рішення є шляхом наведення в ньому обґрунтування й викладення мотивувальної частини.

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» — це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи. Предметну компетенцію системи судових органів закріплено у статтях 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що не тільки встановлюють конкретні повноваження судів у певних галузях права, а й визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у галузі правосуддя [116, с. 39].

Відповідно до Конституції України судова юрисдикція визначає сферу судової влади та багатоступеневу диференціацію повноважень різних судів з розгляду справ.

Судова юрисдикція як правовий інститут визначає структурно-функціональний характер судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та наявної судової системи. З одного боку, юрисдикція визначає діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а з іншого – сферу загальних (спеціалізованих) судів [181, с. 37-38].

Як зазначає Ю.П. Битяк, аналіз положень Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до компетенції одного із видів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [22].

Про актуальність проблеми судової юрисдикції вказував у 2008 р. Д. М. Шадура у своєму дисертаційному дослідженні «Цивільна юрисдикція», на думку якого «визначальною стає проблема не стільки розподілу компетенції між різними юрисдикційними органами щодо вирішення юридичних справ, скільки між самими судами й ланками судової системи: загальними, господарськими й адміністративними судами, а також Конституційним Судом України. Вирішення цього завдання покладено на відносно новий міжгалузевий інститут судової юрисдикції, головною метою якого має бути розмежування компетенції у вирішенні спорів про право та інших правових питань тільки між судами загальної юрисдикції й Конституційним Судом» [215, с. 3].

Повноваження суду як елемент статусу суду були предметом дослідження Дузінкевичем Т.І., який у своїй дисертаційній роботі «Повноваження суду першої інстанції цивільної юрисдикції» [49] з позицій цивільного процесу визначив, що повноваження суду першої інстанції цивільної юрисдикції – це нерозривно пов'язані між собою права і обов'язки, що можуть бути безпосередньо втілені у діях суду,

спрямовані на розгляд усіх справ, що підлягають вирішенню в порядку цивільного судочинства, та вчинення інших дій, якими наділено суд першої інстанції цивільної юрисдикції відповідно до норм цивільно-процесуального законодавства для досягнення завдань цивільного судочинства. Вченим запропоновано надати суду першої інстанції цивільної юрисдикції повноваження переглядати та скасовувати виключний перелік своїх ухвал в порядку виправлення процесуальних недоліків.

На нашу думку, в сучасних умовах, після Революції Гідності суд повинен розглядатися виключно як орган, який забезпечує справедливий судовий розгляд, верховенство права та права та свободи людини і громадянина. Всі його повноваження та діяльність по здійсненню правосуддя в будь-якій формі повинна базуватись на даних принципах.

При визначенні статусу органів державної влади центральним елементом визначають компетенцію даного органу. Термін «компетенція» походить від латинського *competere* – добиватися, відповідати, підходити.

Поняття «компетенція суду» першим досліджував відомий дореволюційний процесуаліст Є.В. Васьковський. Він зазначав, що обсяг і рамки компетенції судів установлюються законом, який, розмежовуючи царину відання адміністративних і судових органів, виокремлює сферу судової юрисдикції – право судових органів розглядати певну категорію справ. Судову юрисдикцію вчений називав «владою суду», яка може поділятися на види залежно від предмета спору. Законом належить чітко встановлювати, які справи віднесені до відома суду (предметна компетенція або юрисдикція) й межі повноважень суду у просторі (територіальну компетенцію або підсудність). На думку Є.В. Васьковського, із цих видів компетенції одна – функціональна (процесуальна) – не має самостійного значення, оскільки вона частково зумовлюється поділом судів за інстанціями, а частково пов'язана із судовою спеціалізацією. Внаслідок цього з'ясування функціональної

(процесуальної) компетенції важливо при оцінюванні змісту провадження в різних судах [7].

Термін «компетенція» значно ширший за термін «повноваження», бо охоплює його, а його включення до змісту поняття «правовий статус суду» здатне конкретизувати цільове призначення носія цього статусу – суду, що сприяє індивідуалізації (наповнення власний сутнісним змістом) поняття «правовий статус суду».

До компетенції суду входять повноваження, спрямовані на реалізацію функцій судової влади. Разом з тим їх характер та обсяг може різнитись: одні з них є головними (профільними), інші мають підпорядкований (допоміжний) характер. Зміст компетенції суду пов'язано з реалізацією завдань і функцій, визначених судовою політикою держави [94, с. 348].

Слід враховувати, що межі повноважень, характер та обсяг компетенції судових органів різний, залежить від спеціалізації судів «по горизонталі» й від масштабу діяльності кожної окремої ланки судової системи «по вертикалі» з урахуванням обсягу і складності її роботи.

На думку Д. Бароніна, «компетенція суду – це визначений законом обсяг публічних справ, покладених на суд» [5, с. 21]. На його думку, до числа структурних елементів компетенції останньої, а отже і конструкції «правовий статус суду» слід віднести судову юрисдикцію, підсудність, правомочність суду.

Аналіз сучасних джерел дозволяє зробити висновок про відсутність чіткого розмежування понять «компетенція суду», «підсудність», «юрисдикція суду» та «повноваження суду». У зв'язку з цим використовуючи метод понятійних рядів, який використовується у філософії та теорії права, ми можемо знайти правильне співвідношення понять за їх значимістю та характером відображення явищ, і визначити сутність кожного, що дозволяє індивідуалізувати та відокремити одне

поняття від іншого. Саме тому у нашому дослідженні слід з'ясувати зміст кожної із зазначених категорій.

Термін юрисдикція, який походить з латинського *jurisdictio* – судочинство, був введений в науковий обіг Є.В. Васьковським. Поняття «предметна компетенція» в сучасній літературі співвідноситься з терміном «юрисдикція», який трактується як «встановлена законом сукупність (коло) правомочностей (повноважень) відповідних державних органів розв'язувати правові спори й вирішувати справи про правопорушення. Очевидно до таких державних органів належать суди, що здійснюють судову юрисдикцію (судову владу) за допомогою конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального й господарського судочинства.

Юрисдикція суду дозволяє виділити коло питань, віднесених законом до сфери діяльності цього органу. Враховуючи те, що юрисдикція становить діяльність (сукупність дій) уповноважених органів, спрямовану на розв'язання юридичних справ, вона традиційно поділяється на юрисдикцію спірну (вирішення спорів про право) і безперечну (посвідчення і фіксація безперечних прав, вирішення інших правових питань). Діяльність судів теж має юрисдикцію спірну (вирішення конфліктів про право), а у спеціально визначених законом випадках – безспірну юрисдикцію (встановлення фактів, що мають юридичне значення, вирішення питання усиновлення, визнання громадянина безвісно відсутнім або оголошення громадянина померлим, обмеження дієздатності громадянина тощо).

Традиційно термін «юрисдикція» асоціювався з кримінальним судочинством, із судовою підвідомчістю кримінальних справ та їх підсудністю. На певному етапі розвитку юридичної науки це поняття вийшло за межі кримінально-судочинного трактування і поширилося на всі сфери, в яких вирішуються правові спори. Разом із тим за всієї традиційності сприйняття цього поняття єдиного розуміння юрисдикції

немає. Зокрема, у довідкових виданнях вона визначена як повноваження провадити суд, вирішувати правові питання [22, с. 305]. Юрисдикцію також (з латини *jurisdictio* – суд, судочинство) визначають як коло повноважень судового або адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі стосовно вирішення спорів і застосування передбачених законом санкцій [83, с. 1577].

Однак недоречним у сенсі розуміння поняття «юрисдикція» є його ототожнення фактично тільки із судочинством. На думку одного з фундаторів радянської доктрини міжнародного приватного права професора І.С. Перетерського, це поняття утворене від словосполучення «*jus*» та «*dicere*» і більш точно перекладається як розв'язання конфлікту шляхом застосування встановлених правил [6, с.22]. Отже, головною кваліфікуючою ознакою юрисдикції є не орган (особа), який займається правозастосуванням, а сутність вчинюваних дій.

У широкому значенні термін юрисдикція окреслює коло будь-яких повноважень будь-якого органу. У вузькому, зокрема у загальнопроцесуальній теорії, розуміється як термін, що визначає коло повноважень суду щодо вирішення правового спору. Для розкриття сутнісних характеристик судової юрисдикції необхідно звернути увагу на те, яким чином вона пов'язана із судовим процесом.

Термін «юрисдикція» використовується у тексті Конституції України щодо поширення юрисдикції судових органів на всі будь-який юридичний спір чи кримінальне обвинувачення. Водночас конструкція відповідних положень Основного Закону та розміщення саме в них припису про юрисдикцію дає підстави стверджувати, що на конституційному рівні можливо прослідкувати зв'язок юрисдикції із судовим процесом. На підтвердження цієї тези вирішення певного спектру правових спорів, що в загальному розумінні ототожнюється з юрисдикцією, у судовому порядку є можливим виключно шляхом здійснення правосуддя із застосуванням правових процесуальних норм.

Забезпечення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, держави і суспільства здійснюється шляхом здійснення правосуддя у відповідних процесуальних формах судового процесу (судочинства). Тому визначення юрисдикції судів у комплексі з організаційно-правовими принципами забезпечує здійснення конституційного права на судовий захист.

На думку Д. М. Притики, поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, свідчить про те, що у демократичній, правовій державі суд вирішує практично всі соціально значущі конфлікти між суб'єктами права та питання, які мають правовий, а не політичний характер. До певної міри аксіомою є теза про те, що чим більша кількість конфліктів у суспільстві вирішується судом, а не органами виконавчої чи законодавчої влади, тим більше є підстав вважати це суспільство демократичним, а державу – правовою. Тому в Конституції України цілком обґрунтовано визначено обсяг повноважень судової влади щодо розв'язання усього масиву соціальних конфліктів, в основі яких є спір про право або існує інша проблема в застосуванні права [9, с. 861-862.].

Виходячи із змісту статті 124 Конституції України, кожен із суб'єктів правовідносин за умови виникнення спору вправі звернутися до суду за його вирішенням. У такий спосіб судовий розгляд відповідно до Основного Закону розглядається як універсальний метод розв'язання правових конфліктів. Тобто зазначеним встановлено межі повноважень судової влади, організаційним утіленням якої є система судових органів, які презентують її інституційне призначення в державному механізмі. Отже, фактичне окреслення правового поля функціонування судових органів дозволяє стверджувати про постійний зв'язок юрисдикції судів та судового процесу.

На нашу думку, необхідно чітко усвідомлювати, що юрисдикція суду – це встановлена законом сукупність повноважень конкретного судового органу вирішувати правові спори. Тому юрисдикція суду визначається залежно від виду і характеру справ, що підлягають вирішенню (наприклад, злочини, майнові спори тощо), територіальної приналежності (зокрема, розгляд кримінального провадження за місцем вчинення злочину, цивільної справи – за місцем проживання відповідача), від специфіки учасників спору (наприклад, неповнолітніх осіб).

У свою чергу термін «судова юрисдикція» розкривається в іншій площині. Так, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судову систему складають суди загальної юрисдикції, які утворюють єдину систему судів. Виходячи з того, що судоустрій відповідно до статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності судова юрисдикція безумовно пов'язана із зазначеними принципами. Ці принципи є організаційними (судоустрійними) і діють у межах єдиної цілісної взаємопов'язаної і взаємозалежної судової системи. Тому можливо стверджувати, що судова юрисдикція як визначення сфери судової діяльності може бути функціональною (характеризує обсяг повноважень судів в інстанційному розумінні), предметною (окреслює обсяг повноважень щодо відповідних правових об'єктів судового захисту) та територіальною (охоплює обсяг повноважень судових органів у контексті їх територіальної діяльності).

Конституція України у частині 3 статті 124 закріпила принцип універсальності судової юрисдикції, тобто юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення [10]. Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював таку ознаку юрисдикції суду як можливість оспорювати дії державних органів і рішення, несприятливі з точки зору його прав та інтересів та недопустимості її обмеження. На думку О.М. Овчаренко, універсальність

судової юрисдикції означає, що цей орган вправі розглядати справи будь-якої категорії [21, с. 92].

На думку В. В. Городовенко стандарт універсальності судової юрисдикції, закладений у статті 55 Конституції України, гарантує кожному судовий захист прав і свобод і накладає обов'язок установити в державно-правовій системі принципу недопустимості обмеження сфери дії судової влади.

В.В. Комаров притримується іншої точки зору і вважає, що судова юрисдикція є доволі диверсифікованою, що їй властиві предметність, функціональність і територіальність. Предметна юрисдикція охоплює обсяг повноважень судових органів щодо відповідних правових об'єктів правового захисту, функціональна – види діяльності (інстанційності), територіальна – повноваження, визначені територією діяльності органів судової влади (судовим округом) [3, с. 476-482].

Стаття 22 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначає повноваження місцевого суду, зокрема: «місцевий суд є судом першої інстанції і здійснює правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом. Місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом. Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені законом до їх юрисдикції. Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їх розгляду визначаються законом» [4].

Стаття 27 визначає повноваження апеляційного суду, зокрема це здійснення правосуддя у порядку, встановленому процесуальним законом; аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, інформування про результати узагальнення судової практики відповідні

місцеві суди, Верховний Суд; надання місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства; здійснення інших повноважень, визначених законом [4].

Стаття 32 Закону визначає повноваження вищого спеціалізованого суду, а саме: здійснення правосуддя як суду першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом; аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, інформування про результати узагальнення судової практики Верховний Суд; здійснення інших повноважень, визначених законом [4].

Новий Закон України «Про судоустрій та статус суддів» визначив Верховний Суд найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. Так, Верховний Суд: 1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом; 2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; 3) надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою; 4) надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 5) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; 6) забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; 7) здійснює інші повноваження, визначені законом [4].

Слід звернути увагу, що статус Верховного Суду досліджувався В. В. Сердюком, на думку якого «місце Верховного Суду України визначається як його фактичним знаходженням «над» усіма судами в країні, так і змістом його повноважень. Але вказане аж ніяк не означає, що Верховний Суд України може впливати на будь-яке рішення нижчого суду в процесі здійснення правосуддя, а лише те, що йому належить виключне право ставити останню «крапку» в конкретному правовому конфлікті» [69, С. 138-141].

Конституційно-правова та судово-правова реформа, яка має на меті забезпечити право кожного на справедливий суд надала можливість кожному звернутися до Конституційного Суду України із конституційною скаргою (стаття 151 [69, с. С. 138-141].<sup>1</sup> Конституції України). Як слушно зазначає суддя Конституційного Суду України д.ю.н. М. М. Гультай, «одним із головних напрямів діяльності Конституційного Суду України та сферою застосування правової визначеності є охорона та захист прав і свобод людини і громадянина у відносинах між особою та державою, її органами. Щодо цього Конституційний Суд України висловив свою позицію у Висновку від 2 червня 1999 року № 2-в/993 у справі про внесення змін до статті 46 Конституції України: «Однією з найважливіших умов визначеності відносин між громадянином і державою, гарантією закріпленого у статті 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини є стабільність Конституції, яка, крім інших чинників, значною мірою визначається правовим змістом Основного Закону» (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини)» [9, с. 84].

Конституційний Суд України формує конституційну доктрину в сфері прав та свобод людини і громадянина. Одним із принципів конституційно-правового статусу особи є принцип рівності прав людини, який передбачає неможливість встановлення привілеїв та обмежень прав і свобод особи з огляду на ознаки, передбачені частиною 2 статті 24 Конституції України. У Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (справа

про постійне користування земельними ділянками) Конституційний Суд України наголосив, що із конституційних принципів рівності та справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче приводить до сваволі [57].

Важливим у контексті захисту прав і свободи людини є Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) [59], в якому Суд використав доктрину дружнього відношення до міжнародного права. Конституційний Суд України вважає, що держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) – повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини. При цьому посилену увагу має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб, до яких належать, зокрема, особи з психічними розладами.

Європейський суд з прав людини, застосовуючи статтю 5 Конвенції, виходить із того, що ця стаття встановлює позитивний обов'язок держави щодо захисту свободи осіб, які перебувають під її юрисдикцією, інакше існувала б значна прогалина в захисті від свавільного затримання, що було б несумісним з важливістю особистої свободи у

демократичному суспільстві, тому держава повинна вживати заходів, що забезпечують ефективний захист вразливих осіб (пункт 102 рішення у справі «Шторк проти Німеччини» від 16 червня 2005 року; пункт 120 рішення у справі «Станєв проти Болгарії» від 17 січня 2012 року). Конституційний Суд України вважає за необхідне вказати такий порядок виконання цього рішення: до моменту законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією до психіатричного закладу недієздатної особи на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра така госпіталізація можлива лише за рішенням суду [59]. Це Рішення узгоджене з європейськими стандартами в сфері прав людини та підкреслює авторитетну роль Конституційного Суду України в системі захисту прав і свобод людини.

При цьому нормативне включення принципів та норм міжнародного права в українську правову систему передбачає вдосконалення гарантій захисту прав людини, максимально наближує їх до європейських стандартів. Суб'єкти правозастосування (судді) повинні приймати рішення, засновані на кращому розумінні та аналізі принципів, які стосуються справи. На підтвердження даної тези слід вказати, що Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччина прийняв постанову, в якій визначив п'ятнадцять принципів, які Німеччина вважає частиною своєї правової системи. Німецькі судді при вирішенні справ лише роблять посилання на неї. На нашу думку, аналогічно вирішити дане питання міг би Конституційний Суд України, який здійснює офіційне тлумачення Конституції України.

Окрім цього, варто вказати, що встановлення необхідних конституційних механізмів для реалізації принципу безпосередньої дії основних прав інститутами правосуддя можливе за допомогою інституту конституційної скарги в Україні. В даний час в Україні найбільш ефективною формою реалізації безпосередньої дії прав людини є інститут конституційної скарги. Як слушно вказує у зв'язку з цим проф. А.О.

Селіванов, «конституційна скарга громадян через реформу судової влади 2016 року нарешті стала новим базовим елементом правового життя, підтвердженням пріоритету прав і свобод людини перед будь-яким законом, який їх обмежує, має властивість примусити владу до самообмеження і рухатися з вищими правовими – конституційними цінностями» [67, с. 4].

Конституційний Суд України по індивідуальним конституційним скаргам оцінює конституційність правозастосовної практики, що є додатковою гарантією забезпечення безпосередньої дії основних прав. Цей доктринальний підхід закріплений в статті 151 Конституції України [10]. відповідно до якої Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Дане конституційне положення опосередковано зробить можливою оцінку конституційності судових рішень та мінімізує інституціональні протиріччя в судовій владі.

Таким чином, універсальна судова юрисдикція в її класичному розумінні є змістом правового статусу суду. Тоді як диференціація судових юрисдикцій за предметним, територіальним або суб'єктним критерієм говорить про спеціальний статус суду. Це доводить, що юрисдикція є змістовним елементом поняття «правовий статус суду».

Слід звернути увагу, що законодавець фактично ототожнює підсудність з компетенцією і юрисдикцією судів. Слід вказати, що дефініції термінів «підвідомчість» і «підсудність» за змістом є однаковими й персоніфікуються лише за суб'єктами, тобто підсудність використовується для позначення підвідомчості виключно судових органів. Стосовно інших органів крім судових, ними використовується

поняття «підвідомчість справ». В Кодексі адміністративного судочинства України законодавець розмежував терміни «юрисдикція» і «підсудність» (§ 1, 2 глави 2 КАС України, § 3 глави 2 КАС України).

На нашу думку, підсудність треба тлумачити не як коло справ, віднесених до відання того чи іншого суду, а як їх властивість, у силу якої вони підлягають розгляду органом саме судовим, а не будь-яким іншим органом чи установою. При характеристиці основного правового статусу суду такою властивістю буде її правовий характер, а при дослідженні спеціального правового статусу суду – предмет спору, що визначатиме підсудність справи конкретному суду.

Поняття «підсудність» треба розглядати як поняття, похідне від поняття «підвідомчість», тобто як різновид останнього стосовно органів судової системи. Якщо ж підсудність визначити як властивість юридичної справи, що є підставою для включення у спірні відносини конкретного суду, а не будь-якого іншого, то зазначене поняття здатне доповнити інститут правового статусу суду саме його правомочністю виступити суб'єктом у конкретних правовідносинах. Правомочність суду є необхідним елементом змісту компетенції суду. Особливістю правовідносин, в яких бере участь суд є їх владний характер. Незалежно від того в які правовідносини вступає суд – матеріально-правові чи процесуально-правові він зберігає свій особливий статус органу державної (судової) влади. Обсяг і зміст правомочностей суду буде відрізнятися та залежати від виду правовідносин і кола учасників, з якими цей орган вступає в певні правовідносини. Але його повноваження завжди є публічними, оскільки походять від органу держави й реалізуються в її інтересах. Обов'язковість владних велінь суду підтримується силою державного примусу.

На нашу думку, визначаючи правомочність суду, необхідно наголошувати на функціях, які виконує суд. У контексті цього дослідження нас буде цікавити правомочність суду як коло питань, для

вирішення яких взагалі утворено суд. Розв'язання цього питання можливе через розкриття таких категорій як «завдання суду» та «функція суду».

На думку В. В. Сердюка, «завдання будь-якого органу державної влади залежать від ідеологічного навантаження і політичного забарвлення. Адже конкретний орган виступає в ролі провідника намагань держави або правлячої її верхівки аби так чи інакше утвердити своє панування в суспільстві» [68, с. 172-173]. На думку вченого, завдання суду – це здійснення правосуддя у формах цивільного, адміністративного, господарського, кримінального, конституційного чи іншого судочинства на засадах верховенства права з метою виконання процесуальних приписів щодо забезпечення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави [68, с. 178].

В. В. Сердюк стверджує, що функція суду – це здійснення правосуддя, в чому ми його підтримуємо. Але таке розуміння не є популярним серед науковців. Зокрема дослідники в різних комбінаціях до системи функцій суду відносять: здійснення судочинства [13, с. 122]; охорону від посягань на конституційний лад України, соціально-економічні, політичні і особисті права і свободи громадян, права й законні інтереси юридичних осіб [78, с. 583]; здійснення правосуддя й судового контролю [124, с. 117-128]; вирішення юридично значущих справ, що мають правові наслідки [123, с.33]; судове управління [182, с. 34-42].

Брак однастайності пояснюється у несформованості теорії функцій. О. М. Лоцихін, який на монографічному рівні досліджував функції держави вважає, що зміст терміна «функція» й досі залишається неоднозначним [99, с. 133].

На нашу думку, основною функцією суду є саме розв'язання правового конфлікту (спору). Усі інші правомочності суду (судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади, перегляд справ судом вищого рівня тощо) існують заради розв'язання правового спору,

наприклад, між фізичною чи юридичною особою і владним суб'єктом, між судом і суб'єктом, незадоволеним рішенням суду тощо.

Надання роз'яснень щодо питань судової практики, участь у формуванні суддівського корпусу навряд чи можна вважати функціями суду, оскільки ці правомочності націлені саме на забезпечення виконання судом свого завдання – підтримання й відновлення в разі порушення режиму законності й верховенства права шляхом розв'язання правових спорів. Правосуддя ж не може вважатися функцією судів з тієї причини, що воно вважається суттю судової діяльності в будь-якому прояві.

