
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

М. В. ЛОШИЦЬКИЙ
С. О. КОРОЄД

ЯКІ АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ ПОТРІБНІ УКРАЇНІ?

Исследуется вопрос целесообразности создания в Украине системы административных судов, анализируется эффективность их деятельности и улучшение с их созданием состояния защиты прав граждан и юридических лиц в отношениях с государственными органами, а также влияние на это норм Кодекса административного судопроизводства.

In article it is researched of question of expedience of creation in Ukraine of the system of administrative courts, efficiency of their activity and improvement is analyzed with their creation of the state of defence of rights for citizens and artificial persons in relationships with public organs, and also influence on it of norms of Code of the administrative legal proceeding.

Становлення правової держави зумовлює створення реального і дійового механізму юридичного захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, центральне місце в якому займають судові органи, роль яких значно зростає в умовах поділу влади. Це зумовлено системою гарантій, закладених у правосудді, покликаних забезпечити реалізацію зазначеного механізму. На думку деяких учених, нині ще бракує послідовності в розвитку законодавчої бази, що охороняє й захищає права й інтереси особи¹.

Стан і засади судової реформи є актуальними, особливо останнім часом². На думку П. Пилипчука, для забезпечення права особи на розгляд справи в розумні строки, а також інших прав, гарантованих статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, доцільно побудувати таку систему загальних судів, яка б повністю відповідала потребам суспільства, стала б оптимальною і не була б надмірно дорогою для платників податків. Водночас він звертає увагу на відсутність чіткого уявлення щодо мети реформи, шляхів її проведення, на пряму, в якому треба рухатися³.

© ЛОШИЦЬКИЙ Михайло Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника кафедри адміністративної діяльності Київського національного університету внутрішніх справ

© КОРОЄД Сергій Олександрович – здобувач Київського національного університету внутрішніх справ

Запровадження адміністративного судочинства, метою якого є розгляд спорів між громадянами і органами державного управління, а також виділення судів у адміністративних справах в окрему систему було передбачено ще Концепцією судово-правової реформи, схваленою постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. Згодом Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 одним із пріоритетних завдань правового забезпечення адміністративної реформи було визначено нагальне створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Було передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних та місцевих адміністративних судів, а процедуру розгляду справ у цих судах передбачалося врегулювати окремим кодексом.

Виокремлення у системі судів загальної юрисдикції спеціалізованих адміністративних судів зумовлене як зростанням кількості скарг на рішення, дії чи бездіяльність адміністративних органів, так і складністю публічно-правових, насамперед адміністративних, правовідносин. Необхідність створення в Україні адміністративних судів зумовлена, на думку вчених, також невисоким ступенем довіри населення до судів. Спеціалізація судів покликана сприяти більш фаховому та швидкому вирішенню спорів, підпідшенню якості вирішення адміністративних справ⁴.

Нещодавно в спільній постанові Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 3 квітня 2009 р. № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами», за результатами вивчення стану організації та здійснення судочинства в адміністративних судах (Вищому адміністративному суді України, Львівському апеляційному адміністративному суді, Львівському та Івано-Франківському окружних адміністративних судах), було констатовано: у діяльності зазначених судів мають місце численні випадки істотних помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права, неправильного та неоднакового застосування законодавства, неврахування судової практики Верховного Суду України при вирішенні більшості категорій справ; у вищезазначених адміністративних судах досить часто допускається порушення визначеної законом процедури розгляду справ, порядку складання та оформлення процесуальних документів; у діяльності Вищого адміністративного суду України мають місце численні випадки істотних помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права, неоднакового застосування законодавства. Не враховується і судова практика Верховного Суду України при вирішенні більшості категорій справ; не здійснює Вищий адміністративний суд України передбаченого пунктом 3 частини першої статті 39 Закону України «Про судоустрій України» повноваження щодо забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах⁵.

З огляду на викладене закономірним є порушення питання про доцільність утворення спеціальних судових органів – адміністративних судів для розгляду публічно-правових спорів у рамках адміністративного судочинства.

Адміністративній юстиції науковці надають статусу найголовнішого засобу гарантованого захисту прав та свобод людини і громадянина⁶. В юридичній літературі адміністративну юстицію тлумачать як: особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; самостійну галузь правосуддя, метою якої є вирішення суда-

ми спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство); не лише особливий вид судочинства, а й систему спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство⁷. Адміністративну юстицію також розглядають як форму правосуддя, яка забезпечує судовий контроль за публічною владою, за дотриманням законності у сфері державного управління⁸.