Отже, основне завдання суду – забезпечення дотримання прав людини, збереження режиму законності й верховенства права в суспільстві.

Виходячи з вищевикладеного, судова юрисдикція, підсудність і правомочність суду загальної компетенції першої інстанції є елементами змісту його правового статусу. Тобто в результаті правової спеціалізації на основі загальних стандартів функціонування суду формуються юридичні передумови, що закріплюють особливе положення окремих суб'єктів чи конкретних судів.

Усі міжнародно-правові акти, які визначають стандарти права людини на суд, наголошують на тому, що на захист своїх прав та інтересів у суду має право кожен. Національні норми уточнюють: право на звернення до національних судів за захистом своїх прав та свобод мають громадяни держави, громадяни інших держав та особи без громадянства. Так, відповідно до статті 55 Конституції України, «права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб». Стаття 8 Конституції України гарантує «звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції України» [80] адже її норми є нормами прямої дії.

У пунктах 1 і 2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. № 7 «Про посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина» зазначено «вся їх діяльність повинна бути підпорядкована захисту прав та свобод людини і громадянина. Шляхом розгляду судових справ у повній відповідності з Конституцією та законами України суди зобов'язані забезпечити рівність громадян перед законом і судом. Оскільки юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, суди не вправі з часу введення Конституції в дію відмовляти фізичним чи юридичним особам у прийнятті до судового розгляду заяв і звернень. Суди не вправі відмовити у судовому захисті прав та свобод людини і громадянина, у прийнятті скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб з підстав, не передбачених Конституцією чи законом. При цьому слід мати на увазі, що коло прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією, не є вичерпним» [142].

Аналогічна позиція висловлена в Рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9 у справі за конституційним зверненням громадян Р. М. Проценко, П. П. Ярошенко та інших щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України [155]. Так, Конституційний Суд України зазначив: «Частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене».

Згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи від 25 листопада 1997 р. [156], «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду».

Але варто нагадати, що Європейський суд з прав людини використовує розширене тлумачення не лише поняття «суд, установлений законом», а й поняття «суд». Як він зазначає, термін «суд» має автономне значення, яке встановлюється його юрисдикційною функцією, тобто функцією вирішення питань, віднесених до його компетенції на підставі норм права і після їх слухань відповідно до встановленої процедури. Крім того, він повинен також задовольняти низку інших вимог, а саме: незалежність від виконавчої процедури, неупередженість, незмінюваність його членів, додержання стандартів судової процедури (справа «Беліос проти Швейцарії») [12, с. 70-71].

Жоден з міжнародно-правових актів не акцентує уваги на переліку справ, підсудних суду, але кожен засвідчує право громадян на судовий захист своїх прав без будь-якого винятку стосовно предмета такого захисту. Лише в тексті статті 6 Конвенції можна зустріти посилання на конкретні права, що підлягають захисту в судовому порядку: «прав та обов'язків цивільного характеру» й «обґрунтованість кримінального обвинувачення». При буквальному тлумаченні під юрисдикцію суду повинні підпадати лише правовідносини у сфері цивільного і кримінального права. Саме так і розумів Європейський суд з прав людини, який на початку своєї практики поняття «права та обов'язки цивільного характеру» тлумачив виключно як охоплюючи класичні відносини «приватного» характеру. Але в сучасних своїх рішеннях Суд використовує розширений підхід до трактування цього ж поняття, яким охоплюються спори з публічно-правовими елементами. Слід вказати, що у своїй практиці Європейського суду з прав людини визнає судом не лише судові органи в їх класичному розумінні, а будь-які органи (в тому числі адміністративні), які згідно з внутрішнім законодавством країни уповноважені законом на вирішення спору про право. У даному випадку Суд іде шляхом розширювального тлумачення терміна «суд», під яким розуміє не організовану форму судової установи, а зміст судового провадження, тобто у будь-якому випадку процедура захисту права повинна відповідати певним стандартам, лише за умови додержання яких можна вести мову про забезпечення права людини на суд.

У різних справах Європейського суду з прав людини «судами» визнавались: військові трибунали (справа «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства»); військові дисциплінарні органи (справа «Ле Конт, Ван Льовен і де Меєр проти Бельгії»); органи, що займаються розподілом землі (справа «Рінгайзен проти Австрії»); органи, що займаються вирішенням конфліктів у сфері трудових правовідносин (справа «Ромашов проти України» та ін. Головна вимога для визнання

адміністративного органу «судом» відповідно до статті 6 Конвенції – обов'язкове необхідне поширення всіх процесуальних гарантій, установлених тією ж статтею Конвенції, на судове провадження в цих органах.

При розширеному тлумаченні конструкції «права й обов'язки цивільного характеру» Європейський суд з прав людини включає до його змісту і спори між особою і державою, які традиційно належать до сфери публічного права (справа «Ферраззіні проти Італії»). Так, до сфери дії статті 6 Європейський суд з прав людини відносить: справи в сфері соціального забезпечення, у тому числі компенсаційного характеру (справа «Смирницький проти Росії»), спори за участю державних службовців, діяльність яких пов'язана з виконанням публічних функцій (справа «Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії»), справи щодо оскарження рішень органів державної чи муніципальної влади, що стосуються майнових прав осіб (справа «Роселтранс проти Росії») та інші.

Європейський суд з прав людини визнав застосування статті 6 § 1 у провадженнях, які розглядаються національним законодавством у контексті «публічного права» і рішення у яких є вирішальними для прав та зобов'язань фізичних осіб. Такі провадження *inter alia*, можуть стосуватися дозволу на продаж землі (справа «Рінгайзен проти Австрії», § 94), ведення приватної клініки (справа «Кьонінг проти Німеччини», § 94-95), дозволу на будівництво (справа «Спорронг і Льоннрот проти Швеції», § 79), володіння і користування культовими будівлями (справа «Греко-католицький приход Сембата Біхор проти Румунії», § 65), адміністративного дозволу, пов'язаного із вимогами до виконання певної професійної діяльності (справа «Бентем проти Нідерландів», § 36), ліцензією на реалізацію алкогольних напоїв (справа «Тре Тракторер проти Швеції», § 43) чи спору стосовно виплати компенсації за отримання професійного захворювання або щодо нещасного випадку на виробництві (справа «Шоде проти Франції», § 30).

Стаття 6 на таких засадах застосовується у дисциплінарних провадженнях проти організацій стосовно їх професійної діяльності (справи «Ле Комт, Ван Левен і Де Мейер проти Бельгії», «Філіпс проти Греції»), у справах проти держави щодо недбалості (справа «Хю проти Франції»), у заявах, спрямованих на скасування рішення суду з адміністративного провадження, яке порушує права заявника (справа «Де Жуфр де ла Прадель проти Франції»), у адміністративних провадженнях щодо заборони рибацтва у водоймищах (справа «Алатулккіла ті інші проти Фінляндії»), та справи стосовно визнання недійсним контракту, у якому не виконується цивільне право, а саме, право захисту від дискримінації за релігійною приналежністю та політичними уподобаннями під час укладання цивільно-трудоових договорів (справа «Тінеллі та Сонг лтд та інші і Мак-Елдуф та інші проти Спосученого Королівства»).

Також слід зазначити, що стаття 6 Конвенції застосовується у цивільних проти державних органів влади стосовно їх неналежного ставлення (справа «Аксой проти Туреччини»).

Також конституційні спори можуть входити до сфери дії статті 6 Конвенції, якщо конституційні провадження мають істотний вплив на результат спору (стосовно «цивільного» права») у судах загальної юрисдикції (справа «Руїз Матеос проти Іспанії»). Положення даної статті не застосовуються у спорах стосовно указу президента щодо надання громадянства особі у винятковому випадку, або щодо визначення наявності порушення конституційної присяги президентом, оскільки такі провадження не мають відношення до цивільних прав і обов'язків (справа «Паскас проти Литви»). Критерій вирішення щодо тимчасового застосування статті 6 § 1, розповсюджуються на Конституційний Суд (справа «Кюблер проти Німеччини»).

Серед питань, що не є цивільними у розумінні Конвенції є податкові провадження, імміграційні питання (в'їзду, проживання та виїзду іноземців, проваджень стосовно гарантії політичного притулку чи

депортації, у провадженнях стосовно відшкодування збитків біженцю, якому було відмовлено у наданні притулку), спори, що стосуються державних службовців. Єдиним критерієм підсудності справи суду має бути її правовий характер, тобто спір, що виник у царині правовідносин.

Конституційно-правовий зміст судової юрисдикції полягає у конституційно-правовому статусі суду як органу, що забезпечує верховенство права та захист прав і свобод людини і громадянина.

## 1.2. Адміністративно-правові спори в сфері судової компетенції

Перехід до нової моделі відносин між державою і громадянином, яка передбачає пріоритет приватних інтересів над публічними, об'єктивно призводить до конфліктів, очевидними причинами яких виступають неналежне виконання представниками влади нормативних приписів і збереження бюрократичних тенденцій в управлінні [132, с. 5].

Процеси функціонування виконавчої влади і відповідного їй такого виду державно-владної діяльності як державне управління (як втім, і будь-який інший влади і відповідного їй виду діяльності) передбачають певну реакцію об'єкта управління на управлінський вплив з боку державних органів, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів управління. І ця реакція не завжди може відповідати очікуванням суб'єкта управління чи іншого учасника адміністративно-правових відносин (а якщо сказати точніше – суб'єкта, наділеного державно-владними або іншими адміністративними (управлінськими) повноваженнями, бо, керуючий вплив передбачає не тільки субординаційні, а й координаційні відносини між суб'єктами адміністративно-правових відносин): вона може бути як позитивною, так і негативною. Саме негативна реакція є перебумовою виникнення такого управлінського та правового феномену як адміністративно-правовий спір. Йеринг свого часу вказував про те, що законодавець повинен мислити як філософ, і говорити, як селянин, «але, скільки б ми не прагнули до точності мови права - цього головного інструменту, яким користується юрист - ніколи не можна добитися абсолютної точності. Тому, як і раніше велика роль належить тлумаченню права як засобу, за допомогою якого встановлюється точне значення окремих виразів, використовуваних юристом при створенні правової норми» [102, с.280-281].

У радянську добу існування інституту адміністративно-правового спору взагалі ставилося під сумнів [81, с. 60]. Так, С. Попович під адміністративним спором розумів пов'язаний з законністю адміністративного акта спір, на порушення якого має право, з одного боку, фізична особа, юридична особа або інший суб'єкт, якщо він вважає, що адміністративний акт порушує певне його право або безпосередній, законний особистий інтерес, а з іншого боку державний орган, якщо він вважає, що адміністративним актом порушений закон на користь фізичної або юридичної особи або ж на шкоду певної установи, відповідно суспільно-політичного співтовариства [138, с. 504]. Однак вченим вказувалися лише окремі ознаки адміністративно-правового спору, однак не визначалася його управлінська та правова природа.

Лише із 70-х років минулого століття після тривалих дискусій у спеціальній літературі починає утверджуватися позиція, згідно з якою, розглядаючи справу, що виникла з адміністративно-правових відносин, компетентний орган розв'язує адміністративно-правовий спір [119, с. 11]. Разом із тим її прихильники теж акцентували увагу на судовій діяльності, яка мала здійснюватися у цивільній процесуальній формі. У ряді робіт вітчизняних авторів в 70 - 80-х років 20 століття були сформульовані «передпроцесуальна», «процесуальна», «дуалістична» теорії адміністративного спору [50, с. 116-119].

Н.Ю. Хаманева [210, с. 29-36] та згодом А.Б. Зеленцов [58, с. 68-79] розглядали адміністративний спір як вид соціального конфлікту. В.Н. Кудрявцев визнає юридичним будь-який конфлікт, «в якому спір так чи інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями і станами), і, отже, суб'єкти і мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту має правовими ознаками, а конфлікт тягне юридичні наслідки», ставлячи тим самим знак рівності між спором та конфліктом [219]. Однак оторожнювати конфлікт зі спором ми не можемо, оскільки в державному управлінні конфлікт є передумовою спору.

Н.В. Сухарева, яка визначила адміністративно правовий спір в сфері економіки як негативне ставлення одного із суб'єктів конкретного адміністративного правовідносини, що здійснює підприємницьку діяльність, до юридичного факту, що послужив підставою для виникнення, зміни або припинення адміністративного правовідносин [195, с. 56].

Термін «спір» виступає суб'єктом поняття «адміністративний спір» і «адміністративно-правовий спір», в той час як терміни «адміністративний» і відповідно «адміністративно-правовий» є предикатами. У зв'язку з цим необхідний порівняльний аналіз між поняттями адміністративний, адміністративно-правовий та управлінський спір, оскільки часто їх ототожнюють [209, с. 115]. Характерною рисою всіх цих категорій спорів виступає те, що вони розвиваються в основному в рамках адміністративно-правових відносин, а при їх розгляді неминучий аналіз такого явища як державне управління, тим більше що, як справедливо зауважив Ю.Н. Старілов «на початку 90-х років була зроблена спроба (або свідомо, або у зв'язку з незнанням багатьох аксіом адміністративного права) заміни терміна «державне управління» на поняття «виконавча влада» [188, с. 189].

Слід звернути увагу на те, що після проголошення незалежності України у першій Концепції судово-правової реформи 1992 року передбачалися поетапні структурні зміни судової системи, які мали призвести до утворення спеціалізованих судів, здатних вирішувати за спеціально виписаними правилами адміністративно-правові спори [83]. Наступним кроком було запропоновано у 1998 році Концепцією адміністративної реформи в Україні прийняти Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс, яким би передбачалось унормувати процедури розгляду досліджуваних спорів вищими в порядку підлеглості органами (посадовими особами) [82].

При цьому як слушно зазначає Н. Б. Писаренко, в науці адміністративного права активізувалась полеміка щодо розмежування

категорій управлінський спір, спори, що виникають в сфері управління, адміністративно-правовий спір. Однак актуальною є досі позиція Д. М. Чечота, переконливо обґрунтована ще в 1973 р., з якою найкраще відбиває специфіку правового конфлікту особи з державою поняття «адміністративно-правовий спір» [214, с. 30].

Адміністративно-правовий спір у вузькому значенні можна сприймати як конфлікт, що виник з адміністративно-правових відносин, а в широкому – як пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності, однак які зумовлені управлінською діяльністю представників влади [131, с. 5].

Вузьке тлумачення адміністративно-правового спору є характерним для німецької моделі вирішення конфліктів з державою, адже в Німеччині судову систему формують установи, що спеціалізуються на розгляді адміністративних, фінансових, податкових, соціальних та інших конфліктів [193, с. 83-87].

С.В. Безпалько, досліджуючи правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду [178, с. 530], зазначає, що легальне визначення поняття «спір» відсутнє. Вважаємо, що це зумовлено фактором його загальновідомості. Отже, для з'ясування змісту зазначеної дефініції звернемося до тлумачних та юридичних словників, адже саме в них розкриваються лексичне значення слів, їх стилістичні особливості. Так, у тлумачному словнику термін «спір» визначається як словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, у якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; полеміка (зазвичай у пресі) з різних питань науки, літератури, політики і т. ін [178, с. 530]. Подібним чином визначається цей термін у Великому тлумачному словнику сучасної української мови [31, с. 1509]. Зазначене свідчить, що протягом десятиріч тлумачення цього поняття залишається незмінним.

Л. В. Лейба у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що ключовими рисами визначення спору є розбіжність думок та доведення їх до відома протилежної сторони з метою встановлення пріоритетності власної думки всупереч іншим [94, с. 30].

Ю. Г. Барабаш, порівнюючи правовий спір із правовим конфліктом, доходить до висновку, що спір може мати місце у випадку, коли одна зі сторін звертається до юрисдикційного органу із проханням розв'язати існуюче протиріччя між сторонами, а правовий конфлікт стосується не лише звернення до юрисдикційного органу за його вирішенням, але відображає загальну кризову ситуацію й передбачає завершення в юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі [13, с. 19-20].

Теоретичним засадам правового спору присвятив свою докторську дисертацію А. В. Зеленцов [57, с. 11], який у контексті розвитку альтернативних процедур вирішення спорів вважає правовий спір як правовідношення, у рамках якого здійснюється захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

На думку Д. Лученко, «кожен юридичний конфлікт має зовнішні прояви, до яких належать правовий спір і правопорушення. При цьому в літературі існує й інша позиція, зокрема А. П. Шергіна, відповідно до якої правопорушення теж вважається правовим спором. Однак прихильники такої позиції, на нашу думку, плутають сутність відносин, що виникають при розгляді спору і справи про адміністративне правопорушення, з правовим статусом учасників справи. В останньому випадку відсутній спір про право, а має місце притягнення правопорушника до відповідальності. Спір процесуального характеру у таких відносинах виникає у випадку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення [104, с. 149]. Ми повністю поділяємо таку позицію.

В українському законодавстві придатною для оперування є «адміністративно-правовий спір» в широкому значенні, якою мають

охоплюватися всі спори, зумовлені «публічною діяльністю представників влади, крім тих, щодо яких чинним законодавством встановлено інший порядок вирішення» [56, с. 75].

При цьому, як влучно зауважують Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна, лише, що термін «адміністративний» у запропонованій конструкції підкреслює не галузеву належність правовідносин, з яких виник спір, а те, що підставою для його виникнення є адміністративна (управлінська) діяльність суб'єкта владних повноважень [132, с. 11].

В науці адміністративного права сформовано два підходи до визначення природи адміністративно-правового спору – формальний та матеріальний [56, с. 75].

За формального підходу цей спір адміністративісти характеризують як вирішуваний адміністративним судом за спеціально встановленою процедурою. Такий підхід, на наше переконання, має доволі поверховий вигляд, оскільки не дозволяє сформувати уявлення про внутрішню (змістовну) специфіку даного спору. При матеріальному підході науковці зосереджуються на суб'єктному складі спору й на характері правовідносин, з яких він виник. Як справедливо відзначають дослідники, саме характер правовідносин, з яких виник спір, дозволяє виокремити серед усіх юридичних конфліктів адміністративно-правові суперечки. Установити характер правовідносин може допомогти визначення відмінностей між публічним і приватним правом із вказівкою на те, що адміністративно-правового спору немає, якщо суб'єкт владних повноважень застосовує норми приватного права, і цей спір, очевидно, існує, якщо юридичне питання, яке формує його зміст, стосується права публічного [47, с. 99].

В сучасних умовах визначення предмету публічного права здійснюється крізь призму аналізу публічно-правових відносин. Публічно-правові відносини мають свої специфічні риси. Так, Ю. О. Тихомиров визначав ознаки публічних правовідносин на підставі аналізу праць М. М.

Коркунова та С. О. Муромцева. По-перше, охороняючи, влада є одночасно і суб'єктом права. При цьому функції суб'єкта завжди можна відрізнити від охоронних функцій, а вони розподіляються, втілюючись в різних органах влади. По-друге, існує паралельно багато різних відносин за кількістю осіб, підпорядкованих владі, або які мають право по відношенню до неї. Третя особливість публічних правовідносин полягає в тому, що межа між юридичними відносинами та відносинами влади чітко прослідковується тільки у випадку чіткого розподілу функцій суб'єкта та охоронця між двома різними органами. Четверта особливість публічних правовідносин полягає в тому, що відносини влади самі стають відносинами правовими, тобто такими, які охороняються правом [103, с. 6]. Ці особливості потребують пояснення на сучасному етапі розвитку адміністративного права.

Україна, яка обрала курс на європейську інтеграцію і як член Ради Європи визначила пріоритетом судової системи нашої держави забезпечення принципу верховенства права.

Також слід вказати, що державна влада не може розглядатись як нечітке поняття та повинна бути конкретизована в особі органів державної влади (в нашому випадку це суд) та її носіїв. Наявність так званих горизонтальних публічних правовідносин в системі цієї влади визначає особливе місце суду.

При формулюванні ознак публічних судових правовідносин базовим є визначення сфери виникнення даних правовідносин.

Слід звернути увагу на критерії виділення публічних правовідносин. На нашу думку основним є традиційний критерій інтересу. Мова йде про те, що держава існує для людини, а не навпаки. Тривале панування етатизму в нашій державі передбачало пріоритет саме інтересів держави, а не особи, що зумовило дисбаланс інтересів та професійну деформацію юристів. На нашу думку, демократичний політичний режим передбачає врахування волі не тільки демократичної більшості, але й

меншості. На думку О. В. Щербанюк, «цінність теорії правової держави полягає в максимальних гарантіях природних прав особи. Під правовою державою слід розуміти не якусь абстрактну державу панування права, яка максимально гаратуватиме природні права особи, причому не тільки через механізми судового захисту, але й через автоматизм дії законів, які захищають дані права. Саме в цьому полягає основне завдання держави, її органів та посадових осіб» [218, с. 216].

Особливе значення при з'ясуванні ознак судових публічних правовідносин має теорія соціального інтересу Р. Паунда, який розглядає суди як інститути, які володіють функцією соціального контролю – збалансування конфлікуючих соціальних інтересів, їх врегулювання шляхом компромісу або вибору між цими інтересами [42, с. 11]. При цьому не слід ототожнювати публічний інтерес з терміном «законний інтерес», який на думку А. В. Малько є відображеним в об'єктивному праві або який впливає з його загального значення гарантований державою простий юридичний дозвіл, який виражається у прагненнях суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також у певних випадках звертатись за захистом у компетентні органи – з метою задоволення свої потреб, які не суперечать суспільним [106, с. 139].

Ця позиція поділяється авторами підручника «Загальне адміністративне право», які вважають, що «судова влада, охороняючи права і свободи людини, захищаючи законні інтереси держави, стає по суті учасником здійснення всіх функцій держави. Її роль в умовах триваючих політико-економічних перетворень Україні безперечно зростає. І це вельми важливо, оскільки у демократично організованому суспільстві судова влада забезпечує вирішення конфліктів без свавілля і насильства, на підставі відомих усім юридичних настанов, на основі принципу верховенства права. Формою реалізації судової влади є правосуддя» [114, с. 24].

Другим суттєвим критерієм виділення публічно-правових відносин є суб'єктний критерій, який включає в себе характеристику обов'язкового суб'єкта правових приписів, дозволів та заборон, а також зв'язки між суб'єктами правовідносин. Аналіз даного критерію передбачає наявність обов'язкового суб'єкта. В даному випадку таким обов'язковим суб'єктом є суд, який має особливі державно-владні повноваження.

Д. Лученко виділяє такі ознаки адміністративно-правового спору: він існує у зв'язку з виникненням між суб'єктами адміністративних правовідносин як конфліктних, так і безконфліктних ситуацій, зумовлених різним розумінням цими суб'єктами своїх прав і обов'язків; що він є різновидом публічно-правового спору. Так, узагальнюючи думки вченого слід зазначити, що адміністративно-правовому спору, як різновиду публічно-правового спору, властива низка специфічних рис: а) він виникає у правовідносинах, що характеризуються юридичною нерівністю, врегульовані імперативним методом правового регулювання і в основі яких присутній публічний (а не індивідуальний, приватний) інтерес, оскільки такий інтерес вказує на наявність публічно-правового спору; б) однією зі сторін спору є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень; в) суб'єкти цього спору наділені специфічними способами захисту своїх прав. У зв'язку з цим О. Бринцев зазначає, що поряд із загальноправовими способами захисту прав ( визнання права, припинення дій, що порушують право тощо) у публічно-правових спорах наявні також і специфічні способи захисту прав, зокрема, визнання недійсним нормативного акта органу державної влади і місцевого самоврядування, в знання недійсним акта індивідуальної дії органу державної влади і місцевого самоврядування, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень[24, с. 50]; г) адміністративно-правовий спір розглядається у процесуальній формі, яка відрізняється від форм розгляду приватноправових спорів. У даному випадку йдеться про позовне провадження у разі вирішення спору в

судовому порядку, що має свої особливості порівняно із розглядом цивільних позовів, і провадження за адміністративною скаргою, коли спір вирішується у позасудовому (адміністративному) порядку [104, с. 150-151].

В свою чергу адміністративно-правові відносини є найбільшими за обсягом серед публічно-правових спорів. Так, їх відрізняє від конституційно-правових, процесуальних насамперед сфера відносин публічного або державного управління, особливий суб'єкт спору (суб'єкт владних повноважень) та специфічний характер відносин, в яких виник спір, правова форма здійснення повноважень (рішення та дії); підстава вирішення адміністративно-правового спору.

Щодо підстави слід вказати, що на відміну від Конституційного Суду України, де підставою є конституційність при прийнятті акту, що оспорується, в адміністративно-правових спорах підставою вирішення спору є законність та верховенство права.

Слід вказати, що в юридичній науці існують різноманітні підходи щодо праворозуміння принципу верховенства права. Так, наукове праворозуміння принципу верховенства права полягає в тому, що феномен верховенства права розкривається за умови дотримання певних позицій щодо права, зокрема: відмінність права та закону; право є не актом державної влади, а соціальним феноменом, пов'язаний з категоріями справедливості, свобода, рівність, гуманізм; право повинно розглядатись у нерозривному зв'язку з правами людини. Метою верховенства права є не просто формальне забезпечення порядку, передбаченого законами та іншими нормативними актами, встановленими державою, а утвердження такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної влади та ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми [68, с. 52].

Принцип верховенства права та його складові був визначений у правовій позиції Конституційного Суду України, сформульованих у

Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі № 1-33/2004 щодо призначення судом більш м'якого покарання [149], Рішенні Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 у справі № 1-11/2012 [152], Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 у справі № 1-2/2016 [153].

Відповідно до п. 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі № 1-33/2004 щодо призначення судом більш м'якого покарання, відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість є однією із засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права.

Верховенство права передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу.

Так, Рішенні Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України (підпункт 2.2 мотивувальної частини) визначається зміст принципу пропорційності, який є одним із елементів верховенства права.

Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею.

Зміна механізму нарахування соціальних виплат та допомоги повинна відбуватися відповідно до критеріїв пропорційності та справедливості і є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

У підпункті 2.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини) зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є правова визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів.

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів.

Праворозуміння принципу верховенства права розвинуте Конституційним Судом України у Рішенні Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017 [150] та Рішенні Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р. № 3-р/2017 [151].

Так, у пункті 2.1 Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» вказано, що Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту

3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Як зазначено в пункті 44 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку.

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

Конституційний Суд України встановив, що оспорювана норма Закону № 1556 є невизначеною, оскільки з її змісту незрозуміло, яким критерієм необхідно керуватися при визначенні, чи є закон України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 року, «диктаторським».

Таким чином, пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 не відповідає вимозі правової визначеності, що уможливорює його довільне трактування у правозастосовній практиці і може призвести до сваволі.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 7 частини другої статті 42 Закону № 1556 суперечить частині першій статті 8 Конституції України через його невідповідність принципу правової визначеності.

З огляду на, що адміністративно правовий спір часто є передумовою адміністративно-юрисдикційного процесу, багато вчених схильні розглядати як об'єкт таких спорів публічні права громадян [187, с. 63].

Якщо врахувати, що публічні інтереси суспільства можуть бути дуже різноманітними, то напрошується висновок про те, що, не будь-який спір, де є елементи публічності, є адміністративно-правовим, оскільки публічний інтерес по-різному проявляється в різних галузях права [200, с. 58]. Слід зазначити, що окрім адміністративного права суспільні інтереси можуть захищатися і за допомогою Конституційного Суду України. Тобто не будь-які публічні права є предметом адміністративно-правового спору. З великою обережністю слід говорити і про віднесення до адміністративно-правових, спорів в рамках здійснення місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування - це право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [51]. Відповідно до ст. 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [80], але органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Це не означає, що держава може повністю відсторонитися від правового регулювання структури, функцій і повноважень місцевого самоврядування, а спори в рамках діяльності виконавчих (інших) органів місцевого самоврядування, безумовно, мають характер управлінських. Але віднесення їх до адміністративно-правових можливо лише тоді, коли мова йде про спори, що впливають з реалізації окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування (делегованих повноважень).

Одже, адміністративно-правовий спір - тип комплексних матеріально – процесуальних адміністративних правовідносин, який

характеризується наявністю протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів в сфері державного управління або розбіжністю поглядів на законність і обґрунтованість організаційних дій органів і осіб, наділених державно-владними управлінськими повноваженнями.

Виникнення адміністративно-правового спору може бути результатом правозастосовної діяльності, але не завжди, оскільки спірні адміністративно-правові відносини можуть виникати і на основі адміністративних договорів, а також поза рамками застосування конкретних норм права, наприклад, при розробці актів органів виконавчої влади.

Тут скоріше варто говорити про те, що правозастосовні відносини можуть (але не завжди) виступати складовим елементом адміністративно-правового спору. З того моменту, коли настає формально виражене невдоволення діями одного з суб'єктів адміністративно-правових відносин можна говорити про перехід матеріальних правовідносин в процесуальні. Якраз це перехідний стан дозволяє говорити про особливий тип правовідносин, а саме про спірні правовідносини.

Яке ж значення адміністративно-правового спору? Так, спір об'єнує матеріальні і процесуальні адміністративно-правові відносини. У деяких випадках адміністративно-правовий спір опосередковує правозастосовні та процесуальні відносини. Спори за своєю природою, як і правозастосовні відносини, мають, подвійну матеріально-правову і процесуальну характеристику. До того ж, наявність спору про адміністративне право характеризує адміністративну юстицію як спірну юрисдикцію у адміністративних справах [213, с.30].

Так, можливість сперечатися з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин є найважливішою гарантією забезпечення прав і законних інтересів громадян і організацій, особливо, коли мова йде про відносини нерівноправних суб'єктів. Це надзвичайно важливо, оскільки протягом останніх років в нашій країні можливість спору з органами

державної влади або взагалі заперечувалась [120, с. 83], або була в значній мірі обмежена, хоча пізніше ще в радянському праві стала простежуватися тенденція до розширенню підвідомчості загальним судам управлінських спорів [191, с. 16-17]. Особливий порядок вирішення адміністративно правових спорів іноді вважають ознакою адміністративно правових відносин. І останнє, спір може бути способом захисту не тільки інтересів особи, а й інтересів держави (стягнення податкових санкцій в судовому порядку у випадку їх добровільної сплати).

Тому ознаками адміністративно-правового спору є те, що вони виникають в процесі (сфері) державного управління. При використанні порівняльного аналізу постає питання про те, як розуміти процес державного управління. Такого роду аналіз тим більш важливий в зв'язку з тим, що деякі автори, наприклад, А.А. Дьомін, Н.Г. Саліщева позначають терміном процес тільки ті адміністративні управлінські відносини, які пов'язані з вирішенням спору про право [44, с. 16]. Але ж ними і використовується поняття «сфера» по відношенню до процесу. Якщо виходити з того, що адміністративно-процесуальна діяльність не є в «чистому» вигляді ні позитивним процесом, ні юрисдикційним, а кожній групі відносин, що становлять предмет адміністративного права відповідає свій «спеціальний» вид процесу [112, с. 20], то ми прийдемо до висновку про те, що адміністративно-правові спори виникають в процесі державного управління (або адміністративному процесі в широкому значенні). Що ж стосується вживання терміна «сфера», то він безумовно має право на існування, але повинен позначати межі в рамках яких діє та чи інша, в даному випадку адміністративно-правове, явище.

Другою ознакою адміністративно-правових спорів є їх особливий суб'єктний склад. Якщо ми розглядаємо адміністративно правовий спір як особливий вид правовідносин, то основною проблемою, що вимагає теоретичного осмислення, є те, скільки сторін і які саме є суб'єктами даного адміністративного правовідносини.

Безумовно, обов'язково в даних правовідносинах беруть участь сторони спору. Звичайно, суб'єктами адміністративно-правових спорів можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Звичайно це відповідно до Конституції України громадяни України, іноземці та особи без громадянства, це можуть бути суб'єкти в залежності від категорій спору (наприклад, державні службовці, в тому числі посадові особи, вимушені переселенці, біженці, дипломатичні та консульські представники, студенти). Окремо можна відзначити посадових осіб та органи, які мають право та обов'язок вирішувати дані спори (Президент України, Прем'єр-Міністр України, судді).

Склад суб'єктів адміністративно-правового спору слід розмежувати з точки зору матеріальних і процесуальних правовідносин. Якщо говорити про матеріальний бік, то до суб'єктів відносяться тільки сторони спору і треті особи, як ті, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, так і не заявляють таких. Прокурор не може бути віднесений до суб'єктів - фізичним особам, бо він в будь-якому випадку виступає в захист публічних інтересів держави у виключних випадках.

Якщо ж враховувати і процесуальну сторону спору, то має сенс включити до складу суб'єктів спору і суб'єкт адміністративної юрисдикції.

Обов'язковим учасником адміністративно-правового спору є наділений державно-владними повноваженнями орган державного управління [208, с. 14], інший державний орган або орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи або посадові особи, а також інші суб'єкти, наділені державно-владними повноваженнями.

Третьою ознакою адміністративно-правового спору є його особливий об'єкт і предмет. Питання про предмет адміністративно-правового спору є, мабуть, найбільш важливим елементом, що характеризує розглянутий правовий феномен з матеріально-правової точки зору.

Не можна не погодитися з думкою Н.Ю. Хаманевої про те, що своєрідність адміністративно-правового спору пов'язана з широтою і різноплановістю діяльності управлінського характеру [208, с. 14]. У зв'язку з цим, предмет спору пов'язаний з юридично владними діями органів або фізичних осіб, наділених державно-владними повноваженнями.

Не має значення з чиєї ініціативи виникає адміністративно-правовий спір. Однак, існують деякі процесуальні особливості, пов'язані зі сплатою судового збору, якщо спір виникає за ініціативою державного або муніципального органу і вирішується в судовому порядку. Зв'язок між зазначеними ознаками проявляється в тому, що в залежності від конкретного об'єкта спору, вираженого в захисті від дій чи бездіяльності наділеного державно-владними повноваженнями суб'єкта, проявляється не тільки адміністративна правосуб'єктність осіб, а й розкривається зв'язок між цими суб'єктами, виражена у взаємних управлінських правах і обов'язках.

З загальної маси адміністративно-правових спорів слід виділити ті випадки, коли оскаржуються судові акти про притягнення до адміністративної відповідальності. В даному випадку суд (суддя) виступає як орган державного управління. Вважати ці спори процесуальними слід тому, що оскаржується саме процесуальна дія або бездіяльність суду (судді), пов'язана або з вирішенням адміністративно-правового спору, або із притягненням до адміністративної відповідальності. Місце цих спорів серед інших адміністративно-правових спорів вимагає окремого аналізу, пов'язаного з класифікацією адміністративно-правових спорів.

Свого часу В.А. Лорія висловив думку про те, що основне призначення адміністративно-правових спорів полягає не у відновленні порушених прав, а в запобіганні можливих порушень прав і інтересів суб'єкта [98, с. 20].

Предмет спору визначається діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що зачіпають публічні права і обов'язки фізичних і юридичних осіб. Такого роду дії або бездіяльності прийнято визначати через категорію форм або методів здійснення державної влади. Причому, мова може йти як про правові, так і про організаційні формах управління, які в своїй сукупності зазвичай трактуються як організаційно-правові: а) прийняття нормативних актів управління; б) прийняття індивідуальних (ненормативних) актів; в) укладання адміністративних договорів; г) проведення безпосередніх організаційних заходів; д) здійснення матеріально-технічних операцій [221, с. 48].

З точки зору аналізу об'єкта і предмета адміністративно-правового спору мають значення такі форми (їх можна віднести і до методів державного управління) [133, с. 189-191] здійснення управлінських дій, як видання нормативних та ненормативних актів управління, а також укладання адміністративних договорів. Однак, і окремі матеріально-технічні операції можуть бути оскаржені. Наприклад, може бути оскаржена відмова в реєстрації фактів і подій в сфері управління, мають самостійне значення. Такого роду факти можуть мати місце при складанні протоколів огляду об'єктів на предмет їх відповідності пред'являються санітарним, технічним, протипожежним вимогам. Значно легше попередити можливу конфліктну ситуацію, пов'язану з неправильним відображенням фактів, тим більше, що в подальшому може бути загублена можливість відновити достовірність відображених в зазначених актах фактів. Крім того, може бути оскаржена процедура безпосереднього виконання приписів правових актів управління.

На думку А.А. Дьоміна «спор – это не будь яке невдоволення однієї сторони адміністративного правовідношення деями іншої, а офіційне подання адміністративного позову до органу державної влади або посадової особи, який повноважний розглядати такий спір» ) [43, с. 25-

26].

У сучасному адміністративному праві Німеччини предметом адміністративно-правового спору виступають всі суб'єктивні публічні права, тобто, як стверджують К.-П. Зоммерман і Ю.Н. Старілов, все визначені правопорядком індивідуальні інтереси [59, с. 76].

Таким чином, адміністративно-правовий спір є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. На нашу думку, сутність адміністративного спору повинна визначати сутність адміністративного процесу, а не навпаки.

### **1.3. Визначення інституту адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції**

Інститут адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції не був предметом спеціального дослідження в науці адміністративного права та процесу.

Державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи при здійсненні покладених на них повноважень у окремих випадках допускають порушення прав, свобод і законних інтересів громадян і організацій. Відповідно до статті 55 Конституції України «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [80]. Дані справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Надання такої можливості є найважливішою гарантією проти зловживання повноваженнями з боку органів публічної адміністрації, а також забезпечує баланс в системі розподілу влади, ефективне здійснення адміністративного судочинства впливає на діяльність всіх органів виконавчої влади.

У свою чергу, Ю. М. Старілов ототожнює правові категорії «адміністративний процес» і «адміністративна юстиція». На думку автора, адміністративний процес представлений системою адміністративно-правових процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду судом адміністративних спорів і справ, що формуються виходячи з адміністративно-правових відносин. Як наслідок, сутність адміністративно-процесуальної діяльності полягає в адміністративному судочинстві [185, с. 6]. Також інтерес представляє точка зору Д. М. Бахраха, який пропонує відрізнити адміністративний процес і адміністративну юстицію. На його думку, адміністративний процес полягає в врегулюванні правом діяльності публічно-виконавчої, тобто

адміністративної влади. У свою чергу, адміністративне судочинство і адміністративна юстиція є формою судочинства [17, с. 20].

На думку М. І. Пипяка [130, с. 191], адміністративну юрисдикцію слід поділити на три види: а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішування адміністративних справ, що виникають за іншими підставами, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо); б) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ; в) адміністративно-деліктну, тобто компетентність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення та винесення по них постанов [130, с. 61].

О.О. Петрухін вказує, що судово-адміністративну юрисдикцію характеризують такі основні ознаки: судово-адміністративна юрисдикція є однією з форм реалізації судової влади в сфері протидії адміністративної деліктності; за своєю природою вона є здійсненням правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, а адміністративно-юрисдикційні повноваження реалізуються уповноваженими на те представниками судової влади - судами і суддями; універсальність судово-адміністративної юрисдикції, що забезпечує розгляд справ про різні види адміністративних правопорушень; повнота адміністративно-юрисдикційних повноважень судів (суддів) на відміну від інших суб'єктів адміністративної юрисдикції; розгляд справ про адміністративні правопорушення в першій і другій інстанціях; нормативну основу судово-адміністративної юрисдикції складають норми адміністративно-деліктного права. О.О. Петрухін визначає поняття судово-адміністративної юрисдикції як здійснення судами (суддями) правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, що реалізовується в формі адміністративного судочинства на основі норм адміністративно-деліктного права [129, с. 15].

М. І. Смокович вказує, що «судова компетенція» - це сукупність

юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи [180, с. 39].

При дослідженні судової компетенції слід проаналізувати погляди на поняття «компетенція». В юридичній літературі існує дещо узагальнене розуміння терміна «компетенція», застосування якого є не лише у теорії права, але й в адміністративному праві. В адміністративно - правовій літературі дане питання розглядалося протягом ряду років [92, с. 248]. Існують різні думки з цього питання. Так, К.Ф.Шеремет, визначаючи компетенцію як сукупність предметів відання, прав і обов'язків, виключає завдання і функції державного органу з цього поняття [92, с. 32-33]. Проте, при цьому вказується на тісний взаємозв'язок функцій і компетенції. Компетенція визначається як правова форма вираження функцій і правовий засіб їх здійснення, а відмінність між цими поняттями на думку вченого полягає в тому, що компетенція виражає міру можливого і належного в діяльності органу, тим часом як функція - це реальний, фактичний зміст його діяльності. Деякими авторами відзначається також, що завдання державного органу є певна ділянка його діяльності по здійсненню і розвитку функцій [14, с. 54-55]. Іноді в структуру компетенції включається крім завдань, прав, обов'язків, повноважень і відповідальність [189, с. 223]. На нашу думку, більш правильною є позиція тих авторів, які розуміють компетенцію державного органу як сукупність закріплених за ним чинним законодавством завдань, функцій і необхідних для їх здійснення прав і обов'язків.

Комплексне визначення компетенції дає закінчене розуміння про те, які права та обов'язки щодо здійснення конкретних функцій має даний

орган відповідно до покладених на нього завдань. Таке розуміння при розгляді проблематики адміністративно-правових спорів є необхідним для з'ясування того, що саме є об'єктом і предметом адміністративно-правового спору, тобто реалізація яких прав і обов'язків захищається.

Завдання, закріплені за тим чи іншим органом, крім системоутворюючої ролі, є додатковим регулятором вибору норми, яка застосується при вирішенні спорів про компетенцію.

Компетенцією (від латинського *competentia*, від *competere* – взаємно прагну; відповідаю, підходжу) слід вважати сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав і обов'язків органу державної влади, органу місцевого самоврядування або їх посадової особи чи службової особи, що визначається законодавством [197, с. 54]. Термін компетенція визначається також як сукупність юридично встановлених повноважень (прав та обов'язків) публічно-владних органів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), посадових осіб; коло питань, з яких вони мають право приймати рішення [30, с. 388]. Ю. Шемчушенко вважає, що компетенція є сукупністю встановлених в офіційній юридичній чи неюридичній формі прав та обов'язків будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати її виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [220, с. 196]. В теорії права поняття компетенції визначають як закріплену сукупність завдань, функцій, прав та обов'язків [75, с. 59].

Уточнюючи поняття компетенції, Ю. Битяк розглядає її як певний обсяг державної діяльності, що покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які орган має право вирішувати в процесі практичної діяльності [4, с. 59].

О. Г. Свиною висловлені зауваження, з якими слід погодитися:

термінологія КАС України суперечить термінології КУпАП, в якому використовується словосполучення «справи про адміністративні правопорушення»; нечіткою вбачається вказівка «... з приводу рішень, дій чи бездіяльності...». Очевидно, тут ідеться про оскарження цих діянь шляхом подання адміністративного позову. «Кінцевим» продуктом розгляду справи про адміністративне правопорушення є постанова юрисдикційного органу. Тому слово «рішення» слід замінити на слово «постанова». О. Г. Свида пропонує обмежити юрисдикцію загальних судів з розгляду справ про адміністративні правопорушення лише такими правопорушеннями: за які може бути призначене адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних робіт; оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення та конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення [164, с. 143].

Беззаперечним є той факт, що поняття компетенції та підвідомчості є спорідненими, проте не тотожними. Різниця між цими правовими категоріями в українському адміністративному деліктному праві є малодослідженою. На думку С.С. Василів, доцільно термінологічно узгодити ці інституції у Розділі III КУпАП. Зокрема, глава 17 КУпАП «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» закріплює перелік суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а у назві статті 214 «Розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення» вживається термін «компетенція», хоча у ній поміщені норми, які розмежовують підвідомчість розгляду справ між адміністративними комісіями та іншими органами адміністративно-деліктної юрисдикції [25, с. 54].

Відповідно до статті 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом; 5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП [67].

Отже, статтею 213 КУпАП визначено коло органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, серед яких важливе місце посідає суд (п. 4), як окрема конституційно-визначена гілка влади (ст. 6 Конституції України). Е.С. Павлова зазначає, що діяльність судді по застосуванню мір стягнення за адміністративні проступки протікає в особливому, передбаченому законом порядку, що називається судовим провадженням по справам про адміністративні правопорушення [125, с. 28].

Ні чинний КУпАП, ні інші приписи діючого законодавства не містять конкретних процесуальних норм, які б регламентували суто процедуру судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, розділ IV КУпАП під назвою «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» встановлює загальні правила для всіх органів (посадових осіб) щодо провадження у даних справах, в тому числі і судового розгляду, що створює певні недоліки в регулюванні судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. Деякі орієнтири для судів при проведенні судового розгляду справ про адміністративні правопорушення вироблені Верховним Судом України в своїх «Узагальненнях судової практики» та «Постановах Пленуму» [127, с. 175]. Виходячи з правового аналізу положень КУпАП щодо провадження у

справах про адміністративні правопорушення, можна виділити три етапи судового розгляду: підготовку справи до судового розгляду (ст. 278 КУпАП); судовий розгляд справи (ст.ст. 279-280 КУпАП); прийняття по постанови по справі (ст. ст. 283-285 КУпАП).

Для своєчасного і правильного застосування адміністративної санкції необхідний, на думку А.С. Дугенця, відповідний механізм реалізації правових норм в даній сфері діяльності компетентних посадових осіб виконавчої та судової влади [48, с. 9].

На нашу думку потрібно закріпити модель судово-адміністративної юрисдикції, яка передбачає: а) чітке закріплення в судовій системі суб'єктів адміністративної юрисдикції першої та другої інстанції, що дозволить розмежувати функціональні повноваження судів і суддів в рамках адміністративно-юрисдикційного процесу; б) необхідно підвищити рівень спеціалізації в здійсненні судово-адміністративної юрисдикції - закріпити в законі єдиного суб'єкта адміністративної юрисдикції першої інстанції; в) встановити єдиний процесуальний порядок розгляду судами (суддями) справ про адміністративні правопорушення.