Адміністративна юстиція в Україні представлена спеціалізованими адміністративними судами та адміністративним судочинством. Конституційну основу адміністративної юстиції в Україні становить стаття 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на оскарження в суді рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Як зазначає О. Константий, межі повноважень адміністративного правосуддя в Україні законодавцем прямо пов'язані зі сферою забезпечення прав, свобод та інтересів особи в публічно-владних правовідносинах⁹.

Деякі вчені-адміністративісти вважають, що характер суб'єктивного права, яке порушено, для адміністративних судів не має значення, оскільки адміністративні суди повинні надавати захист не лише суб'єктивним публічним правам, а й приватним, які не потрібно розмежовувати, адже в публічно-правових відносинах можуть бути порушені як приватні (цивільні) права особи, так і публічні¹⁰.

Як зазначається в юридичній літературі, правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції полягає у: наданні громадянам можливості реалізувати своє право на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; необхідності створення дійового правового механізму захисту прав і свобод громадян; необхідності створення спеціальних юрисдикційних органів – адміністративних судів для розгляду і вирішення адміністративних спорів як форми судового захисту прав і свобод громадян; необхідності приведення судової системи України у відповідність до вимог міжнародних стандартів. Водночас зауважується, що чинне законодавство, що регулює провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатнім для належного розв'язання даного завдання, а також містить норми, які виникають з адміністративно-правових відносин і регламентують вирішення спорів публічно-правового характеру. Звертається увага, що судочинство щодо публічно-правових відносин має, порівняно із цивільним процесом, певні особливості, які потребують окремого правового регулювання. Крім того, специфіка розгляду справ, що виникають з публічно-правових відносин, зумовлює необхідність нових організаційно-правових форм і особливої суддівської кваліфікації у цій сфері¹¹.

О. Пасенюк зазначає, що Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК) 1963 р., містив деякі процесуальні особливості розгляду адміністративно-правових спорів, а у Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК) такі особливості відсутні. Це, на його думку, призводило до неоднакового застосування загальними та господарськими судами одних і тих же норм матеріального права, різних підходів при вирішенні питання про достовірність доказів, про доведеність обставин справи¹².

Зверталася також увага, що Закон України «Про звернення громадян», норми окремих глав ЦПК 1963 р. та ГПК були недостатніми для адміністративно-правового захисту громадян, а також законних інтересів юридичних осіб у сфері

публічно-правових відносин. Р. Куйбіда також зазначає, що цивільне судочинство не пристосовано до розгляду справ проти суб'єкта владних повноважень. Там немає спеціальних критеріїв для оцінки рішень суб'єкта владних повноважень, не діє принцип офіційності, немає презумпції вини суб'єкта владних повноважень, тощо, тобто відсутні ті процесуальні гарантії захисту порушених прав, які є в адміністративному судочинстві¹³. На думку Н. Хаманевої, розмежування сфери цивільної і адміністративної юстиції визначається розрізненням приватного і публічного права. Ось тому, на її думку, спір про суб'єктивні публічні права не має розглядатися в традиційних формах позовного цивільного судочинства¹⁴.

Правила господарського судочинства, як вважають І. Коліушко і Р. Куйбіда, також спеціально не адаптовані до вирішення спорів з державними органами чи органами місцевого самоврядування¹⁵. Господарська процесуальна форма, за твердженням О. Пасенюка, значно зменшить шанси позивача виграти публічно-правовий спір, адже вона не передбачає так звану «презумпцію вини» владного органу. Тобто особа-позивач має довести протиправність рішення чи дії органу влади. Натомість частина друга статті 71 КАС України звільняє особу-позивача від такого обов'язку і покладає його на владний орган-відповідач¹⁶.

І. Коліушко і Р. Куйбіда вважають, що паралельний розгляд адміністративних справ загальними і господарськими судами, навіть лише на рівні першої і апеляційної інстанцій, не піде на користь формуванню якісного адміністративного законодавства та практики єдності його застосування¹⁷.