Правовий статус суб'єкта адміністративної юрисдикції є складною правовою констукцією. Тому для повного і всебічного розкриття його змісту доцільно виділити певні складові частини - елементи. Судова компетенція як сукупність владних повноважень, виражає сутність правового статусу суду, і сама є системою елементів. Тому судову компетенцію суду першої інстанції слід розглядати в якості найважливішої складової частини (блоку елементів) правового становища суду першої інстанції як органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. Метою діяльності суб'єкта адміністративної юрисдикції є: захист особи, охорона прав і свобод людини і громадянина, охорона здоров'я громадян, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захист суспільної моралі, охорона навколишнього середовища, встановленого порядку здійснення

державної влади, громадського порядку та громадської безпеки, власності, захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень, а також попередження адміністративних правопорушень. Ця мета досягається на основі вирішення таких завдань, як всебічне, повне, об'єктивне і своєчасне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

На основі аналізу прав та обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, можна виділити чотири елементи адміністративно-юрисдикційної компетенції. Перш за все це функціональна компетенція. У юридичній літературі виділяються такі функції адміністративної юрисдикції, як розгляд справи про адміністративне правопорушення (з'ясування обставин справи та встановлення особи громадянина, який притягається до відповідальності, кваліфікація адміністративного правопорушення) і прийняття рішення по справі [222, с. 107]. Відповідно під функціональної компетенцією слід розуміти повноваження по розгляду справи про адміністративне правонарушення і прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення певного виду і розміру, про передачу справи на розгляд іншому суб'єкту адміністративної юрисдикції або про припинення провадження у справі; повноваження щодо перегляду справи і прийняття рішення про залишення в силі раніше прийнятого рішення, його зміну або скасування з направленням справи на новий розгляд або з припиненням справи.

В якості ще однієї, причому факультативної функції суб'єкта адміністративної юрисдикції можна розглядати спеціальну профілактику. Так, суддя, що розглядає справу про адміністративні правопорушення, при встановленні причин адміністративного правопорушення та умов, що сприяли його вчиненню, вносять в відповідні організації та відповідним посадовим особам подання про вжиття заходів щодо усунення зазначених

причин та умов. У свою чергу, організації і посадові особи зобов'язані розглянути подання про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, протягом місяця з дня його отримання і повідомити про вжиті заходи судді.

Термін «спеціальна профілактика» означає, що мова йде про специфічні дії, бо вся адміністративно-юрисдикційна діяльність має профілактичний характер відповідно до завдань попередження правопорушень.

В якості другого елемента адміністративно-юрисдикційної компетенції можна виділити «предметну компетенцію», що є повноваженнями суб'єкта адміністративної юрисдикції з розгляду встановленого кола справ про адміністративні правопорушення. Мова йде не тільки про склад конкретного правопорушення, визначеного КУпАП, а й юридично значимі особливості суб'єкта адміністративної відповідальності, які іноді виступають в ролі визначального фактора при вирішенні компетенційних питань.

Отже, до предметної компетенції відносяться повноваження по розгляду справ про конкретні види адміністративних правопорушень, вчинених певними категоріями осіб.

Ще одним елементом адміністративно-юрисдикційної компетенції слід вважати «територіальну компетенцію». Цей елемент зумовлений наявністю у суб'єкта адміністративної юрисдикції повноважень по розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язаних з територією, на якій функціонує даний суб'єкт.

Четвертим елементом компетенції суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції є «процесуальна компетенція», до якої належать його повноваження як учасника провадження у справі про адміністративне правонарушення. Ці повноваження обумовлені процесуальними особливостями здійснення адміністративної юрисдикції. До них належать: порядок підготовки справи до розгляду, порядок

розгляду справи, форми актів, які фіксують процесуальні дії, прийняті у справі рішення.

#### **1.4. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції**

Дослідженню питань розмежування юрисдикції загальних судів присвячено праці таких вчених як В. Авер'янов, В. Бевзенко, С. Демченко, С. Ківалов, Р. Куйбіди, О. Пасенюка, М. Смоковича. Проблема щодо поняття категорії «адміністративна юрисдикція» у теорії українського адміністративного права набирала актуальності на тлі розгортання наукової дискусії про зміст і структуру адміністративного процесу. Один з найбільш поширених поглядів на це питання базується на концепції поділу всього масиву адміністративних проваджень на адміністративно-юрисдикційні і адміністративно-регуляторні. Прихильники цієї концепції зводять адміністративну юрисдикцію до діяльності з розгляду справ про проступки і інші правові спори, застосування правової санкції, відновлення порушеного права. З огляду на зазначене, вони виокремлюють адміністративно-юрисдикційні провадження, до яких відносять: провадження по справах про адміністративні проступки, провадження по застосуванню в адміністративному порядку заходів примусу, дисциплінарне провадження, виконавче провадження тощо [72, с. 7].

У юридичній літературі склалася точка зору, що інститут адміністративної юрисдикції з'явився у Франції у XVII-XIX ст. Термін «адміністративна юрисдикція» походить з латинського «administrative justiz» (administrative judiciary), який використовувався до 1848 р. [228].

Австрійська адміністративна юрисдикція заснована з 1876 року. Це слід пам'ятати для того, щоб зрозуміти зміст, який вона має у зв'язку з набуттям чинності Закону про реформи 2012 року станом на 1 січня 2014 року [225]. В одному з так званих Основних законів від 21 грудня 1867 року був створений адміністративний суд [224]. Цей адміністративний суд розпочав роботу у 1876 [226]. Він мав компетенцію приймати рішення в

адміністративних справах. Суд повинен був прийняти рішення на основі фактів, які були встановлені адміністративним органом, але в той же час мав право скасувати оскаржений адміністративний акт у разі серйозних порушень процесуальних принципів, визначених законом. Тому адміністративний суд розробив цілий набір загальних принципів справедливої процедури, які слід було дотримуватися в адміністративній процедурі. Ці принципи включають найважливіші аспекти процесуального права, починаючи від права бути почутими та обов'язку органу подати підстави для рішення і, таким чином, можна приблизно порівнювати з принципами, які є частиною верховенства права та «адміністрації за законом» у Сполученому Королівстві. Аналогічно Європейський суд (вісімдесят років тому) розробив цілу систему принципів для процедури імплементації законодавства ЄС (союзного права), а також союзними органами як національною владою це право бути почутим, право на доступ до справ, встановлення фактів за посадою, принцип конфіденційності, обов'язок висувати причини рішення, повідомлення, заборона допустимості незаконних доказів).

Як вказує австрійський дослідник Мартін Кохнер, «адміністративний суд за всі ці роки був єдиним судом, в якому вирішувалися адміністративні питання. Апеляція до адміністративного суду була можлива тільки після завершення адміністративної процедури [227].

У зв'язку з цим слід вказати, що адміністративна юрисдикція визначається в широкому та вузькому значенні. При цьому представники вузького (управлінського) підходу до визначення адміністративної юрисдикції, а саме В. Г. Розенфельд та В.В. Серьогіна під адміністративною юрисдикцією розуміють адміністративно-процесуальну діяльність юрисдикційного характеру з вирішення «адміністративних спорів і застосування заходів адміністративного примусу, що здійснюються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади,

місцевого самоврядування і громадськими організаціями, їх посадовими особами в позасудовому порядку» [161, с. 138]. Тобто відбувається розширення кола суб'єктів адміністративної юрисдикції, та необ'єктно залишається осторонь адміністративно-юрисдикційна діяльність судів. Дана позиція є наслідком теоретичної традиції радянської науки адміністративного права, оскільки вчені категорично заперечують можливість судової форми адміністративної юрисдикції. Більш того, розгляд справ про адміністративні правопорушення судовими органами відносять до функції управління, а не правосуддя, і постанову судді в адміністративних справах прихильники даного підходу вбачають не судовий акт правосуддя, а індивідуальний акт управління.

При цьому В. Г. Розенфельд і В. В. Серьогіна виділяють: 1) провадження, пов'язані з розглядом індивідуальних адміністративних спорів (розгляд за участю представників органів виконавчої влади, профспілок, трудових колективів, розгляд представниками виконавчої влади, місцевими адміністраціями скарг громадян, а також розгляд судами (суддями) скарг на не- законне порушення прав, свобод та інтересів громадян, правові акти і дії органів влади, місцевого самоврядування, посадових осіб і громадських організацій); 2) провадження щодо застосування заходів державного примусу (застосування таких заходів, як примусова госпіталізація інфекційних та венерично хворих осіб, примусове лікування, адміністративний нагляд та ін.); 3) провадження у справах про адміністративні правопорушення; 4) провадження у справах про порушення митних правил [161, с. 138].

Як слушно зазначає В. Пузирний, концептуальне розуміння юрисдикційного процесу наведене в науковому дослідженні А.А. Горошко, згідно з яким існують два основні напрями щодо розроблення поняття адміністративної юрисдикції – у вузькому та широкому розуміннях. Прихильники вузького розуміння сутності адміністративної юрисдикції роблять акцент на дві такі характеристики цієї діяльності: а) юрисдикційна

діяльність має місце там, де має місце адміністративне правопорушення; б) така діяльність має правоохоронну спрямованість. Інакше кажучи, адміністративна юрисдикція сприймається в такій ролі, в якій вона подібна до кримінально-процесуальної чи цивільної процесуальної діяльності, коли є необхідність з'ясувати певні обставини, кваліфікувати вчинені діяння, задовольнити законний інтерес, застосувати санкцію до правопорушника або розглянути скаргу на прийняте рішення [146, с. 120].

Широкий зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у цьому випадку зазначене поширюється й на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами. Учені підкреслюють відсутність охоплення широким підходом розгляду справ в адміністративних судах і заміну класичного розуміння процесу широким і вузьким тлумаченням цього терміна [37, с. 76].

М. І. Смоковича у своїй дисертації «Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів» досліджував категорію юрисдикції адміністративних судів, зміст та загальні критерії визначення юрисдикції суду, критерії встановлення компетенції адміністративних судів та спеціальні критерії визначення спорів, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Особлива увага в даній праці була приділена розмежуванню компетенції між адміністративними судами та іншими судами загальної юрисдикції, розмежуванню компетенції між адміністративними судами та Конституційним Судом України.

Кодекс адміністративного судочинства України під терміном «адміністративний суд» розуміє не організаційно оформлену структуру (юридичну особу), а виконання функції правосуддя по адміністративній справі у формі адміністративного судочинства. Таку функцію в українській

судовій системі виконують два види структурних утворень (органів). По-перше, це судові інстанції, для яких адміністративне судочинство лише одна із декількох форм здійснення правосуддя. Такими є місцеві загальні суди і Верховний Суд. По-друге, це судові інстанції, які спеціально утворені для здійснення правосуддя лише по адміністративним справам. Такими є окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди і Касаційний адміністративний суд України.

Необхідно зазначити і те, що питання про види адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються дискусійними, єдиної концепції з цього приводу не вироблено. Крім того, в юридичній літературі зустрічаються суперечливі погляди щодо віднесення до адміністративної юрисдикції заходів адміністративного примусу [108, с. 89].

Отже, адміністративна юрисдикція охоплює комплекс матеріальних і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку із необхідністю ліквідації конфліктних ситуацій у сфері функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стабілізації правозахисної діяльності в цій сфері, забезпечення та відновлення режиму законності в публічному управлінні. При цьому, аналіз наукових праць дозволяє зробити висновок про те, що хоча дефініція «адміністративна юрисдикція» використовується у вузькому та широкому підході, частіше всього використовується її трактування у вузькому значенні та ототожнюється із діяльністю щодо застосування санкцій правових норм.

На наш погляд, адміністративна юрисдикція пов'язана з адміністративною юстицією, як в широкому так і у вузькому значенні, тобто характеризує і судове вирішення адміністративно-правових спорів, і діяльність по притягненню в судовому порядку до адміністративної відповідальності. Більшість вчених характеризують адміністративну юстицію як виключно судову діяльність [18, с. 51]. Так, етимологічно, юстиція трактується як судова діяльність, однак ототожнювати адміністративну юстицію та адміністративне правосуддя не можна.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що науковці по-різному визначають юрисдикцію адміністративних судів. Найбільше уваги цьому поняттю приділяють російські вчені. Так, В.М. Лебедев відносить до юрисдикції адміністративних судів розгляд скарг громадян на діяльність посадових осіб органів управління та місцевого самоврядування, а також справи, пов'язані з оскарженням нормативних актів та про порушення виборчих прав громадян. Більш широко визначає юрисдикцію Ю. А. Тихомиров, виділяючи ще й справи у спорах про законність притягнення до адміністративної відповідальності, всі справи, що мають публічно-правовий характер, тематичні спори, які впливають з податкового, митного, бюджетного та іншого спеціалізованого законодавства. За такого підходу до адміністративного судочинства слід віднести вирішення справ про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом, оскільки ця діяльність суду є судочинством [116, с. 39].

Ідею щодо необхідності поділу судочинства з адміністративних справ на окремі форми висловлювали Д. М. Бахрах та А. Т. Боннер. Однією з таких форм, вважає А. Якимов, є адміністративно-сутяжебна юрисдикція (адміністративна юстиція), а другою – адміністративно-деліктна, або адміністративно-каральна юрисдикція.

Адміністративно-сутяжебне судочинство – форма захисту прав громадян та юридичних осіб у сфері виконавчої влади; адміністративно-деліктна юрисдикція – форма реалізації адміністративної відповідальності. Наголошується, що в теоретичному плані виділення двох форм адміністративного судочинства та їх відповідних предметів – адміністративного спору та адміністративного правопорушення – породжує питання про необхідність використання якоїсь більш загальної категорії для визначення предмета адміністративного судочинства в цілому. Такою категорією може виступати адміністративно-правовий конфлікт.

В юридичній літературі сформувалися три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції, яку розглядають як: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами (згідно з цим підходом до поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна дійти висновку, що в цьому випадку наголос зроблено на розумінні терміна «*justitia*» як «справедливості». Іншими словами, справедливість під час вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності); самостійна сфера судочинства, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління тобто адміністративне судочинство (такий підхід є більш вузьким: до поняття адміністративної юстиції віднесено тільки судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою). В такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна «*justitia*» як «правосуддя», яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами); — не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. (Згідно з цим підходом адміністративною юстицією є не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами — окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, які використовуються вченими-

адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту: 1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління і відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом); 2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів; 3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів [179, с. 45-47].

На думку Н. Саліщевої, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчо-розпорядчої діяльності, яка пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [161, с. 11].

Я. Ващук визначає адміністративну юрисдикцію як сукупність елементів, які використовуються при розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення суб'єктами публічної адміністрації та судами [29, с. 111-112].

Е. Демський пропонує наступне визначення адміністративної юрисдикції – це встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління і розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами, адміністративно-процесуальній формі, виносити по них рішення із застосуванням, у необхідних випадках заходів адміністративного примусу [45, с. 138-139].

Так, на думку С. С. Василів, адміністративну юрисдикцію слід визначати як процесуальну діяльність, що зумовлюється сукупністю повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (посадової особи), зокрема й стосовно розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення та місцем цього органу (посадової особи)

у державній ієрархії. Що ж до підвідомчості, то у визначенні цієї правової категорії акцент слід робити саме на розмежуванні компетенції по розгляду справ про адміністративні правопорушення між різними юрисдикційними органами [25, с. 57].

На думку А. О. Селіванова, поняття «адміністративна юрисдикція» пов'язане з певного роду або виду виконавчо-розпорядчої діяльності держави, в процесі якої дійсно розв'язується (вирішується) спір про право, і, хоча ці дії не обов'язково пов'язані з покаранням, все ж наявність системи органів каральної адміністративної юрисдикції є іншою стороною цього виду діяльності [166, с. 147].

В науці панує точка зору, що судовий процес є більш прийнятним за адміністративний порядок розгляду спорів. Саме судова юрисдикція була використана ще у 80-х роках минулого століття, коли в компетенцію судів загальної юрисдикції було передано розгляд скарг на неправомірні дії органів державної влади, які порушують права громадян. Застосування адміністративного порядку порушення та розгляду справи відрізняється від судового порядку. Розрізняються не тільки повноваження, але й не співпадає предмет розгляду.

Доречно зауважити, що чинні процесуальні кодекси, зокрема, ГПК України, ЦПК України містять детальні норми, які регулюють оскарження в судах актів нормативного та ненормативного характеру органів державної влади та органів місцевого самоврядування, незаконних рішень, незаконних дій посадових осіб. Також слід вказати, що КУпАП регулює діяльність загальних судів, так і адміністративних органів (їх посадових осіб) і по суті є (поряд з КАС України, ЦПК України та ГПК України) четвертим процесуальним законом, який регулює судочинство. Але таке регулювання стосується тільки загальних судів.

Ю. О. Тихоміров виділив загальні риси, які дозволяють відрізнити адміністративний процес від інших процедур прийняття органами виконавчої влади рішень (наказів, актів, постанов, приписів) [198, с.126].

По-перше, наявність у органу виконавчої влади наданих законом юрисдикційних (правозастосовних) повноважень про порушення та розгляду справи.

По-друге, установлення законом чи іншим нормативним актом процесуальної процедури порушення та розгляду справи з прийняттям обов'язкового для виконання акту.

По-третє, залучення до учасників процесу особи, яка вчинила передбачене порушення, із забезпеченням цій особі гарантій ознайомлення з матеріалами справи, надання клопотань, доказів, пояснень.

По-четверте, надання учасникам процесу права оскаржувати рішення органу виконавчої влади до суду, тобто наявність судового контролю за законністю та обґрунтованістю прийнятого органом виконавчої влади (посадової особи) рішення.

Такі особливості адміністративного процесу, як право органу виконавчої влади порушувати процес за власною ініціативою, право та навіть обов'язок збирати докази факту прাপорушення, широкі повноваження органу розглядати справу по суті, незалежно від вимог та заперечень осіб, які беруть участь в процесі, відрізняють адміністративний процес від судового процесу (судочинства) у справах, які виникають з адміністративних та інших публічних відносин.

Слід враховувати те, що тільки суду належить виключна компетенція визнавати недійсними нормативні акти або недійсними акти органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визнавати недійсними повністю або частково договори, визнавати недійсними тендери, а також стягувати певні грошові суми.

На думку А. П. Шергіна, «адміністративна юрисдикція – це самостійний вид правоохоронної діяльності, що має самостійні ознаки, призначення, особливе нормативне регулювання та систему органів. Правову природу адміністративної юрисдикції визначають дві обставини. По-перше, вона є складовою виконавчо-розпорядчої діяльності органів

державної влади, а по-друге, одним із видів юрисдикції. Відповідно до радянської правової доктрини, поняття юрисдикції тісно пов'язувалося з управлінням» [217].

Адміністративна юрисдикція пов'язана насамперед з примусовим способом правозастосування, з правоохоронною діяльністю органів державного управління. Юрисдикційна діяльність існує для вирішення правових конфліктів, впливу на правопорушника (сторони в спорі). Предметом розгляду та вирішення в рамках адміністративної юрисдикції є справи про адміністративні проступки [217].

І. В. Панова виділяє чотири основні напрями в трактуванні адміністративної юрисдикції і розробляє свою – п'яту – концепцію цього явища, визначаючи адміністративну юрисдикцію як «частину в основному виконавчих органів публічної влади (а також: судових, органів місцевого самоврядування) підзаконного, правоохоронного характеру, що здійснюється у рамках таких законодавчо закріплених адміністративно-юрисдикційних проваджень, як: а) розгляд спорів; б) застосування заходів адміністративного примусу; в) діяльність з виконання державного примусу; г) що виконує охоронну, виховну, регулятивну функції» [126, с. 47].

А.М. Апаров, критикуючи позицію І.В. Панова, зазначає, що дана класифікація «позбавлена досить чітких критеріїв. У якості таких критеріїв можуть виступати, з одного боку, суб'єктний склад адміністративної юрисдикції, а з іншого – її предметна характеристика. Використання суб'єктного критерію дозволяє виділити два основні підходи в теоретичних інтерпретаціях адміністративної юрисдикції, які можна умовно позначити як «управлінський» (вузький підхід) і «багатосуб'єктний» (широкий підхід) [9].

А.М. Апаров визначає адміністративну юрисдикцію як процесуальну діяльність компетентних органів влади (суб'єктів адміністративної юрисдикції), що здійснюється в установленому порядку

(судовому або позасудовому), з метою розгляду і вирішення адміністративно-правового конфлікту, який може виступати у двох правових формах: адміністративно-правовий спір; адміністративне правопорушення [9].

Досліджуючи природу адміністративної юрисдикції, В.М. Бевзенко пропонує «виходити з того, що: 1) вона заснована на нормах конституційного права, а тому має насамперед конституційну природу; 2) це один із традиційних процесуальних інститутів, свого часу певним чином обґрунтований цивільною (господарською) процесуальною наукою; 3) це інститут адміністративного процесуального права, який розроблений та має використовуватися винятково з урахуванням сучасних (передових) положень адміністративно-правової науки. Ґрунтовне пізнання адміністративної юрисдикції має ґрунтуватися на всебічному розумінні закономірностей і взаємозв'язків конституційного права, процесуального права (цивільного процесуального права, господарського процесуального права), адміністративного права» [20, с. 182].

Т.В. Комарова, досліджуючи юрисдикцію суду ЄС на основі проведення порівняльного аналізу міжнародно-правових і національних концепцій, визначає юрисдикцію як комплексне поняття, що характеризує компетенцію судів у різних вимірах: сфери відання судової влади, предметів судового розгляду і судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності [76, с. 10].

На думку С. О. Короеда, інститут підвідомчості є обов'язковою умовою законності правосуддя, оскільки забезпечує чітке функціонування судової влади і правильність розгляду та вирішення справ, розмежовуючи предметну компетенцію судів різних юрисдикцій [84, с. 54].

Питання розмежування юрисдикцій є актуальним в науці адміністративного права. Так, Р. С. Мельник зазначає, що головна проблема щодо розмежування господарської, цивільної та адміністративної юрисдикції полягає у слабкій розробленості теоретичних

категорій, таких як «адміністративно-правові відносини» та «публічно-правові відносини» [115, с. 56], що, у свою чергу, викликане до життя нехтуванням теорією поділу права на приватне та публічне.

При цьому, на думку О. Музи, господарські спори публічно-правового характеру можуть бути предметом двох юрисдикцій: господарської та адміністративної. Зокрема, якщо суб'єкт господарювання припускається порушень, не пов'язаних з його господарюванням, і порушує саме норми, які належать до адміністративного права, то є класичний варіант адміністративних правовідносин і, відповідно, адміністративні суди повинні розглядати ці спори [117, с. 40].

На думку В. Резнікової, «при вдосконаленні норм щодо розмежування підвідомчості справ між адміністративними і господарськими судами законодавцеві необхідно: а) виходити з окреслених в ч.1 ст.2 КАС України завдань, зокрема, щодо захисту прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень; б) враховувати положення ч.2 ст.2 КАС, яка допускає інший, ніж встановлено зазначеним кодексом, порядок судового провадження щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тобто є правовою підставою можливості розгляду господарськими судами справ із спорів, що виникають в організаційно-господарських відносинах» [148, с. 30].

На існуванні проблеми розмежування юрисдикції судів з причин відсутності визначення поняття «публічно-правовий спір» наголошував і Вищий господарський суд України у зверненні до Конституційного Суду України з проханням надати офіційне тлумачення положень пунктів 1 і 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [205].

Вітчизняне судочинство пішло хибним шляхом, коли в основу розмежування судових юрисдикцій із прийняттям КАС України було покладено такий загальний критерій як публічний характер спору. Він є надто невизначеним, оскільки відсутні чіткі теоретико-методологічні засади розмежування повноважень між цивільними, адміністративними та господарськими судами. По суті, визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом віднесення до неї публічно-правових спорів, з одного боку, призвело до конкуренції юрисдикцій, а з іншого, – до подвійної юрисдикції одних і тих самих спорів [145, с. 87].

На думку В. Коверзнева, здійснюючи розмежування адміністративних і господарських правовідносин перш за все треба визначати яку саме компетенцію здійснює в спірних правовідносинах орган державної влади або орган місцевого самоврядування. Якщо названі органи влади виконують господарську компетенцію, спрямовану на організацію господарської діяльності, то вирішення спору належить виключно до юрисдикції господарського суду [65, с. 225].

Головним критерієм розмежування господарської та адміністративної судових юрисдикцій повинен бути не суб'єктний склад учасників спірних правовідносин, а насамперед предмет спору та зміст спірних правовідносин. При цьому спори з господарських відносин, як ці відносини розуміються у чинному законодавстві підлягають розгляду господарськими судами за правилами господарського судочинства [65, с. 229].

Не зважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору в більшості випадків залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування

закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. При вирішенні таких питань процесуальна наука та практика, керуючись неписаним правилом щодо неможливості альтернативи у визначенні судової юрисдикції, всі свої зусилля спрямовує на вирішення начебто існуючих колізій.

На думку О. Пасенюка, певне правовідношення має бути віднесене до юрисдикції лише одного суду. Порухення цього правила може породити практику, коли жоден із судів не прийматиме відповідний спір до свого розгляду або коли такий спір прийматимуть одночасно декілька судів. За таких умов можливість особи захистити своє право значно звужується [128].

Сьогодні законодавство не містить чітких критеріїв, які б дозволяли віднести ту чи іншу справу до певного виду юрисдикції, що, по-перше, створює складнощі у реалізації особою права на судовий захист та порушує її право на доступ до суду та, по-друге, призводить до зниження ефективності адміністративного судочинства.

У юридичній науці виділяють такі критерії розмежування судової юрисдикції: суб'єктний (за суб'єктним складом правовідносин); предметний (за характером спірних матеріальних правовідносин) та прямою вказівкою в законі. Причому перші два критерії є загальними та застосовуються у сукупності, а останні є спеціальним, оскільки за його наявності загальні не застосовуються. Це відповідає загальновизнаному правилу в теорії права, відповідно до якого при конкуренції загальної та спеціальної норми діє спеціальна.

На думку М. Смоковича, розмежування судової юрисдикції здійснюється за допомогою таких критеріїв: суб'єктний склад сторін спору; предмет спірних правовідносин; характер спірних правовідносин [179, с. 42].

Як вказує Т. О. Коломоєць, виокремлення критеріїв розмежування повинно супроводжуватись нормативним закріпленням засад розподілу адміністративної та господарської юрисдикції. Саме тому не варто підтримувати точку зору певної групи вчених та юристів-практиків, які пропонують вирішити це проблемне питання лише на підставі узагальнень судової практики, без внесення змін та доповнень до законодавства, враховуючи те, що нормативно-правовий акт був і залишається основним джерелом права [69, с. 72].

Основна складність застосування критеріїв розмежування судової юрисдикції полягає в тому, що майже всі норми, які закріплюють судово-юрисдикційні повноваження містять застереження «якщо інше не передбачено законом».

Проте, якщо для наукового правничого середовища цілком прийнятною є тривала наукова дискусія щодо розмежування юрисдикції, то в діяльності судів подібна ситуація є неприпустимою та підтримує існування тривалого юрисдикційного конфлікту, що загрожує якісному та ефективному здійсненню судочинства.

Слід відзначити, що аналогічна проблема розмежування юрисдикцій існує у Франції. Французька судова система включає в себе систему судів загальної юрисдикції і систему адміністративних судів. Адміністративні суди, в свою чергу, включають в себе адміністративні трибунали (їх 36, включаючи 8 судів іноземних територій, розглядають адміністративні спори разом з іншими справами), адміністративні апеляційні суди (7 судів), Державна Рада, яка є найвищим судовим органом по адміністративних справах. Незважаючи на наявність спеціальних адміністративних судів, частина адміністративних справ підлягає розгляду загальними судами, що створює природну проблему підсудності.

Французька адміністративно-судова процедура дуже повільна: 70% позовів проти Франції в Європейському Суді з прав людини пов'язані саме

з тягатиною при судовому розгляді. При оскарженні адміністративного рішення мова може йти про те, що вирішено: про зміст рішення, про мету, мотиви цього рішення (внутрішня законність рішення), а також про те, яким чином рішення прийнято (зовнішня законність рішення) [95, с. 43].

На противагу, англійська правова доктрина не передбачає осіб, дії яких не були б підконтрольні судам загальної юрисдикції. Звідси впливають і організаційні особливості вирішення адміністративно-правових спорів у Великобританії і США. Принциповим є «положення відповідно до якого, невід'ємним атрибутом сучасного публічного права Великобританії є контроль суду за адміністративними рішеннями за допомогою публічно-правових способів захисту» [187, с. 138]. При цьому порядок розгляду адміністративно-правових спорів в Великобританії визначається в конкретному статуті.

На нашу думку, в законі неможливо розришено визначити всі категорії справ, підвідомчі тому чи іншому суду. У зв'язку з цим варто зазначити позицію Р. Куйбіди, який слушно зауважує, – закон повинен давати лише орієнтири (критерії) для визначення виду тих чи інших справ [89, с. 6-7].

Незважаючи на розвинену систему позасудового вирішення адміністративно-правових спорів в Німеччині, найбільшим досягненням в питанні вирішення цих спорів слід все ж вважати створення системи адміністративних судів, які не входять до системи судів загальної юрисдикції і не підконтрольні їм. За твердженням Ю.М. Старілова, перші адміністративні суди в окремих німецьких землях з'явилися ще в середині 19 століття: Бадені (1863 р), Пруссії (1872 г.) і деяких інших [187, с. 150]. Німецький законодавець пішов далі - створені спеціалізовані суди, розглядають окремі категорії адміністративно-правових спорів в сфері фінансів і відповідно соціальній сфері. Крім того, суди загальної юрисдикції вирішують частину адміністративних питань, зокрема, питання публічно-правових компенсацій.

Компетенція між цими судами розмежована відповідно до їх цільового призначення. Адміністративні суди є судами загальної адміністративної судової компетенції. Скарги проти публічної влади передбачають тільки скарги проти виконавчої влади, тобто «захист здійснюється суддями, а не проти суддів» [32, с. 354].

Слід вказати, що питання розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції пов'язане з відносинами, галузева природа яких не завжди визначена на теоретичному рівні. Існує три теорії розмежування публічного і приватного права: теорія інтересу, теорія субординації, теорія віднесення. Жодна з цих теорій все ж не визначає чітких критеріїв розмежування галузей права, а тому на рівні теорії існує проблема розмежування підвідомчості. Внаслідок цього, значна роль в розмежуванні підвідомчості між загальними та адміністративними судами відводиться судовій практиці.

Якщо говорити про види адміністративного судочинства, то можна виділити виходячи з чинного законодавства: 1) адміністративне судочинство в адміністративних судах; 2) адміністративне судочинство в господарських судах; 2) адміністративне судочинство в судах загальної юрисдикції.

Здійснення судочинства за певними категоріями справ має свої особливості, проте всі вони розглядаються за загальними правилами, тому говорити про окремі види адміністративного судочинства в судах загальної юрисдикції не має сенсу.

До завдань адміністративного судочинства в судах загальної юрисдикції слід відносити: 1) забезпечення доступності правосуддя; правильний і своєчасний розгляд і вирішення адміністративних справ; зміцнення законності і попередження порушень в сфері адміністративних та інших публічних правовідносин); 2) забезпечення відновлення

порушених прав громадян і організацій; 3) спільні завдання правосуддя (вирішення спору про право, зміцнення законності в державі).

Ч. 2 ст. 19 Конституції України закріплює положення, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В юридичній практиці ці положення Конституції втілюються перш за все у діяльності судів (у тому числі і Конституційного Суду України), органів виконавчої влади, прокуратури, Служби безпеки України.

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення визначена главою 17 КпАП України. Відповідно до ст. 217 КпАП України, посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення в межах наданих їм повноважень і лише під час виконання ними службових обов'язків. У ст. 213 КпАП України визначений перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, проте він не є вичерпним і може доповнюватися вказівками інших нормативно-правових актів, про що свідчить й історія розвитку адміністративного права. Така ситуація звісно не свідчить про детальну регламентацію даного явища, а тому знову виникає потреба повнішої уніфікації норм, що регулюють питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення [8, с. 11-12].

Як зазначає С. С. Василів, «відповідно до розділу 3 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються широким колом державних органів. В даному випадку підвідомчість виступає правовим засобом розмежування компетенції між окремими органами (посадовими особами) при розгляді та вирішенні адміністративних справ, а чітка її регламентація дає можливість уникати тотожності функцій по розгляду та вирішенню справ про адміністративні правопорушення. у діяльності цих органів (посадових осіб)» [26, с. 131].

Розмежування справ між різними видами судів, судами різних ланок судової системи та судами однієї ланки охоплюються поняттям «підсудність».

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [54].

Відповідно до ст. 19 ЦПК України, суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства.

Суди розглядають у порядку цивільного судочинства також вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав, якщо цей спір підлягає розгляду в місцевому загальному суді і переданий на його розгляд з такими вимогами [212].

Проте до адміністративної юрисдикції не належать спори з приводу владних управлінських рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені в межах приватних правовідносин. Саме тому виникає потреба застосувати третій критерій розмежування видів судової юрисдикції – характер спірних правовідносин. На нашу думку, таким критерієм є галузевий зміст правовідносин, що передбачає поділ на два блоки сфер права – приватного і публічного права [105, с. 10].

На думку О. Негоди, у порядку адміністративної юрисдикції розглядаються публічні спори з приводу оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [118, с. 50].

Відповідно до ст. 20 Господарського процесуального кодексу України, Господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у

зв'язку із здійсненням господарської діяльності (крім справ, передбачених частиною другою цієї статті), та інші справи у визначених законом випадках, зокрема:

1) справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності, крім правочинів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем, а також у спорах щодо правочинів, укладених для забезпечення виконання зобов'язання, сторонами якого є юридичні особи та (або) фізичні особи - підприємці;

2) справи у спорах щодо приватизації майна, крім спорів про приватизацію державного житлового фонду;

3) справи у спорах, що виникають з корпоративних відносин, в тому числі у спорах між учасниками (засновниками, акціонерами, членами) юридичної особи або між юридичною особою та її учасником (засновником, акціонером, членом), у тому числі учасником, який вибув, пов'язані зі створенням, діяльністю, управлінням або припиненням діяльності такої юридичної особи, крім трудових спорів;

4) справи у спорах, що виникають з правочинів щодо акцій, часток, паїв, інших корпоративних прав в юридичній особі, крім правочинів у сімейних та спадкових правовідносинах;

5) справи у спорах щодо цінних паперів, в тому числі пов'язані з правами на цінні папери та правами, що виникають з них, емісією, розміщенням, обігом та погашенням цінних паперів, обліком прав на цінні папери, зобов'язаннями за цінними паперами, крім боргових цінних паперів, власником яких є фізична особа, яка не є підприємцем, та векселів, що використовуються у податкових та митних правовідносинах;

б) справи у спорах щодо права власності чи іншого речового права на майно (рухоме та нерухоме, в тому числі землю), реєстрації або обліку прав на майно, яке (права на яке) є предметом спору, визнання недійсними актів, що порушують такі права, крім спорів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем, та спорів щодо вилучення майна для

суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, а також справи у спорах щодо майна, що є предметом забезпечення виконання зобов'язання, сторонами якого є юридичні особи та (або) фізичні особи - підприємці;

7) справи у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, в тому числі у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України, а також справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законом до їх компетенції, крім спорів, які віднесені до юрисдикції Вищого суду з питань інтелектуальної власності;

8) справи про банкрутство та справи у спорах з майновими вимогами до боржника, стосовно якого відкрито провадження у справі про банкрутство, у тому числі справи у спорах про визнання недійсними будь-яких правочинів (договорів), укладених боржником; стягнення заробітної плати; поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника, за винятком спорів про визначення та сплату (стягнення) грошових зобов'язань (податкового боргу), визначених відповідно до Податкового кодексу України, а також спорів про визнання недійсними правочинів за позовом контролюючого органу на виконання його повноважень, визначених Податковим кодексом України;

9) справи за заявами про затвердження планів санації боржника до відкриття провадження у справі про банкрутство;

10) справи у спорах щодо оскарження актів (рішень) суб'єктів господарювання та їх органів, посадових та службових осіб у сфері організації та здійснення господарської діяльності, крім актів (рішень) суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання їхніх владних управлінських функцій, та спорів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем;

11) справи про оскарження рішень третейських судів та про видачу наказу на примусове виконання рішень третейських судів, утворених відповідно до Закону України «Про третейські суди», якщо такі рішення ухвалені у спорах, зазначених у цій статті;

12) справи у спорах між юридичною особою та її посадовою особою (у тому числі посадовою особою, повноваження якої припинені) про відшкодування збитків, заподіяних юридичній особі діями (бездіяльністю) такої посадової особи, за позовом власника (учасника, акціонера) такої юридичної особи, поданим в її інтересах;

13) вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, визнання недійсними актів, що порушують права на майно (майнові права), якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав чи спору, що виник з корпоративних відносин, якщо цей спір підлягає розгляду в господарському суді і переданий на його розгляд разом з такими вимогами;

14) справи у спорах про захист ділової репутації, крім спорів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем або самозайнятою особою;

15) інші справи у спорах між суб'єктами господарювання;

16) справи за заявами про видачу судового наказу, якщо заявником та боржником є юридична особа або фізична особа – підприємець [38].

В Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» судам надано таке роз'яснення, що вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у пункті 1 частини першої статті 3 КАС України; визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та

правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині першій статті 17 КАС України; встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина друга статті 17 КАС України); встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (частина третя статті 17 КАС України).

Суди повинні враховувати, що юрисдикція адміністративних судів може бути встановлена законом, зокрема статтею 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», статтями 28, 30 Закону України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання», частинами четвертою, п'ятою статті 82 Закону України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV «Про виконавче провадження» [143].

Отже, саме від характеру спірних правовідносин залежить вирішення питання щодо компетенції суду. При цьому до адміністративної юрисдикції належать справи, які виникають зі спору між учасниками публічно-правових відносин.

На практиці продовжує складатися ситуація, коли адміністративне судочинство фактично «розділене» між трьома системами судів, і виходить, що поняття «адміністративна справа» теж має потрійний зміст: адміністративні справи, що виникають при здійсненні підприємницької та іншої економічної діяльності (розглядаються господарськими судами), адміністративні справи з участю громадян (підвідомчі судам загальної юрисдикції) та адміністративні справи, підвідомчі адміністративним судам. На нашу думку, це може бути ще одним критерієм класифікації адміністративних справ. Різниця полягає в особливостях виникнення відносин – у сфері підприємницької діяльності чи економічних відносин, де однією із сторін є юридична особа, або інші справи за участю фізичних

осіб (громадян), їх об'єднань, не пов'язані зі здійсненням такої діяльності.  
Звідси впливає різна підвідомчість даних справ.

## Висновки до розділу I

Проаналізувавши конституційно-правовий зміст судової юрисдикції, адміністративно-правові спори в сфері судової компетенції, визначення інституту адміністративно-судової компетенції судів першої інстанції, розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції в сфері судової компетенції, ми дійшли до таких висновків:

Визначено, що судова компетенція – це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. В сучасних умовах, після Революції Гідності суд повинен розглядатися виключно як орган, який забезпечує справедливий судовий розгляд, верховенство права та права та свободи людини і громадянина. Всі його повноваження та діяльність по здійсненню правосуддя в будь-якій формі повинна базуватись на даних принципах. Доведено, що конституційно-правовий зміст судової юрисдикції полягає у конституційно-правовому статусі суду як органу, що забезпечує верховенство права та захист прав і свобод людини і громадянина.

Визначено, що адміністративно-правові відносини є найбільшими за обсягом серед публічно-правових спорів. Так, їх відрізняє від конституційно-правових, процесуальних насамперед сфера відносин публічного або державного управління, особливий суб'єкт спору (суб'єкт владних повноважень) та специфічний характер відносин, в яких виник спір, правова форма здійснення повноважень (рішення та дії); підстава вирішення адміністративно-правового спору. Враховуючи процесуальну сторону спору, пропонується включити до складу суб'єктів спору і суб'єкт адміністративної юрисдикції. Визначається, що ознакою адміністративно-правового спору є його особливий об'єкт і предмет. Предмет спору

визначається діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що стосуються публічних прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб. Визначається, що адміністративно-правовий спір є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. На нашу думку, сутність адміністративного спору повинна визначати сутність адміністративного процесу, а не навпаки.

На основі аналізу доктринальних джерел та нормативного матеріалу встановлюється, що судову компетенцію суду першої інстанції слід розглядати як найважливішу складову частини (блоку елементів) правового статусу суду першої інстанції як органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. На основі аналізу прав та обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, виділено чотири елементи адміністративно-юрисдикційної компетенції: функціональна компетенція; предметна компетенція; територіальна компетенція; процесуальна компетенція.

Не зважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору в більшості випадків залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Доведено, що на практиці продовжує складатися ситуація, коли адміністративне судочинство фактично «розділене» між трьома системами судів, і виходить, що поняття «адміністративна справа» теж має потрійний зміст: адміністративні справи, що виникають при здійсненні підприємницької та іншої економічної діяльності (розглядаються господарськими судами), адміністративні

справи з участю громадян (підвідомчі судам загальної юрисдикції) та адміністративні справи, підвідомчі адміністративним судам. На нашу думку, це може бути ще одним критерієм класифікації адміністративних справ. Різниця полягає в особливостях виникнення відносин. Звідси впливає різна підсудність даних справ.

**РОЗДІЛ II.**  
**ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ**  
**ЗАГАЛЬНИМИ СУДАМИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І**  
**СВОБОД**

**2.1. Правове регулювання застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності громадян (фізичних осіб)**

Права людини є універсальними як по відношенню до конкретної держави, так і до системи так загальнолюдських цінностей. В державі основні публічні права і свободи мають насамперед конституційний характер, відображаючи «фактичне співвідношення сил, які існують в даному суспільстві» [93, с. 43]. Права людини з позицій концепції природного (а не державно-патерналістської ідеології, як це багато років було в нашій країні) права відображають систему взаємовідносин людини з громадянським суспільством. Не всі права людини (і не всі конституційні права) слід відносити до публічних. Загальновизнаною є класифікація прав людини на індивідуальні та колективні. Тому й публічні права можуть бути поділені на такі види та захищатися в порядку адміністративно-правового спору.

Особливе місце у здійсненні реформи адміністративного права належить формуванню принципово нових механізмів, які дозволять реалізувати конституційні гарантії прав і свобод громадян. Незважаючи на часті зміни, чинне законодавство не завжди спроможне виконувати охоронну функцію. Недостатнє використання засобів адміністративної відповідальності в сфері державного управління призвело в ній останнім часом до зростання кількості адміністративних проступків [111, с. 3].

Статтею 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено одним з основних видів юридичної відповідальності в Україні.

При цьому чинним законодавством України не передбачено чіткого визначення поняття адміністративної відповідальності. Так, у другому розділі КУпАП «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» зазначено умови її настання (за правопорушення, передбачені КУпАП, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності), а також її міра (адміністративне стягнення, що застосовується з метою перевиховання правопорушника й запобігання правопорушенням).

На думку В. Колпакова, «адміністративна відповідальність – це примусове з додержанням установленної процедури застосування уповноваженим суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [71, с. 290].

Є. Герасименко у своєму дисертаційному дослідженні «Питання реформування інституту адміністративної відповідальності» визначає адміністративну відповідальність як специфічну форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім, адміністративних проступків), внаслідок чого особи, які їх вчинили, повинні відповідати за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку [34, с. 5]. Вченим обстоюється позиція, відповідно до якої саме суди є компетентними та кваліфікованими суб'єктами розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Різноманітні аспекти інституту адміністративної відповідальності фізичних осіб досліджувалися вченими-адміністративістами України,

зокрема Авер'яновим В.Б., Бевзенко В.М., Голосніченко І.П., Гончаруком С.Т., Ковалем Л.В., Коломоєць Т.О., Крижановською В.А., Пилипенко А.Н., Селівановим А.О., Стефанюком В., Тимченко І.А., Шапошніковим І.А., Якуби О.М. Ярмишем О.Н. та іншими. Конституційно-правова та судово-правова реформа, якою були запроваджені зміни до Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАСУ) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП), інших актів процесуального законодавства України зумовлюють нові дослідження порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-деліктне законодавство не визначає поняття «суб'єкт адміністративного проступку» і не вживає такого терміна. Натомість у нормах адміністративного деліктного права стосовно характеристики суб'єктів правопорушень застосовуються такі терміни як «особа, що вчинила правопорушення» (ст. 8 КУпАП), «особа правопорушника» (ст. 33 КУпАП), «особа, яка притягається до адміністративної відповідальності» (ст. 247 КУпАП) [25, с. 68].

Адміністративно-правовий статус громадянина є закріпленою в законі системою прав і обов'язків, що регулює взаємовідносини між органами виконавчої влади і громадянином (особою). Статус особи, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, є похідним від адміністративно-правового статусу особи. Відповідно правовий статус особи можна визначити як закріплену в законі систему прав й обов'язків особи, які регулюють взаємовідносини між повноважним органом (посадовою особою) і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Аналіз КУпАП дає змогу дійти висновку, що суб'єктом адміністративного правопорушення визнається осудна фізична особа, яка

досягла на момент учинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. На думку В.К. Колпакова, усі ознаки складу, що характеризують суб'єкта можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні (аналогічно до цього й суб'єктів прийнято поділяти на загальні й спеціальні) [70, с. 278-279]. КУпАП використовує термін «особа» однак норми Законів України містять норми, що передбачають відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних діянь. При цьому слід погодитись з позицією Д. Лук'янця, який вказує, що адміністративні стягнення як заходи адміністративної відповідальності покладаються на фізичних осіб, а санкції, що застосовуються в адміністративному порядку, – на юридичних осіб [101, с. 20-22].

Суб'єкт адміністративної відповідальності залучений до певного комплексу деліктних відносин. Саме на основі цих відносин і виникає адміністративна відповідальність [64, с. 11].

Особи, відносно яких застосування покарань не передбачає обмежень чи специфічних його розмірів, належать до загальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Такими є, наприклад, осудні громадяни, що досягли на момент учинення адміністративного правопорушення 16 років. Крім загального суб'єкта адміністративної відповідальності, виокремлюють спеціальний та особливий. До спеціальних належать батьки неповнолітніх дітей, посадові особи, іноземці, які не користуються дипломатичним імунітетом [137, с. 323].

В даному розділі ми саме будемо досліджувати застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності громадян (фізичних осіб).