На нашу думку, всі наведені вище аргументи не досить переконливі, а питання доцільності утворення адміністративних судів вимагає додаткового вивчення. Зокрема, для чого так потрібні адміністративні суди і яким чином їх існування вплине (вплинуло) на функціонування системи державного управління? Хіба цивільні, сімейні, житлові, трудові правовідносини, спори з яких щодня вирішують загальні суди, не є складними порівняно із адміністративно-правовими і не вимагають такого професіоналізму, як судді адміністративних судів? Яка ж ефективність діяльності системи адміністративних судів і чи відбулися якісь зміни у захисті прав громадян, якщо справи як раніше, так і зараз вирішуються на підставі норм матеріального права, які регулюють спірні публічні правовідносини і які не змінилися? Чому раніше судовий захист прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади в порядку глави 31-А ЦПК 1963 р. та ГПК не був ефективний? В чому полягає ефективність захисту прав адміністративним судом за правилами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) порівняно з судочинством за правилами глави 31-А ЦПК 1963 р.? Хіба раніше у громадян і юридичних осіб не було можливості реалізувати своє право на оскарження дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а існуючий правовий механізм не був ефективним? Хіба раніше при вирішенні адміністративно-правових спорів загальні та господарські суди якось інакше застосовували матеріально-правовий закон і чи якось змінилися способи захисту (шляхи поновлення) порушених прав?

Для відповіді на вищезазначені питання вважаємо за необхідне проаналізувати доцільність утворення адміністративних судів і прийняття нового кодексу – КАС.

Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006, своїми завданнями визначила, зокрема:

створення цілеспрямованої, науково обґрунтованої методологічної основи розвитку правосуддя в Україні на найближчі 10 років; усунення негативних тенденцій, що мають місце внаслідок непослідовності здійснення попередньої судової реформи; забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції.

П. Пилипчук звертає увагу на те, що суддів, як і раніше, надзвичайно турбує пропозиція про суцільну спеціалізацію судової системи. Таке реформування, на його думку, більше нагадує експеримент над правосуддям, а відтак – і над людьми. Адже якихось переконливих доказів тому, що така система працюватиме ефективніше, немає. В світовій практиці адміністративна юстиція здійснюється в різноманітних організаційних формах. Однак перенесення цих форм в Україну в тому вигляді, в якому вони функціонують у конкретних країнах, на вкрай чи можна вважати доцільним¹⁸.

І. Самсін зазначав, що утворення адміністративних судів є не виправданим у матеріально-кадровому сенсі. На його думку, видається логічним створення спеціалізованих адміністративних палат у місцевих і апеляційних господарських та загальних судах, які розглядатимуть справи як адміністративні суди, причому касаційною інстанцією залишатиметься Вищий адміністративний суд України¹⁹. Цю позицію І. Коліушко і Р. Куйбіда вважають виправданою лише перехідним періодом, однак недопустимо консервувати її. На їх думку, це не відповідатиме спеціалізації – конституційному принципу побудови системи судів, а також іншим положенням Конституції України, в яких, зокрема, передбачено, що вищі суди є вищими судовими органами для відповідних спеціалізованих судів, а відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди²⁰. З цього приводу зауважимо, що Конституція України не передбачає обов'язкове існування апеляційних та місцевих саме спеціалізованих судів. Згідно зі статтею 125 Конституції вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Водночас, які судові юрисдикції є спеціалізованими Конституція не визначає, залишаючи це питання предметом регулювання Закону про судоустрій.

На нашу думку, створення нових спеціалізованих судів (крім господарських) призведе до ослаблення принципу єдності судової системи, віддалення громадян від правосуддя, неадекватного збільшення фінансових витрат на утримання суддів.

Зазначимо, що відсутність адміністративних судів не може вплинути на однакову практику вирішення адміністративних справ загальними та господарськими судами, адже саме на Верховний Суд України покладено забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції (стаття 47 Закону України «Про судоустрій України»).

Вагомим аргументом проти існування адміністративних судів, на наш погляд, став Закон України «Про внесення змін до статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України щодо предметної підсудності адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним судам» від 25 грудня 2008 р. № 808-VI, яким до зазначеного кодексу внесено зміни, віднесено до виключної компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів усі адміністративні справи у спорах фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту. Як було

зазначено в Пояснювальній записці до проекту зазначеного закону, він був зроблений з метою забезпечення доступного та справедливого судочинства та відповідатиме інтересам непрацездатних громадян з питань їх пенсійного та соціального забезпечення, які мали кожен раз долати неабиякий шлях до обласного центру для подання адміністративних позовів та участі в судових засіданнях для захисту своїх соціальних прав, а також оптимізації розподілу компетенції різних ланок судової системи щодо розгляду адміністративних справ. А Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначило, що прийняттям цього законопроекту буде на законодавчому рівні забезпечено реалізацію проголошеного статтею 55 Конституції України права фізичної особи щодо судового захисту своїх прав і свобод. Отже, доступ населення до цих судів і можливості окружних адміністративних судів щодо захисту прав і свобод зазначеної категорії осіб суттєво обмежені. До цієї категорії осіб можна віднести й інших громадян-позивачів у інших спорах.

В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько наводять доречний приклад: щоб оскаржити дії або бездіяльність дільничного інспектора міліції, позивачеві із села слід їхати не до районного центру, а до обласного. Тим самим виникатиме суттєва диспропорція між кількістю справ, які мають розглядати місцеві суди як адміністративні (при тому, що вони є в кожному районі) і які мають розглядати окружні адміністративні суди²¹.

Крім того, з початком діяльності адміністративних судів виникли проблеми у розмежуванні судових юрисдикцій: адміністративної, з одного боку, та господарської і цивільної – з іншого. Так, до створення адміністративних судів в Україні існував лише один вид спеціалізованих судів – господарські суди, які виокремлювалися за сторонами спору та характером господарських відносин, які між ними виникли. Всі справи з участю фізичних осіб розглядалися загальними судами в порядку цивільного судочинства, а з участю юридичних осіб – в порядку господарського судочинства. Тепер з'явилися адміністративні суди, юрисдикція яких поширюється на адміністративно-правові спори з участю держави в особі її органів управління, виключивши одночасно цю категорію спорів з підвідомчості загальних і господарських судів.

Варто зазначити, що на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя 15 квітня 2009 р. народні депутати не дійшли єдиної думки щодо доцільності прийняття закону про внесення змін і доповнень до КАС і ГПК про розмежування адміністративної і господарської юрисдикцій (реєстраційний № 1403). Законопроект передбачає, що всі спори, хоча б однією зі сторін в яких є юридична особа, варто передати до судів господарської юрисдикції. Це, за словами одного з науковців, ласть змогу відновити ідею адміністративного судочинства – захищати громадян від порушень з боку органів влади²².

Отже, пропонується спори у сфері публічно-правових відносин з участю юридичних осіб виключити з підвідомчості адміністративних судів, залишивши в юрисдикції останніх публічно-правові спори лише з участю громадян.

Адміністративна юстиція, як вже зазначалося, розглядається не лише як особливий порядок вирішення адміністративних спорів, а й як система адміністративних судів, які здійснюють адміністративне судочинство. Захист прав та законних інтересів у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності (державного управління) здійснює судова влада, яка є кінцевою інстанцією у вирішенні спорів про право. Відмінність полягає лише у суб'єкті, уповноваженому вирішувати ці спори, що

раніше цілком могли забезпечити загальні та господарські суди. Тому вести мову про обмеження раніше доступу до правосуддя і забезпечення такого доступу зі створенням адміністративних судів підстав немає.

Деякі науковці зазначають, що адміністративні суди можуть надавати захист не лише публічним, а й цивільним правам, які було порушено суб'єктом владних повноважень; категорія «спір про право», на їх думку, не повинна бути підставою для звуження на практиці компетенції адміністративних судів, що визначена КАС України²³.

З цього приводу зауважимо, що «спір про право» в його класичному розумінні означає спір про право, який виникає з цивільних, сімейних, земельних, трудових, житлових та інших правовідносин. У порядку ж КАС (а раніше – глави 31-А ЦПК 1963 р.) судами розглядаються також спори про право, але які виникають з інших, а саме: адміністративних, конституційних і фінансових правовідносин, і вести мову про те, що зі створенням адміністративних судів останні почали вирішувати адміністративні позови як спори про право з усіма процесуальними гарантіями позивача, підстав немає. В науковій літературі також зазначається, що у справах цієї категорії можуть розглядатися спори про право публічно-правового характеру²⁴.

Колишній Голова Верховного Суду України В. Маляренко звертав увагу, що суди України щороку розглядають понад 6 млн справ та матеріалів усіх категорій. Сторони процесу погоджуються з 95 % постановлених судових рішень, визнаючи їх законність та обґрунтованість і не оскаржують їх. Лише 5 % судових рішень оскаржуються у вищестоящих судових інстанціях. Але тільки 3-5 % з них скасовуються або змінюються апеляційною та касаційною інстанціями судів, решта залишаються без змін. Тобто неправильною є лише невелика частина судових рішень. Чи можна за таких обставин вважати, що судова система несе глибинну загрозу національній безпеці України? У кожній країні світу немає стовідсоткової бездоганності судових рішень судів першої інстанції. Для виправлення помилок існують суди вищого рівня, що забезпечує впевненість громадян у справедливості й законності судового рішення²⁵.