Як слушно зазначає В. Крижановська, «одним з напрямів удосконалення, з метою забезпечення правової регламентації публічно-управлінської діяльності, створення належних юридичних гарантій

реалізації прав і свобод громадян, виключення випадків адміністративного свавілля стосовно фізичних і юридичних осіб, є формулювання правових норм, що регламентуватимуть загальні правила здійснення адміністративно правових дій і включення їх до процесуальної частини КУпАП, Митного та Податкового кодексів України» [87, с. 9].

На думку М.Я. Масленнікова, провадження в справах про адміністративні правопорушення можна розглядати в двох аспектах: як правовий інститут і як різновид адміністративно-процесуальної діяльності [110, с. 13-14].

На думку С.В. Ващенко, Г.В. Поліщук, провадження у справах про адміністративні проступки – це низка послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови [28, с. 84].

В.Д. Сорокін, досліджуючи зазначене провадження, називає низку обставин, що пояснюють зміст і специфіку місця провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, він зазначає, що, по-перше, воно пов'язане з реалізацією такої форми державного примусу, як адміністративна відповідальність, яка спричиняє практичну потребу відповідного правового регулювання всіх етапів і сторін цієї процедури. По-друге, практична потреба, своєю чергою, суттєво стимулювала активізацію наукових досліджень і матеріальних аспектів інституту адміністративної відповідальності, і проблем процесуального забезпечення регулятивних функцій цього інституту. По-третє, забезпечуючи матеріально-юридичну сутність інституту адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні

правопорушення отримує необхідну стабільність, впорядкованість і стійкість у здійсненні (відправленні) цієї процедури. По-четверте, з наукової точки зору, цей вид провадження, його існування та зміст не викликає сумнівів у представників юрисдикційної концепції, які вважають його головним елементом у структурі своєї концепції [184, с. 494-495].

Наявність різноманітних точок зору підтверджує необхідність глибокого вивчення інституту адміністративної відповідальності фізичних осіб з позицій методології людиноцентризму. І саме роль суду в застосуванні посилає саме у здійсненні правосуддя на нових конституційних засадах. На сучасному етапі Кодекс України про адміністративні правопорушення як основний правовий акт, який містить велику кількість адміністративно-процесуальних норм, потребує кардинального оновлення.

Про те, в якій якості виступають судді, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення в юридичній літературі, висловлюються різні думки. На думку деяких авторів, незалежно від процесуальної форми розгляду справ про адміністративні правопорушення (позасудової чи судової), розгляд базується виключно на адміністративно-процесуальних нормах. І відносини між правопорушником і суддею вважаються адміністративно-процесуальними.

Судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою - четвертою та сьомою статті 41, статтями 41<sup>-1</sup> - 41<sup>-3</sup>, 42<sup>-1</sup>, 42<sup>-2</sup>, частиною першою статті 44, статтями 44<sup>-1</sup>, 46<sup>-1</sup>, 46<sup>-2</sup>, 51, 51<sup>-2</sup>, частинами другою, четвертою та п'ятою статті 85, статтями 85<sup>-1</sup>, 88 - 88<sup>-2</sup>, 90, 91, 91<sup>-5</sup>, 92<sup>-1</sup>, 98, 101-103, 103<sup>-3</sup>, частиною першою статті 106<sup>-1</sup>, статтями 106<sup>-2</sup>, 107<sup>-1</sup>, частиною другою статті 112, частинами четвертою та сьомою статті 121, частиною четвертою статті 122, статтями

122<sup>-2</sup>, 122<sup>-4</sup>, 122<sup>-5</sup>, частинами другою і третьою статті 123, статтею 124, частиною четвертою статті 127, статтею 127<sup>-1</sup>, статтею 130, частиною третьою статті 133, статтями 135<sup>-1</sup>, 139, частиною четвертою статті 140, статтями 146, 149<sup>-1</sup>, частиною другою статті 154, статтею 155<sup>-1</sup>, частинами першою, третьою і четвертою статті 156, статтями 160, 162 - 162<sup>-3</sup>, 163<sup>-1</sup> - 163<sup>-4</sup>, частиною другою статті 163<sup>-7</sup>, статтями 163<sup>-12</sup>, 164, 164<sup>-3</sup>, 164<sup>-5</sup> - 164<sup>-18</sup>, 166<sup>-1</sup> - 166<sup>-4</sup>, частинами першою, другою, дев'ятою та десятою статті 166<sup>-6</sup>, 166<sup>-8</sup> - 166<sup>-12</sup>, 166<sup>-14</sup> - 166<sup>-18</sup>, 166<sup>-21</sup>, 166<sup>-22</sup>, 166<sup>-23</sup>, 166<sup>-24</sup>, 166<sup>-25</sup>, 171<sup>-2</sup>, 172<sup>-4</sup> - 172<sup>-20</sup>, 173-173<sup>2</sup>, 174, 177<sup>-2</sup>, частиною третьою статті 178, статтею 180<sup>-1</sup>, частинами першою, другою і третьою статті 181, частиною другою статті 182, статтями 183<sup>-1</sup> - 185<sup>-11</sup>, 185<sup>-13</sup>, 186<sup>-5</sup> - 186<sup>-7</sup>, 187, 188, 188<sup>-1</sup>, 188<sup>-13</sup> (крім справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням законних вимог державного виконавця), 188<sup>-14</sup>, 188<sup>-16</sup>, 188<sup>-17</sup>, 188<sup>-19</sup>, 188<sup>-22</sup>, 188<sup>-25</sup>, 188<sup>-27</sup>, 188<sup>-28</sup>, 188<sup>-31</sup>, 188<sup>-32</sup>, 188<sup>-33</sup>, 188<sup>-34</sup>, 188<sup>-35</sup>, 188<sup>-38</sup>, 188<sup>-39</sup>, 188<sup>-40</sup>, 188<sup>-41</sup>, 188<sup>-45</sup>, 188<sup>-46</sup>, 188<sup>-47</sup>, 188<sup>-48</sup>, 188<sup>-49</sup>, частиною першою статті 189<sup>-1</sup>, статтями 189<sup>-3</sup>, 190, 191, 193, 195<sup>-1</sup> - 195<sup>-6</sup>, статтями 204<sup>-1</sup>, 204<sup>-3</sup>, 206<sup>-1</sup>, 212<sup>-2</sup> - 212<sup>-21</sup> цього Кодексу, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Так, на думку О. Горбач, провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх може бути ефективним та об'єктивним лише у поєднанні двох головних елементів: правового статусу особистості та судового розгляду таких справ. Автор доводить доцільність відновлення системи правосуддя у справах неповнолітніх в Україні, що могла б існувати у вигляді судів у справах неповнолітніх, або ж шляхом запровадження у судах загальної юрисдикції посади судді у справах неповнолітніх [35, с. 8-12].

Відповідно до статті 16 КУпАП іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. А у статті 23 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [144] до спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності законодавець відносить ще і нелегальних мігрантів, що мають інший правовий статус. Адже поняття «нелегальний мігрант» охоплюється поняттями «іноземний громадянин» чи «особа без громадянства» (ст.1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

За статтею 32 КУпАП адміністративний арешт як винятковий вид адміністративного стягнення, призначається районним, районним в місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи правопорушника суд (суддя) дійде висновку про те, що інших видів стягнення буде недостатньо. Відповідно до положень статті 41 Конституції України виключно судом може бути застосована як адміністративне стягнення конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом 73 адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП). Як слушно зазначає С. Василів, у даних випадках йдеться про виключну судову підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, за умови наявності такої ознаки як вид адміністративного стягнення, що передбачений як санкція за вчинення чи іншого адміністративного деліктного діяння [25, с. 72].

КУпАП визначений неповний перелік органів (посадових осіб), яким підвідомчі справи про адміністративні правопорушення та склади адміністративних деліктів, адже підвідомчість окремих адміністративних правопорушень визначається іншими законами.

Така ситуація, на нашу думку, є негативною, адже не створює належних умов для захисту порушених прав суб'єктів правовідносин, а також суперечить принципів доступності юридичного захисту. Вважаємо за необхідне не лише закріпити вичерпний перелік адміністративно-деліктних діянь в одному кодифікованому нормативно-правовому акті, за зразком кримінального права, але й чітку регламентацію переліку органів, їх посадових осіб, які вправі здійснювати розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення [25, с. 75].

На противагу принципу загальної підвідомчості справ органам судової гілки влади у чинному адміністративному деліктному законодавстві домінує принцип підвідомчості справ несудовим державним органам, відповідно до якого до підвідомчості державних органів виконавчої гілки влади чинним законодавством можуть бути віднесені виключно справи, які виникають з публічно-правових відносин, у тому числі адміністративно-деліктних [25, с. 88].

Так, за даними Територіального управління Державної судової адміністрації в Закарпатській області за період з 01.01.2017 р. по 31.12.2017 р. загальні показники адміністративного судочинства (перша інстанція) Перебувало в провадженні - 1 701, у тому числі надійшло у звітному періоді - 1 316, розглянуто справ із прийняттям постанови - 1 240, із задоволенням позову - 1 032, Не розглянуто на кінець звітного періоду (залишок) – 258. Найбільше надійшло справ за звітний період за такі види адміністративних правопорушень: порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124 КУпАП) – 2680, порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124

КУпАП) - керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 130 КУпАП) – 3261, дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) – 1681, вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми (ст. 173-2 КУпАП) – 2939, невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП) – 518, Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП) – 321, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187 КУпАП) – 266, незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП) – 808. При цьому, залишок нерозглянутих справ на початок звітного періоду – становив 1020 справ, надійшло справ за звітний період – 16 268, повернуто справ – 2522, кількість розглянутих – 13 463. Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи – 13 471. Закриття справи у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративних стягнень у 2017 році становило 1605 справ, з них найбільша кількість – 418 по ст. 130 КУпАП та Вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми (ст.173-2 КУпАП) – 293 справи та по дрібному хуліганству (ст. 173 КУпАП) – 175 справ.

На думку В. Скавроніка, що в майбутньому справи про адміністративні правопорушення розглядатимуться виключно судами. На думку автора, ознакою правової і демократичної держави є скорочення або й повна ліквідація підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення великій кількості відомчих органів [172, с. 73].

Погоджуємося з Г. Корчевним, який відстоює ідею виключної судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, бо саме такий підхід, на його думку, дає можливість чітко розмежувати правосуддя та діяльність органів виконавчої влади і розробити єдині правові процесуальні норми щодо розгляду справи та винесення відповідної постанови [85, с. 114-115].

В. Авер'янов та Н. Хорошак, які вказують, що за своєю сутністю розгляд справи про адміністративні правопорушення не можна визнавати правосуддям, а отже – це адміністративне провадження [1, с. 14].

Ю. Битяк, М. Тищенко зазначають, що адміністративне судочинство у справах про адміністративні правопорушення виступає різновидом звичайного правосуддя і його не можна розглядати як форму управлінської діяльності. Оскільки суд не є органом управління, застосовуючи заходи адміністративного стягнення за адміністративні правопорушення, суддя здійснює не управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, а функції правосуддя, адже розгляд адміністративного делікту протікає у відповідній процесуальній формі та ґрунтується на закріплених у законі принципах правосуддя [3, с. 217].

Нині наявні прогалини щодо конкретної підвідомчості адміністративного проступку, передбаченого в КУпАП (наприклад, відсутня підвідомчість розгляду адміністративного проступку, передбаченого у ст. 148 КУпАП). Зважаючи на це, справи повинні передаватись на розгляд суду, що слід закріпити законодавчо. Аналогічно слід вирішувати питання розмежування компетенції розгляду справ про адміністративні проступки у випадку, коли санкція конкретної статті передбачає застосування декількох стягнень різної підсудності, якщо хоча б одне з них має застосовувати суд. Такі справи повинні мати винятково судову підсудність [41, с. 281]. Тому виходячи з норм Конституції

України, питання про підвідомчість розгляду справ про адміністративні проступки має вирішитися через повну передачу їх у юрисдикцію судів.

До умов застосування судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення можна віднести наступні: виключна судова підвідомчість розгляду адміністративних деліктів повинна мати місце у випадках, коли об'єктом посягання є життя чи здоров'я особи, або ж адміністративно-деліктне діяння посягає на найважливіші суб'єктивні права особи; судам повинні бути підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, санкції за які передбачають обмеження особистих прав громадян, що передбачені Конституцією України, зокрема як адміністративне стягнення передбачено застосування адміністративного арешту, конфіскація предмета, який був знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом вчинення правопорушення; у всіх випадках вчинення адміністративного правопорушення неповнолітніми особами, справи повинні розглядатися виключно судами; судам можуть бути підвідомчі справи про адміністративні правопорушення, об'єктом яких є суспільні відносини, регулювання яких хоч і здійснюється державою, проте відсутні «спеціальні» державні органи, наділені контрольними та юрисдикційними повноваженнями у цій сфері правовідносин; – суди вправі розглядати справи, коли регулювання суспільних відносин відбувається за допомогою норм особливої частини КУпАП та якщо у цій сфері відсутнє інше законодавче регулювання, (наприклад, ст. 180 КУпАП – Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння) [100, с. 250].

На нашу думку, слід нормативно визначити правила виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ та зберегти судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення.

## **2.2. Правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів)**

Правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності (публічно-правових спорів) включає в себе норми Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, спеціальних законів. П.п. 1 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України[66] законодавець дає визначання адміністративної справи як переданої на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору. У п.п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правовий спір визначається як спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [66].

Визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються і інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом

референдуму). Таким чином, в Кодексі адміністративного судочинства України міститься широке визначення поняття адміністративної справи.

Однак існує й інша думка з приводу змісту поняття «адміністративна справа». С.С. Алексєєв розглядає «юридичну справу», з однієї сторони як конкретний життєвий випадок, щодо якої здійснюється застосування закону, а з іншої – як сукупність документів, що комплектуються в ході застосування закону до даного випадку [6, с. 18].

У зв'язку з цим, адміністративну справу можна розглядати в двох аспектах. По-перше, під адміністративною справою слід розуміти конкретний адміністративно-правовий спір, що виникає між сторонами адміністративних правовідносин, тобто матеріально-правове розуміння адміністративної справи. По-друге, адміністративну справу можна розглядати і як сукупність документів, зібраних певним чином в ході вирішення спору і є єдиною, логічно цілісною системою (технічне або документарне розуміння). На нашу думку, основним є матеріально-правовий підхід до сутності адміністративної справи, оскільки він виражає її сутність, технічний або документарний підхід розкриває процесуальну сутність адміністративної справи.

У зв'язку з цим, хочеться звернути увагу на нові положення Кодексу адміністративного судочинства України. Так, відповідно до статті 20 КАС України, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні: 1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації,

інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб; 3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо: примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1-3 частини першої цієї статті [66].

Щоб розібратися в сутності та змісті адміністративних справ, необхідно, перш за все, визначити чіткі критерії відмежування адміністративних справ від інших категорій справ. Як ми вже раніше відзначали, таким критерієм слід визнати адміністративний, управлінський характер спірних правовідносин.

Конституція України закріпила широкий перелік політичних прав свобод людини і громадянина. Порушення цих прав або створення перешкод до їх реалізації можуть проявлятися в різноманітних формах. З усіх можливих порушень політичних прав і свобод тільки їх порушення шляхом прийняття державними органами нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) можна з упевненістю віднести до адміністративних справ. В цьому випадку є виражені певним чином наміри органів або посадових осіб, які здійснюють публічне управління, які порушують політичні конституційні права громадян. Якщо розглядати будь-яке порушення політичних прав в порядку адміністративного судочинства, то число таких адміністративних справ буде у багато разів більше, ніж цивільних і кримінальних.

Статтею 38 Конституції України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Згідно зі статтею 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення [80]. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 сформував правову позицію, відповідно до якої за змістом статей 38, 70, 71, 76, 141 Конституції України сутністю виборчого права є право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це право є загальним, рівним і прямим. Основоположні принципи загального, рівного і прямого виборчого права,

вільне і таємне волевиявлення громадян України на виборах народних депутатів України становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу [160].

У статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року визначено, що «кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців».

Статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено позитивне зобов'язання держави щодо проведення вільних виборів з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

У Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року саме вільні вибори віднесені його учасниками до «числа елементів справедливості, що істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, та рівних і невід'ємних прав усіх людей», а волевиявлення людей на вільних, чесних, періодичних непідроблених виборах визнається основою легітимності влади.

Відповідно до Пояснювальної доповіді Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленої Венеціанською комісією 18–19 жовтня 2002 року, вільне голосування охоплює два різні аспекти: вільне формування виборцем своєї думки і вільне вираження цієї думки, тобто вільну процедуру голосування і точну оцінку отриманих результатів.

Цим документом також встановлено, що вільному формуванню думок виборців можуть перешкоджати дії фізичних осіб, що намагаються, наприклад, підкупити виборців: такій практиці держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати; держава зобов'язана припинити будь-які порушення в ході виборів.

Указані принципи виборчого права розкриваються у відповідних положеннях законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (втратив чинність з 08.08.2015), «Про місцеві вибори».

Згідно з пунктом 6 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі також – КАС України, Кодекс) компетенція адміністративних судів, серед іншого, поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

П.п 2 ч. 1 ст. 20 КАС України відносить до до предметної юрисдикції місцевих загальних судів адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, тощо. Якщо розглядати зазначені строки з точки зору їх змісту, то певний елемент публічності тут є: однією зі сторін таких спорів, як правило, є дільнична виборча комісія. Проте чи дійсно ці спори можна розглядати в порядку адміністративного судочинства, адже не всі публічно-правові відносини є адміністративними? Якщо дотримуватися зазначеного вище критерію – управлінського характеру, тобто участь у спірних правовідносинах органів виконавчої влади та інших органів, що здійснюють державне управління, то можна з упевненістю стверджувати, що спори про захист виборчих прав не належать до адміністративних справ. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія

є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [55]. Дане визначення не містить ознак приналежності виборчих комісій до органів виконавчої влади, однак вказується на організаційний характер підготовки і проведення виборів та референдумів.

Слід звернути увагу на те, що місцевим загальним судам як адміністративним судам також підсудні адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію. По суті, законодавець будь-які нові категорії справ, які так чи інакше пов'язані з участю органів державної влади, відносить до справ, що впливають з публічних правовідносин. Наскільки обгрунтована така позиція? На наш погляд, справи про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, яка підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ.

Як зауважує О. Небрат, адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства більш вузький, ніж статус, правосуб'єктність громадян України, оскільки для іноземців та апатридів установлюються деякі обмеження, обумовлені державною безпекою України й особливостями взаємовідносин нашої держави з іншими країнами. Так, наприклад, для іноземців встановлено обмеження, що стосуються реалізації права на працю: вони не можуть бути обраними до органів

державної влади, призначені на деякі посади. На них не може бути покладено обов'язок несення військової служби. Крім того, обмеження адміністративної правосуб'єктності іноземців може бути викликано запровадженням конкретною іноземною державою обмежень прав і свобод для громадян України. У цьому разі для громадян іноземної держави, яка запровадила такі обмеження, Кабінет Міністрів України своєю постановою може передбачити такі ж обмеження [5, с. 101-102].

Статтею 16 КУпАП «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства» передбачено, що іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України [67].

При детальному вивченні справ про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, який підлягає реадмісії, можна виділити кілька особливостей таких справ, які не дозволяють розглядати їх у порядку адміністративного судочинства. Рeadмісія - це інститут міжнародного права. «Сутність угод про реадмісію становлять взаємні зобов'язання держав прийняти назад своїх громадян, громадян третіх країн або осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї договірної сторони або залишаються там без законних підстав, якщо дані особи прибули з території іншої договірної сторони» [7, с. 18]. Виникає питання чи існує публічно-правовий спір у даній категорії справ? Чи є іноземець в даному спорі відповідачем? В даному процесі іноземний громадянин є заінтересованою особою, оскільки вирішення даної справи стосується його прав і свобод. У зв'язку з цим розгляд справи про реадмісію за своїм змістом близький до справ окремого провадження, які розглядаються в рамках цивільного процесу. Крім того, сам предмет справи про реадмісію не відноситься до сфери дії норм адміністративного права. Безумовно, норми адміністративного права тісно пов'язані з іншими галузями права,

однак у даній категорії справ переважно зачіпаються норми міграційного та міжнародного права, тому це слід вважати однією з підстав для виключення таких справ з числа адміністративних.

Дані адміністративно-правові спори вирішуються в судовому порядку, тобто формується адміністративна справа, формується предмет спору, сторони, тобто відбувається застосування процесуального законодавства.

Судовий порядок є головним способом вирішення адміністративно-правових спорів. В суді заслуховуються сторони, розглядаються письмові та речові докази, заслуховуються показання свідків, проводяться дебати. Остаточне вирішення спору закріплюється у вигляді судового рішення, яке є обов'язковим для сторін, але в разі незгоди кожна зі сторін має право його оскаржити. Існування такої процедури найбільш повно гарантує захист прав, свобод і законних інтересів. При розгляді та вирішенні адміністративних справ суд не пов'язаний підставами і доводами заявлених вимог, він може визнати обов'язковою явку в судове засідання представника органу державної влади, місцевого самоврядування або посадової особи. Також нормами КАС України передбачений спрощений порядок розгляду адміністративних справ. Все це в сукупності підтверджує прагнення максимально захистити заявника від можливих зловживань з боку суб'єкта владних повноважень, а також про забезпечення і гарантованості прав, свобод і законних інтересів заявників.

Досвід інших країн в сфері адміністративної юстиції свідчить, що адміністративне судочинство є судовим контролем, який здійснюється судами за діяльністю органів виконавчої влади. Такий судовий контроль передбачає перевірку судами рішень, дій (бездіяльності), нормативних актів органів виконавчої влади, оскільки саме при їх прийнятті та

виконанні найчастіше порушуються права, свободи і законні інтереси громадян.

### **2.3. Проблеми колізій і неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції**

Колізійні відносини ще не були самостійним предметом наукових досліджень. В Конституції України передбачаються багато способів вирішення колізій: зупинення та скасування нормативних правових актів главою держави, колізійні норми, погоджувальні процедури, конституційний контроль.

Науковим дослідженням юридичних колізій і колізійного права присвячені багато праць Ю.О. Тихомирова, який є основоположником розуміння колізійного права як комплексної супергалузі права. Його роботи в даній сфері були присвячені юридичним колізій, колізійного права, колізійних норм [199, с. 3-11].

Реалізація адміністративних норм супроводжується появою колізійних ситуацій - періоду від виникнення колізії до її вирішення адміністративно-правовими засобами. В рамках колізійної ситуації можуть виникати колізійні відносини як вид адміністративних процесуальних відносин - врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, змістом яких є взаємні права і обов'язки суб'єктів, спрямовані на вирішення колізій. Даний вид відносин завжди є конкретним правовідносинами, вони виникають на основі рішень уповноважених суб'єктів, які реалізують права, спрямовані на вирішення колізій, і припиняється виконанням іншим суб'єктом (або декількома) кореспондуючих обов'язків.

Процесуальний характер колізійних відносин проявляється в їх змісті - правах та обов'язках суб'єктів, які дають можливість або

зобов'язують брати участь в процедурах (позасудових і судових) вирішення колізій.

На основі прийнятого в науці понятійно-категоріального апарату, в даній роботі використовуються такі поняття як колізійна ситуація - період від виникнення колізії до її вирішення правовими засобами в результаті застосування на практиці суб'єктами своїх прав і виконання обов'язків та способи системного впливу на адміністративно-правові колізії для мінімізації їх негативного впливу на правову систему: запобігання, виявлення і вирішення колізій. Юридичними процедурами, які сприяють виявленню колізійних ситуацій є попередження та виявлення колізій.

Ю. Тихомиров визначав правові колізії як суперечності між існуючими правовими актами, інститутами, вимогами, діями щодо зміни, визнання або відторгнення [199, с. 4].

С. Погребняк визначає попередження колізій у законодавстві як заходи, що дозволяють запобігати їх появі ще на стадії підготовки, прийняття і введення в дію нормативних актів до набуття ними чинності. На думку автора, це є найбільш оптимальним варіантом, адже в такому разі система законодавства не видозмінюється [136, с. 9-11].

На думку О. Капліної, з погляду правозастосовника важливо, щоб певний механізм, що містить у собі суперечності, був створений на законодавчому рівні, оскільки в країнах романо-германської системи права аргументування своєї позиції, що спирається на доктрину теорії права, не завжди знаходить підтримку і схвалення серед правозастосовників [62, с. 206].

Після застосування колізійної норми протиріччя продовжує існувати, поки не буде усунуто зміною або скасуванням норми. Тому позасудові процедури розв'язання спорів повинні доповнюватися судовими.

Змістовні колізії законодавець здебільшого створює свідомо з метою забезпечення диференціації правового регулювання, яке досягається шляхом створення спеціальних норм. Отже, спеціальні норми покликані відображати особливості і характерні риси суспільних відносин. Спеціальні норми видаються зі спеціальною метою регулювання визначених відносин, і лише в межах своєї дії вони забезпечують досягнення конкретної цілі [139, с. 6-9]. Актуальним, на нашу думку, є визначення позитивних (доброякісних) та негативних (шкідливих) колізій підвідомчості. Як негативну колізію підвідомчості можна розглядати ситуацію, за якої неможливо однозначно оцінити віднесення справи про адміністративні правопорушення до підвідомчості того чи іншого юрисдикційного органу.

Як зазначає С. Василів, адміністративно-деліктним законодавством деяких Європейських держав передбачені окремі норми, які закріплюють правила вирішення «конфлікту» визначення, розмежування підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Так, Декрет-Закон Португальської Республіки №433/82 від 27.10.1982 р. визначає, що у випадку, коли виникає «конфлікт компетенцій», він вирішується у порядку пріоритетності на користь того органу, який першим заслухав обвинуваченого у зв'язку із вчиненням порушення порядку, перший висунув вимогу щодо заслуховування обвинуваченого поліцейськими органами або першим отримав від поліцейських органів матеріали про заслуховування обвинуваченого (ст. 37 Декрету-Закону) [25, с. 152].

При вирішенні питання правових колізій та неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції основним засобом запобігання їх виникнення є систематизація адміністративно-деліктного законодавства, що ж до попередження окремих видів колізій, то їх вирішення можливе шляхом закріплення

загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті та вчасне внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів.

Цілком слушною є позиція С.Василів, яка виділила наступні ознаки правових колізій підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення: – такі колізії є підставою виникнення суперечностей та розбіжностей у регулюванні підвідомчості розгляду адміністративно-деліктних справ; – колізії виникають лише у випадку існування двох і більше норм, які регулюють питання визначення підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення; – правові колізії підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення можуть виникати лише між нормами внутрішнього 154 національного законодавства, що виступають джерелами адміністративно-деліктного права; – такі колізії ускладнюють правозастосовну практику; -подолання правових колізій не зумовлює припинення колізійності законодавства в цілому; – усунення таких колізій можливе виключно шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства про адміністративні правопорушення, а також кодифікації адміністративно-деліктних норм [25, с. 154].

Верховним Судом України було підготовлено Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 212<sup>7</sup>— 212<sup>21</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157— 160 Кримінального кодексу України) [204]. В Узагальненні приділено увагу, зокрема, судовій практиці застосування законодавства про відповідальність: за порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітацію в день проведення референдуму; за порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення

їх у заборонених законом місцях; порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків; за порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі; порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

ВСУ узагальнив судову практику розгляду вказаної категорії справ за 2010-2016 роки та перше півріччя 2017 року. Відповідно до висновків ВСУ неоднакову судову практику розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення зумовлено здебільшого прогалинами та недоліками законодавчого регулювання, складністю розмежування протиправних дій та різним реагуванням на недотримання вимог ст. 256 КпАП при оформленні протоколів про адміністративні правопорушення. А особи, уповноважені оформлювати протокол про адміністративне правопорушення, не враховують, що диспозиції статей 212-7—212-21 КпАП — бланкетні, і не зазначають норми виборчого законодавства. Через такі недоліки в оформленні матеріалів суди повертають справи на дооформлення або закривають провадження у справі. ВСУ вказав, що правильною слід вважати таку судову практику, коли у разі неналежно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення (недотримання вимог статей 254, 256, 268 КпАП, зокрема відсутність даних на підтвердження складу адміністративного правопорушення)

справа підлягає закриттю із звільненням особи від відповідальності (п. 1 ч. 1 ст. 247, ст. 284 КпАП).

Також ВСУ звернув увагу, що за вчинення правопорушень, передбачених статтями 212-15 та 212-21 КпАП адміністративне стягнення може бути накладено відповідно до ч. 3 ст. 38 КпАП протягом трьох місяців з дня його виявлення (а не вчинення, як передбачено іншими статтями), але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Дослідження неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції дозволяє зробити висновок, що КУпАП не передбачає процесуального інституту відводу судді, у зв'язку з чим судам доводиться застосовувати аналогію права.

Так, наприклад, 29 листопада 2017 року Дніпропетровський районний суд Дніпропетровської області, розглянувши у судовому засіданні в смт. Слобожанське клопотання А. про відвід головуючого судді у адміністративній справі про адміністративне правопорушення відносно А., передбаченого ч. 3 ст. 156 Кодексу України про адміністративне правопорушення, встановив, що 21 листопада 2017 року до суду надійшло клопотання А. про відвід головуючого судді з мотивів наявності сумнівів щодо неупередженості судді у розгляді вказаної справи.

Судом встановлено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення і не містить спеціальних норм, що передбачають для учасників судового розгляду можливість заявити відвід судді і відповідно не передбачають порядку розгляду заяви про відвід, а також не передбачає видалення судді до нарадчої кімнати для вирішення клопотання. Тобто, у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутня стаття, яка б передбачала відвід судді. Проте діючі Кримінальний процесуальний кодекс України,

Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України мають відповідні статті про відвід судді, а тому, при розгляді даної заяви про відвід, слід застосувати аналогію права.

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, а тому суд вважає, що заява про відвід має бути розглянута по суті [141].

Також КУпАП не врегульовує питання передачі справи з одного суду до іншого, у зв'язку з чим суди також вимушені звертатися до застосування аналогії закону.

Так, 07 квітня 2017 р. до Савранського районного суду Одеської області надійшли адміністративні матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності О. за скоєння правопорушення, передбаченого ст. 124 КУпАП.

14 квітня 2017 року в.о. голови Савранського районного суду Одеської області Т. звернулась до апеляційного суду Одеської області з поданням про направлення справи про адміністративне правопорушення до іншого суду, мотивуючи подання тим, що у Савранському районному суді Одеської області неможливо утворити склад суду для розгляду даної справи по суті.

Перевіривши матеріали справи про адміністративні правопорушення та доводи подання, апеляційний суд прийшов до висновку про таке.

Згідно з вимогами ч.1 ст.276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Відповідно до частини другої цієї ж статті (коли правопорушення вчинене водієм)

можуть також розглядатись за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушника.

З протоколу про адміністративне правопорушення серії АП2 №428809 від 01.04.2017 року вбачається, що О. інкримінується вчинення адміністративного правопорушення в м. Саврань Одеської області. Відповідно до даних протоколу О. проживає також у м. Саврань Одеської області.

Як вбачається з довідки, в Савранському районному суді Одеської області штатна чисельність суддів складає 3 (три) судді.

У суддів Ч. та П. закінчилися повноваження в межах п'ятирічного строку, а суддя Л. рішенням Вищої ради правосуддя України від 23.03.2017 року звільнений з посади за станом здоров'я, а тому утворити склад суду для розгляду вказаного протоколу про адміністративне правопорушення неможливо.

Діючими нормами КУпАП не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд до іншого суду.

Згідно з вимогами ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Україною 17.07.1997 року, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Відповідно до положень ст. 7 КУпАП ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності.

Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом.

Згідно з вимогами ч.1 ст.8 КУпАП провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення.

Згідно з вимогами ст.1 КУпАП завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Таким чином, з метою забезпечення виконання положень ст.1 КУпАП, при вирішенні питання про направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення для розгляду до іншого суду у зв'язку з тим, що у суді неможливо утворити склад суду для судового розгляду, виникла необхідність в застосуванні принципу аналогії закону найбільш близької галузі права – кримінального процесуального права та при вирішенні питання про зміну територіальної підсудності керуватися ст.34 КПК України.

Відповідно до п.2 ч.1 ст.34 КПК України[88], кримінальне провадження передається на розгляд іншому суду, якщо після задоволення відводів чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для судового розгляду.

З урахуванням встановлених апеляційним судом обставин, з метою економії процесуальних засобів й виходячи з пріоритету права особи на справедливий суд та своєчасний розгляд справи компетентним судом, суд вбачає розумним і доцільним задовольнити подання та, враховуючи положення ст. 276 КУпАП, направити справу про адміністративне правопорушення відносно О. до найбільш територіально наближеного до його місця проживання районного суду.

Враховуючи викладене, Апеляційний суд Одеської області постановив справу про адміністративне правопорушення відносно О. за ст.124 КУпАП передати для розгляду по суті до Балтського районного суду Одеської області [140].

Однак що робити, якщо, наприклад, до суду надходять адміністративні матеріали щодо судді цього суду і ніхто не ініціює питання про передачу справи на розгляд іншого суду? Формально у такому випадку порушень з боку судді немає, та і якщо немає потерпілих у справі (наприклад, справи по ст. 130 КУпАП), то і оскаржувати такі постанови суду ніхто в апеляційному порядку не може (органи, що склали протоколи про адміністративні правопорушення правом на апеляційне оскарження не наділені). От і складається ситуація, що суди можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчиненні суддями цих же судів.

## Висновки до розділу II

Проаналізувавши правове регулювання застосування судової юрисдикції з питань адміністративної відповідальності громадян (фізичних осіб), правове регулювання застосування адміністративної судової юрисдикції в сфері управлінської діяльності, проблеми колізій і неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції, ми дійшли таких висновків.

На сучасному етапі Кодекс України про адміністративні правопорушення як основний правовий акт, який містить велику кількість адміністративно-процесуальних норм, потребує кардинального оновлення. Тому виходячи з норм Конституції України, питання про підвідомчість розгляду справ про адміністративні проступки має вирішитися через повну передачу їх у юрисдикцію судів. Зауважено, що слід нормативно визначити правила виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ та зберегти судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Проаналізувавши норми КАС України, зроблено висновок, що визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються і інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом референдуму).

При дослідженні адміністративних справ, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам встановлено, що законодавець будь-які нові категорії справ, які так

чи інакше пов'язані з участю органів державної влади, відносить до справ, що впливають з публічних правовідносин.

На наш погляд, справи про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, яка підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ. Тому запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 20 КАС України та виключити дану категорію справ з підсудності місцевих загальних судів як адміністративних.

При вирішенні питання правових колізій та неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції основним засобом запобігання їх виникнення є систематизація адміністративно-деліктного законодавства. Встановлено, що попередження окремих видів колізій, їх вирішення можливе шляхом закріплення загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті та вчасне внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів. Встановлено, що чинними нормами КУпАП не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд до іншого суду, що порушує вимоги ст. 6 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Дослідження неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції дозволяє зробити висновок, що КУпАП не передбачає процесуального інституту відводу судді, у зв'язку з чим судам доводиться застосовувати аналогію права. Тому пропонуємо внести зміни до КУпАП та врегулювати це питання, щоб уникнути ситуації, коли суди можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчиненні суддями цих же судів.

## ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, проведеного на основі аналізу чинного вітчизняного та міжнародного законодавства і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у галузі адміністративного права, автором виведено і пропонується теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання щодо Крім того, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих вирішення зазначеного завдання. Головні з них такі:

1. Встановлено, що проведенню судової реформи має передувати доктринальне переосмислення судової юрисдикції як конституційно-правового феномену у зв'язку з універсальністю принципу верховенства права у конституційно-правовому вимірі, а також з впливом Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод, конвенційних прав, зокрема права на справедливий судовий розгляд та права на ефективні засоби правового захисту, які детермінують нове доктринальне дослідження судової юрисдикції. Доведено, що правосуддя пов'язується не тільки з вирішенням справи по суті та вирішенням спору про право. Зміст діяльності по відправленню правосуддя та визначення меж судової влади здійснюється на попередньому етапі законодавцем, який і вирішує питання підвідомчості справ органам судової влади. Визначено, що судова компетенція – це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. В сучасних умовах, після Революції Гідності суд повинен розглядатися виключно як орган, який забезпечує справедливий судовий розгляд, верховенство права та права та свободи людини і громадянина. Всі його повноваження та діяльність по здійсненню

правосуддя в будь-якій формі повинна базуватись на даних принципах. Обгрунтовано, що межі повноважень, характер та обсяг компетенції судових органів різний, залежить від спеціалізації судів «по горизонталі» й від масштабу діяльності кожної окремої ланки судової системи «по вертикалі» з урахуванням обсягу і складності її роботи. Доведено, що конституційно-правовий зміст судової юрисдикції полягає у конституційно-правовому статусі суду як органу, що забезпечує верховенство права та захист прав і свобод людини і громадянина.

2. Визначено, що адміністративно-правові відносини є найбільшими за обсягом серед публічно-правових спорів. Так, їх відрізняє від конституційно-правових, процесуальних насамперед сфера відносин публічного або державного управління, особливий суб'єкт спору (суб'єкт владних повноважень) та специфічний характер відносин, в яких виник спір, правова форма здійснення повноважень (рішення та дії); підстава вирішення адміністративно-правового спору. Виникнення адміністративно-правового спору може бути результатом правозастосовної діяльності, але не завжди, оскільки спірні адміністративно-правові відносини можуть виникати і на основі адміністративних договорів, а також поза рамками застосування конкретних норм права, наприклад, при розробці актів органів виконавчої влади. Спори за своєю природою, як і правозастосовні відносини, мають, подвійну матеріально-правову і процесуальну характеристику. Ознакою адміністративно-правових спорів є їх особливий суб'єктний склад. Склад суб'єктів адміністративно-правового спору слід розмежувати з точки зору матеріальних і процесуальних правовідносин. При цьому встановлено, що до суб'єктів належать тільки сторони спору і треті особи, як ті, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, так і ті, які не заявляють таких. Прокурор не може бути віднесений до суб'єктів - фізичних осіб, оскільки він в будь-якому випадку

виступає в захист публічних інтересів держави у виключних випадках. Враховуючи процесуальну сторону спору, пропонується включити до складу суб'єктів спору і суб'єкт адміністративної юрисдикції. Визначається, що ознакою адміністративно-правового спору є його особливий об'єкт і предмет. Предмет спору визначається діями або бездіяльністю органів, наділених державно-владними повноваженнями, що стосуються публічних прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб. Адміністративно-правовий спір є способом захисту порушеного суб'єктивного публічного права. На нашу думку, сутність адміністративного спору повинна визначати сутність адміністративного процесу, а не навпаки.

3. Встановлено, що комплексне визначення компетенції дає закінчене розуміння про те, які права та обов'язки щодо здійснення конкретних функцій має даний орган відповідно до покладених на нього завдань. На основі аналізу доктринальних джерел та нормативного матеріалу встановлюється, що судову компетенцію суду першої інстанції слід розглядати як найважливішу складову частини (блоку елементів) правового статусу суду першої інстанції як органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення. На основі аналізу прав та обов'язків суб'єкта адміністративної юрисдикції, виділено чотири елементи адміністративно-юрисдикційної компетенції: функціональна компетенція; предметна компетенція; територіальна компетенція; процесуальна компетенція.

4. Визначено, що Кодекс адміністративного судочинства України під терміном «адміністративний суд» розуміє не організаційно оформлену структуру (юридичну особу), а виконання функції правосуддя по адміністративній справі у формі адміністративного судочинства. Аргументовано, що вітчизняне судочинство пішло хибним шляхом, коли в

основу розмежування судових юрисдикцій із прийняттям КАС України було покладено такий загальний критерій як публічний характер спору. Він є надто невизначеним, оскільки відсутні чіткі теоретико-методологічні засади розмежування повноважень між цивільними, адміністративними та господарськими судами. По суті, визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом віднесення до неї публічно-правових спорів, з одного боку, призвело до конкуренції юрисдикцій, а з іншого, – до подвійної юрисдикції одних і тих самих спорів.

Головним критерієм розмежування господарської та адміністративної судових юрисдикцій повинен бути не суб'єктний склад учасників спірних правовідносин, а насамперед предмет спору та зміст спірних правовідносин.

Не зважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору в більшості випадків залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й існуючими в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо при визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Доведено, що на практиці продовжує складатися ситуація, коли адміністративне судочинство фактично «розділене» між трьома системами судів, і виходить, що поняття «адміністративна справа» теж має потрійний зміст: адміністративні справи, що виникають при здійсненні підприємницької та іншої економічної діяльності (розглядаються господарськими судами), адміністративні справи з участю громадян (підвідомчі судам загальної юрисдикції) та

адміністративні справи, підвідомчі адміністративним судам. На нашу думку, це може бути ще одним критерієм класифікації адміністративних справ. Різниця полягає в особливостях виникнення відносин. Звідси впливає різна підсудність даних справ.

5. Вважаємо за необхідне глибокого вивчення інституту адміністративної відповідальності фізичних осіб з позицій методології людиноцентризму. І саме роль суду в застосуванні полягає саме у здійсненні правосуддя на нових конституційних засадах. На сучасному етапі Кодекс України про адміністративні правопорушення як основний правовий акт, який містить велику кількість адміністративно-процесуальних норм, потребує кардинального оновлення. Тому виходячи з норм Конституції України, питання про підвідомчість розгляду справ про адміністративні проступки має вирішитися через повну передачу їх у юрисдикцію судів. Зауважено, що слід нормативно визначити правила виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ та зберегти судову підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення.

6. Проаналізувавши норми КАС України, зроблено висновок, що визначення адміністративної справи охоплює не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин; сюди ж включаються і інші публічно-правові спори (наприклад, адміністративні суди розглядають спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом референдуму). Таким чином, в Кодексі адміністративного судочинства України міститься широке визначення поняття адміністративної справи. Встановлено, що визначення виборчої комісії не містить ознак її приналежності до органів виконавчої влади, однак вказується на організаційний характер підготовки і проведення виборів та референдумів.

7. При дослідженні адміністративних справ, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України щодо затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам встановлено, що законодавець будь-які нові категорії справ, які так чи інакше пов'язані з участю органів державної влади, відносить до справ, що впливають з публічних правовідносин.

На наш погляд, справи про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, яка підлягає реадмісії, слід виключити з переліку адміністративних справ. При детальному вивченні справ про тимчасове розміщенні іноземного громадянина, який підлягає реадмісії, виділено особливості таких справ, які не дозволяють розглядати їх у порядку адміністративного судочинства. Встановлено, що в даному процесі іноземний громадянин є заінтересованою особою, оскільки вирішення даної справи стосується його прав і свобод. У зв'язку з цим розгляд справи про реадмісію за своїм змістом близький до справ окремого провадження, які розглядаються в рамках цивільного процесу. Тому пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 20 КАС України та виключити дану категорію справ з підсудності місцевих загальних судів як адміністративних.

8. При вирішенні питання правових колізій та неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції основним засобом запобігання їх виникнення є систематизація адміністративно-деліктного законодавства. Встановлено, що попередження окремих видів колізій, їх вирішення можливе шляхом закріплення загальних і спеціальних норм в одному нормативному акті та вчасне внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів. Ситуація, за якої неможливо однозначно оцінити віднесення справи про адміністративні

правопорушення до підвідомчості того чи іншого юрисдикційного органу є негативною колізією та вимагає її подолання.

Встановлено, що чинними нормами КУпАП не визначено порядку передачі справи про адміністративне правопорушення на розгляд до іншого суду, що порушує вимоги ст. 6 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод.

9. Дослідження неоднакового застосування судами першої інстанції адміністративної юрисдикції дозволяє зробити висновок, що КУпАП не передбачає процесуального інституту відводу судді, у зв'язку з чим судам доводиться застосовувати аналогію права. В адміністративному законодавстві у випадку, якщо до суду надходять адміністративні матеріали щодо судді цього суду і ніхто не ініціює питання про передачу справи на розгляд іншого суду, у такому випадку порушень з боку судді немає, та і якщо немає потерпілих у справі (наприклад, справи по ст. 130 КУпАП), відповідно і оскаржувати такі постанови суду ніхто в апеляційному порядку не може (органи, що склали протоколи про адміністративні правопорушення правом на апеляційне оскарження не наділені). Тому пропонуємо внести зміни до КУпАП та врегулювати це питання, щоб уникнути ситуації, коли суди можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення, вчиненні суддями цих же судів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки. *Право України*. 2004. № 11. С. 11-16.
2. Административно – правовой спор (теоретико–методологические подходы к исследованию). *Правоведение*. 2000. № 1. С. 68 – 79.
3. Адміністративне право : *підручник* / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с
4. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України : *[навч. посіб.]* / Бандурка О. М. та ін. Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
6. Алексеев С.С. Право : опыт комплексного исследования. М., 1999. 411 с.
7. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии. *Журнал российского права*. 2010. №3. С.18-23.
8. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: *автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Харків, 2001. 21с.
9. Апаров А.М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Верховенство права. Международный юридический журнал*. 2016. № 2. URL: <http://sd-vp.info/2016/ponyattya-i-osoblivosti-administrativnoyi-yurisdiksiyi/>

10. Арістотель. Політика. К., 2000. 211 с.
11. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юрид. лит., 1975. 410 с.
12. Банчук О. А. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства. К.: Леста, 2005. С. 70-71.
13. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: *монографія*. Х.: Право, 2008. 220 с.
14. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Советское строительство: *Учебник*. М., 1988. С. 54- 55.
15. Баронін Д. Б. Правовий статус суду в Україні : *Дис. канд. юрид. наук*: 12.00.10, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Х.: 2015. 201 с.
16. Бартыков И.Ф., Дагель П.С., Елисейкин П.Ф., Куклин В.А., Нестеров А.И. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке: *Монография*. М.: Юридическая литература, 1964. 310 с.
17. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. *Государство и право*. 2005. № 2. С. 20-22.
18. Бахрах Д.Н. Административное право России. *Учебник*. Часть общая. М.: БЕК, 1993. 510 с.
19. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.: Наука. 1984, С. 93-96.
20. Бевзенко В.М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Адміністративне право і процес*. № 2(4). 2013. С. 180-195.
21. Безпалько С. В. Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду. *Дис. на*

здобуття ступеня кандидата юридичних наук. За спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2017. 210 с.

22. Битяк Ю.П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції. *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25-26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова*. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 23-29.

23. Бринцев В. Д. Система організаційного забезпечення судової влади України. : *Дис... д-ра наук*: 12.00.10. 2011. 498 с.

24. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Х. : Право, 2007. 64 с.

25. Василів С. С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук* зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів.: Національний університет «Львівська політехніка». 2016. 245 с.

26. Василів С. С. До поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. № 7. С. 131-134.

27. Васьковський Е. В. Учебник гражданского процесса. *Все о праве: компас в мире юриспруденции*. М., 1917. URL: <http://www.library6.com/3596/item/308608>

28. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність. Запоріжжя, 2001. 142 с.

29. Ващук Я. В. Правова характеристика адміністративної юрисдикції. *Форум права*. 2011. № 3. С. 111–114 URL:

[[http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/FP/2011-3/11vjvxaj.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2011-3/11vjvxaj.pdf)]. С. 111-112.

30. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемчушенка. 2-ге вид., перероблене і доповнене. К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

31. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

32. Галлиган Д. Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2008. 330 с.

33. Гегель Г.Ф.В. Философия права. М.: Мысль, 1990. 660 с.

34. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності. *Автореф. дис. на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук* за спеціальністю 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2000. 13 с.

35. Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють: *автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. К., 2006. 16 с.

36. Городовенко В. Про становище незалежної судової влади. *Право України*. 2002. № 9. С. 120–123.

37. Горошко А.А. Органи державної податкової служби України як суб'єкти адміністративної юрисдикції : *дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*; Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2013. 208 с.

38. Господарський процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, ст.56. (зі змінами та доповненнями).

39. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. № 5/2012. С. 83-93.

40. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках: *монографія*. Х. : Право, 2010. 330 с.

41. Дані судової статистики опрацювали заступник начальника управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України Г.І. Рудник та головний консультант цього управління О.О. Апанасенко. URL: <http://www.scourt.gov.ua>.

42. Демин А. А. Административное право Российской Федерации: *учебное пособие*. М.: Зерцало-М, 2002. 410 с.

43. Дёмин А.А. Понятие административного процесса и административно – процессуальный кодекс Российской Федерации. *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право*. 1998. № 4. С. 25-26.

44. Дёмин А.А. Проблемы административного процесса. *Вестник Московского университета. Серия «Право»*. 1998. № 4. С. 21-23.

45. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : *навчальний посібник*. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

46. Дигесты Юстиниана: Очерки по истории составления и общая характеристика. М.: Госюриздат, 1956. 132 с.

47. Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. М. : Изд-во Ин-та права и публ. политики, 2002. № 3. С. 99-101.

48. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: *Монография*. М.: ВНИИ МВД РФ, 2003. 310 с.

49. Дузінкевич Т. І. Повноваження суду першої інстанції цивільної юрисдикції. *Дис. канд. юрид. наук*: 12.00.03, Прикарпатський національний університет імені Василя Стенфаника. Івано-Франківськ: 2015. 279 с.

50. Елисейкин П.Ф. Спор о праве как общественное отношение. Вопросы эффективности судебной защиты субъективных прав. Свердловск. 1978. С. 116 – 119.

51. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

52. Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам. Москва: Проспект, 2010. 310 с.

53. Закон України «Про Конституційний Суд України»: набрав чинності 3 серпня 2017 року. Харків: Право, 2017. 62 с.

54. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545

55. Закон України «Про Центральну виборчу комісію». Закон від 30.06.2004 № 1932-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 36, ст.448

56. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию ). *Правоведение*. 2001. №1. С. 74-75.

57. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: автореферат *диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук*: 12.00.01; 12.00.14. М., 2005. 42 с.

58. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., Изд-во РУДН, 2001. 220 с.

59. Зоммерман К.-П., Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты. *Государство и право*. 1999. № 7. С. 76-79.

60. Історія вчень про право і державу : *Навчальний посібник*. Харків: Консум, 2004. 510 с.

61. Кант И. Сочинения в 6 томах. М., 1963. 1088 с.

62. Капліна О. В. Колізії норм кримінально-процесуального права і шляхи їх подолання. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2007. № 1 (21). С. 200-207.

63. Кашепов В.П. Институт судебной защиты прав и свобод граждан и средства ее реализации. *Государство и право*. 1998. № 2. С. 69-71.

64. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : [моногр.]. К. : Виц. шк., 1979. 230 с.

65. Коверзнев В.О. Розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів: проблеми теорії і практики. *Форум права*. 2013. № 2. С. 223-229.

66. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон від 06.07.2005 № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446 (зі змінами та поповненнями).

67. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.

68. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1-2. С. 30-63.

69. Коломоєць Т.О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі питання

сьогодення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. № 1. С. 69-78.

70. Колпаков В. К. Адміністративне право України. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

71. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. К., 2004. 528 с.

72. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів. *Монографія*. В 2-х книгах. Книга 1. Х.: Харків юридичний, 2011. 352 с.

73. Комаров В. В. Новелізація цивільного процесуального законодавства та засади нового Цивільного процесуального кодексу України. *Вісник Академії правових наук України*. Х.: 2003. Вип. 2/3. С. 476-482.

74. Комаров В. В. Предмет цивільного процесуального права: текст лекцій. Х. : Укр. юрид. акад., 1992. 88 с.

75. Комаров С.А. Общая теория государства и права: *учебник*. 6-е изд., доп. СПб.: Изд-во Юридлитинститут, 2001. 330 с.

76. Комарова Т.В. Юрисдикція Суду Європейських співтовариств. *Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право*. Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. 23 с.

77. Конституционные основы правосудия в СССР / под ред. В. М. Савицкого. М. : Наука, 1981. 288 с.

78. Конституційне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 1999. 310 с.

79. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю.

Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. 1128 с.

80. Конституція України: станом на 1 вересня 2017 р. Харків: Право, 2017. 76 с.

81. Конфліктологія [Текст]: *підруч.* / з ред. Л. Н. Герасіної та М. І. Панова. Х. : Право, 2002. 334 с.

82. Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст] : затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.

83. Концепція судово-правової реформи в Україні [Текст] : затв. пост. Верхов. Ради України від 28 квіт. 1992 р. Відом.Верхов. Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.

84. Короєд С. О. Підвідомчість справ з участю органів державної влади при здійсненні функцій власника. *Судова апеляція*. 2011. № 1. С. 53–62.

85. Корчевний Г. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність судів загальної юрисдикції. *Судова апеляція*. 2006. № 3 (4). С. 111-116.

86. Костюк І. В. Конституційно-правовий статус вищих судів загальної юрисдикції в Україні. *Дисертація канд. юрид. наук*: 12.00.02, Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2015. 220 с.

87. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи. – Автореф.дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2016. 20 с.

88. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88.

89. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції : спірні питання. *Юридичний вісник України*. 2007. № 25. С. 6–7.

90. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. 220 с.

91. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 311 с.

92. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.

93. Лассаль Ф. О сущности конституции. Конституционное право. *Учебное пособие*. Часть 2. Конституционно – правовая мысль XIX – начала XX века. Хрестоматия. М., 1994. 410 с.

94. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: *дис... канд. юрид. наук* : 12.00.06; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2005. 189 с.

95. Лельевр М. Законность административных решений и возможность опротестования административных решений. Отчёт по проведению РВЗ/РГ2 проекта Tasis №HRRU 9801. Северо-Кавказский округ. Выпуск 1.2.12. Краснодар, 2001. С. 43-45.

96. Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988. Т.1. 488 с.

97. Лопатина С. Н. Совершенствование государственной судебной власти в Российской Федерации. Изв. вузов. Правоведение. 2001. № 5. С. 108–120.

98. Лория В.А. Проблемы кодификации советского административно– процессуального права. *Автореф. дисс. докт. юрид. наук*. Киев, 1976. 466 с.

99. Лоцихін О.М. Проблема теорій функцій держави у радянській юридичній науці. *Правова держава: щорічник наукових праць*. К., 2007. Випуск 18. С. 130-139.

100. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : *монографія*. Суми : ВДТ «Університетська книга», 2006. 367 с.

101. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2007. 35 с.

102. Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс. 1981. 668 с.

103. Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: *монографія*. М.: Юридлитинформ, 2011. 440 с.

104. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2 (73). 2013. С. 148-156.

105. Майданик Р. А. Місце цивільного (приватного) права в системі права. *Збірник наукових праць за результатами міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми цивільного права» (м. Харків, 13-14 травня 2011 р.)*. Харків, 2011. С. 10–15.

106. Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: *учеб. пособие*. М.: Юристъ, 2000. 330 с.

107. Марочкин, И. Е. Ценность судебной власти. *Проблеми законності республік. міжвідом. наук. зб.* X., 2003. Вип. 60. С. 177–182.

108. Мартиновський В. В. Проблема класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 24. 2012. С. 85-91.

109. Маслеников М.Я. Деятельность народных судов СССР по применению мер административного принуждения: *Автореферат дисс...канд...юрид. наук*. Одесса, 1974. 19 с.

110. Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб. пособие. М., 1994. 119 с.

111. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління. *Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2006. 21 с.

112. Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 412 с.

113. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України. К.: Вентурі, 1996. 380 с.

114. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 330 с.

115. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 55 – 64.

116. Мостова Н. Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. *Закон и жизнь*. 2013. № 6. С. 38-40.

117. Муза О. Розмежування адміністративного та господарського судочинства в Україні. *Юридична Україна*. 2009. № 4. С. 39 – 43.

118. Негода О. Розмежування судових юрисдикцій у справах про захист прав та законних інтересів дитини (за матеріалами судової практики). *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 50-53.

119. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении [Текст]. Л. : Ид-во ЛУ, 1973. 188 с.

120. Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции. *Советское право*. 1925. №4. С. 83-90.

121. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: *монографія*. Х.: Право, 2008. 370 с.

122. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. Российская академия наук; Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

123. Організація судових та правоохоронних органів: *підручник*, за ред. І.Є.Марочкина. Х.: Право, 2013. 221 с.

124. Орзих М.Ф. Судебная власть в механизме защиты прав человека: доктрина и практика. *Юридичний ввсник*. 2001. № 4. С. 117-128.

125. Павлова Е.С. Применение судьей мер административного взыскания. Москва : Юридическая литература, 1987. 75 с.

126. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов. 2001. 235 с.

127. Пархоменко П. І. Окремі питання судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-1. Том 1. С. 175-178.

128. Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції. *Юридичний вісник України*. 2009. № 21 (725). URL: [http://www.yuricom.com/ua/yuridichniy\\_visnyk\\_ukrayiny/overview/?id=4214](http://www.yuricom.com/ua/yuridichniy_visnyk_ukrayiny/overview/?id=4214)

129. Петрухин, А. А. Судебно-административная юрисдикция: *Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук*. Специальность 12.00.14 – Административное право; Финансовое право; Информационное право; Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России. М., 2005. 24 с.

130. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі органів державної влади. *Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук* за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 191 с.

131. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Х. : Право, 2011. 136 с.

132. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : *монографія*. Х. : Право, 2011. 136 с.

133. Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М.: Наука. 1988. 310 с.

134. Півненко В. Щодо завдань, функцій та незалежності органів судової влади. *Вісник прокуратури*. 2002. № 2. С. 17–21.

135. Платон. Собрание сочинений. В 4 т. / Под общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. (Серия «Философское наследие»). М.: Мысль. 1990-1994. Т. 1. 856 с.

136. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01. Х. : НЮА ім. Ярослава Мудрого, 2001. 19 с.

137. Попов Л. Л. Административное право. 2-е изд., испр. и дополн. М. : Юристъ, 2005. 703 с.

138. Попович С. Административное право. Часть общая. М.: Прогресс, 1968. 604 с.

139. Портнов А. В. Види колізій у законодавстві України. *Юрист України*. 2012. № 1-2. С. 5-12.

140. Постанова Апеляційного суду Одеської області від 21 квітня 2017 р. у справі № 512/119/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66125346> (дата звернення: 20.05.2018).

141. Постанова Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 29 листопада 2017 р. у справі № 175/3917/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70751715> (дата звернення: 20.05.2018).

142. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. № 7 «Про посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-97>

143. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів. Вищий адміністративний суд; Постанова від 20.05.2013 № 8. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

144. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року. Відомості Верховної Ради України, 2012, № 19-20. Ст. 179.

145. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : *монографія* / В. В. Комаров, В. І. Тertiшніков, В. В. Баранкова та ін.; [за заг. ред. В. В. Комарова]. Х.: Харків юридичний, 2008. 928 с.

146. Пузирний В. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в установах виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 120-122.

147. Рекош Э. Кто определяет общественные интересы. *Стратегии правовой защиты общественных интересов в Центральной и Восточной*

*Europe. PILI PAPERS*. Вып. 1. Июль 2005. Будапешт – Москва-Нью-Йорк. С. 1-20. С. 11-12.

148. Резнікова В. Підвідомчість справ господарським судам України: проблеми теорії та практики. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. С. 24-32. С. 30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Yur\\_2014\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_8).

149. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі № 1-33/2004 щодо призначення судом більш м'якого покарання. *Голос України* від 11.01.2005. № 3.

150. Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 р. № 2-р/2017 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17/print>

151. Рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р. у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України „Про вибори народних депутатів України“, пункту 3 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про вибори народних депутатів України“ щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі“ (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). *Офіційний вісник України* від 26.01.2018 — 2018 р., № 8, стор. 306, стаття 318, код акта 88857/2018

152. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року №3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин

першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України. *Вісник Конституційного суду України*. 2012 р., № 2, стор. 25.

153. Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини). *Вісник Конституційного суду України*. 2016 р., № 6, стор. 85.

154. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів). *Вісник Конституційного суду України*. 2002 р., № 4, стор. 17.

155. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від від 25.12.1997 № 9-зп. Офіційний вісник України від 22.01.1998 — 1998 р., № 1, стор. 169, стаття 25, код акту 4621/1998.

156. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25.11.1997 № 6-зп. Офіційний вісник України від 25.07.2003 — 2003 р., № 28, стор. 100, стаття 1377, код акту 25723/2003.

157. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 № 5-рп/2005. Офіційний вісник України від 14.10.2005 — 2005 р., № 39, стор. 95, стаття 2490, код акту 33923/2005.

158. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 № 2-рп/2016. Офіційний вісник України від 29.06.2016 — 2016 р., № 48, стор. 7, стаття 1724, код акту 82231/2016.

159. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу)

від 01.06.2016 № 2-рп/2016. *Офіційний вісник України* від 29.06.2016 — 2016 р., № 48, стор. 7, стаття 1724, код акту 82231/2016.

160. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26.02.1998 № 1-рп/98. *Офіційний вісник України* від 25.06.1998 — 1998 р., № 23, стор. 93, стаття 850, код акта 5484/1998.

161. Розенфельд, В. Г. Административное принуждение [Текст] : учеб. пособие. Воронеж, 1996. 410 с.

162. Салищева Н. Г. Административный процесс в ССС. М., 1964. 158 с.

163. Салищева Н. Г. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие. *Государство и право*. 2000. № 1. С. 5–11.

164. Свида О. Г. Адміністративні суди в Україні : становлення та перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2008. 232 с.

165. Святе Письмо. Про Біблію. К., 1991 р. 331 с.

166. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 147 с.

167. Селіванов А. О. Право на «конституційну скаргу» доповнило систему гарантій захисту прав і свобод людини. *Голос України*. № 115 (6369), четвер, 23 червня 2016 р. С. 4.

168. Сердюк В. В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади: монографія. К.: Істина, 2007. 310 с.

169. Сердюк В. В. Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції. Вісник Академії адвокатури

України. 2010. Число 2. С. 138-141. URL:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau\\_2010\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2010_2_25).

170. Сидоров І. Поняття функцій судів загальної юрисдикції. *Вісник прокуратури*. 2003. № 1. С. 97–102.

171. Сидоров І. Поняття функцій судів загальної юрисдикції. *Вісник прокуратури*. 2003. № 1. С. 100.

172. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду (судді). *Судова апеляція*. 2005. № 1. С. 71-83.

173. Скавронік В. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду. *Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право*. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002. 20 с.

174. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. 440 с.

175. Скомороха В. Окремі питання поділу влади, визначення державної та судової влади, незалежності судової влади. *Вісн. Конституц. Суду України*. 2000. № 1. С. 64-68.

176. Скорченко Ю. О. Деякі проблеми зміцнення судової гілки влади. *Вісн. Верхов. Суду України*. 2003. № 2. С. 33-35.

177. Скрипнюк В. М. Методологічні аспекти структурно-функціонального аналізу судової влади. *Наукові записки. Серія «Право»*. Остроз. акад. Острог, 2002. С. 75–77.

178. Словник української мови. В 11 томах. Т. 9. С. 530. URL:  
<http://sum.in.ua/p/9/530/2>.

179. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : *монографія*. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

180. Смокович М.І. Визначення судової юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: *монографія*. К. : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

181. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: *монографія*. К.: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

182. Смородинський В. Проблема систематизації функцій судової влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3. С. 34-42.

183. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А. М. Прохорова. М.: Советская Энциклопедия ; Издание 4-е, 1988. 1600 с.

184. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: *учебник*. СПб., 2004. 540 с.

185. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции. *Государство и право*. 2004. № 6. С. 5–13.

186. Стариков Ю.Н. Административная юстиция и правовая конфликтология. *Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 13: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования*. Воронеж, Изд-во. ВГУ, 2002. С. 206-207.

187. Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж, 1998. 450 с.

188. Стариков Ю.Н. Административное право: *Учебник*: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. 330 с.

189. Стариков Ю.Н. Органы российской исполнительной власти: понятие, правовой статус, структура. *Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве*. Воронеж, 2001. С. 223-225.

190. Стрельцова Е.Г. К вопросу о праве на правосудие. *Тенденции развития гражданского процессуального права России: Сб. науч. статей.* СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2008. С. 348-360.

191. Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в чётком правовом регулировании. *Журнал российского права.* 1997. №6. С. 33-37.

192.

уд, правоохоронні та правозахисні органи України. *Підручник / За загальною редакцією В.М. Маляренка, В.С. Ковальський та ін.* К.: «Юрінком Інтер», 2007. С. 56-58.

193. Судебные системы европейских стран [Текст] : пер. с фр. Д. И. Васильеваи с англ. О. Ю. Кобякова. М. : Междунар. отношения, 2002. 230 с.

194. Судова влада : *монографія.* І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін. ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Х. : Право, 2015. 220 с.

195. Сухарева Н.В. Административно – правовые споры в сфере экономики. *Право и экономика.* 2001. №4. С. 56-59.

196. Суховій М. М. Правовий статус інституту судової влади у контексті судово-правової реформи в Україні. *Дисертація канд. юрид. наук:* 12.00.10, Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». Л., 2012. 200 с.

197. Сучасна правова енциклопедія. О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред.. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

198. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М., 2006. 510 с.

199. Тихомиров Ю. Юридическая коллизия, власть и правопорядок. *Государство и право.* 1994. № 1. С. 3-11.

200. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. 220 с.

201. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. 140 с.

202. Тихомиров Ю.А. О коллизионном праве. *Журнал российского права*. 1997. № 2. С. 6-15.

203. Тихомиров Ю.А. О коллизионных нормах. *Право и экономика*. 1999. № 5. С. 3-7.

204. Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 2127— 21221 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157—16Кримінального кодексу України). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/C09877DAA51E8859C22582190031A0B4](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/C09877DAA51E8859C22582190031A0B4)

205. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 4 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 15 лютого 2007 р. URL:<http://www.ccu.gov.ua>.

206. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н.Яковлева, коммент. О.Л.Степановой. – М.: Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1994. 312 с.

207. Фриц К. фон. Теория смешанной конституции в античности: критический анализ политических взглядов Полибия / Пер. с англ. (Серия «Профессорская библиотека»). СПб.: Издательство СПбГУ, 2007. 410 с.

208. Хаманева Н.Ю. Актуальные проблемы развития институтов административного права. *Институты административного права России*. М., 1999. с. 33-37.

209. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. 310 с.

210. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. *Государство и право*. 1998. №12. С.29-36.

211. Цвік М. В. Про систему юридичних актів. *Вісник Академії правових наук України*. Х., 2002. № 4. С. 24-27.

212. Цивільний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492 (зі змінами та доповненнями).

213. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) [Текст]/ Д. М. Чечот. Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. 135 с.

214. Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л., 1973. 300 с.

215. Шадура Д. М. Цивільна юрисдикція. *Автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право*. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008 р. 22 с.

216. Шевчук С.В. Чим відрізняється український суддя від європейського. URL: [http://zib.com.ua/ua/45401-chim\\_vidriznyaetsya\\_ukrainskiy\\_suddya\\_vid\\_evropeyskogo\\_-\\_dum.html](http://zib.com.ua/ua/45401-chim_vidriznyaetsya_ukrainskiy_suddya_vid_evropeyskogo_-_dum.html)

217. Шергин А.П. Административная юрисдикция. URL: [http://adhdportal.com/book\\_667.html](http://adhdportal.com/book_667.html).

218. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владо спроможності демократичної держави: *монографія*. К.: Логос, 2013. 209 с.

219. Юридическая конфликтология. М., 1995. 311 с.

220. Юридична енциклопедія. Т. 3 / За ред. Ю. С. Шемчушенка. К. : «Українська енциклопедія», 1998. 733 с.

221. Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: Учеб. пособие. Волгоград: Изд. Волгоград. ин-та экономики, социологии и права. 1998. 201 с.

222. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. *Государство и право*. 1996. № 8. С. 101-109.

223. Яценко Ніна Григорівна. Правовий статус суду в цивільному процесі. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.03, Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2014. 200 с.

224. Article 15 (2) and (3) of the Basic Law on the Judicial Power, RGBI N°144/1867.

225. Holzinger, Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Constitutional Court and Administrative Jurisdiction), ZVG (Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit – Journal for Administrative Jurisdiction) 2014, 209: „A milestone in the constitutional reform“

226. Law on the Administrative Court, RGBI N° 36/1876.

227. Martin Köhler. THE REFORM OF THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN AUSTRIA - THEORETICAL BACKGROUND AND MAIN FEATURES OF THE SYSTEM. VISUOMENĖS SAUGUMAS IR VIEŠOJI TVARKA PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER 2015 (14). P. 31-63. P. 32. URL: <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14998/Kohler.pdf?sequence=1>

228. Olechowski, Thomas, “Administrative jurisdiction”, in: Encyclopedia of Early Modern History Online, Editors of the English edition: Graeme Dunphy, Andrew Gow. Original German Edition: Enzyklopädie der Neuzeit. Im Auftrag des Kulturwissenschaftlichen Instituts (Essen) und in

Verbindung mit den Fachherausgebern herausgegeben von Friedrich Jaeger.  
Copyright © J.B. Metzlersche Verlagsbuchhandlung und Carl Ernst Poeschel  
Verlag GmbH 2005–2012. URL:Consulted online on 20 May 2018  
<[http://dx.doi.org/10.1163/2352-0272\\_emho\\_SIM\\_029720](http://dx.doi.org/10.1163/2352-0272_emho_SIM_029720)>