За даними судової статистики, у 2003–2004 рр. з усіх розглянутих судами скарг на неправомірні дії органів державного управління та службових осіб судами було задоволено 87 % з них. З початком розгляду цих справ у порядку КАС відсоток задоволених адміністративних позовів зменшився і становив: у 2006 р. – 75 %; у 2007 р. – 81 %. А вже у I півріччі 2008 р. цей показник становив 88 %²⁶. Отже, відсоток задоволених раніше судами скарг та відсоток задоволених судами адміністративних позовів майже не змінився, що свідчить про незмінність ефективності судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин після створення системи адміністративних.

Крім того, незважаючи на щорічне збільшення кількості розглядуваних судами справ, відсоток скасованих і змінених в апеляційному та касаційному порядку як до створення системи адміністративних судів, так й після – майже не змінився і протягом 2003-2008 рр. у середньому становив 4,5 % від постановлених судами першої інстанції. Причому, до створення системи адміністративних судів цей показник становив 1,9-2,6 %, що із відсотком задоволених судами скарг свідчить про ефективність судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин і без діяльності адміністративних судів.

Як у Концепції адміністративної реформи, так і Концепції судово-правової реформи наголошується на необхідності створення правової бази для запроваджен-

ня в Україні адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади. Тобто йдеться про вдосконалення законодавства, на підставі якого вирішуються спори громадян у сфері публічної влади і яке може застосовуватися будь-яким судом, а не лише адміністративним.

О. Пасенюк і Р. Корнута зазначають, що правова позиція, яка сформувалася у судовій практиці раніше під час розгляду судами за правилами ЦПК 1963 р. справ про поновлення прав чи свобод громадян, закріплених Конституцією та законами України і порушених суб'єктами оскарження під час здійснення ними управлінських функцій, знаходить застосування і в процесі розв'язання спорів за правилами КАС²⁷.

Адміністративна юстиція в Україні, як встановлений законом порядок оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у вигляді адміністративного судочинства, на законодавчому рівні була запроваджена Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» від 25 квітня 1988 р. № 5803-XI, згідно з яким цей кодекс було доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян» (статті 248¹–248¹⁰). Згодом Законом України «Про внесення змін до ЦПК України» від 5 червня 2003 р. № 917-IV було викладено в новій редакції назву глави 31-А «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб», а також статті 248¹ і 248².

Аналіз норм глави 31-А ЦПК 1963 року та Закону України «Про звернення громадян» щодо оскарження у сфері управлінської діяльності дає змогу стверджувати, що адміністративний позов, який раніше був скаргою, фактично залишається нею як за своїм призначенням, так і за формою і змістом. Крім того, раніше скарги громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів державного управління розглядалися в порядку глави 31-А ЦПК України, а при виникненні спору про право (в класичному розумінні, який виникає з цивільних, сімейних, житлових, трудових, земельних та інших правовідносин), всі вимоги підлягали розгляду в порядку позовного провадження. Тепер як новим ЦПК, так й КАС передбачено, що не можуть розглядатися в одному провадженні позовні вимоги, які належить розглядати за правилами різних судочинств (адміністративного і цивільного), а отже, гарантії судового захисту було суттєво звужено.

Так, в юридичній літературі наводиться яскравий приклад, коли в спорі, що виник щодо земельних правовідносин, вимоги до суб'єкта владних повноважень щодо скасування рішення суб'єкта владних повноважень і вимоги до особи про визнання права власності не можуть бути об'єднані в одній позовній заяві²⁸. Проте це було можливе на підставі норм ЦПК 1963 р., який встановлював ширші гарантії для захисту прав суб'єктів правовідносин.

Також варто зазначити, що будь-яка судова процесуальна діяльність усіх судів загальної юрисдикції (загальних і спеціалізованих) спрямована на реалізацію конституційних гарантій забезпечення захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб та держави та здійснюється відповідно до конституційних засад судочинства. А отже, незалежно від суду і виду судочинства суб'єкти правовідносин повинні мати рівні конституційні гарантії і можливості захисту своїх прав.

Будь-який процес встановлений для реалізації норм матеріального права, на підставі яких вирішується будь-який спір. А тому «поганий» чи «гарний» процес

не може вплинути на кінцевий результат правозастосування, який полягає у винесенні правозастосовочого акту саме на підставі норм матеріального права, які регулюють спірні правовідносини і на підставі яких мають діяти державні органи.

Значимо, що передбачений статтями 105 і 162 КАС перелік способів захисту є категорією матеріально-правовою (матеріального права) і ці способи можуть бути застосовані судом лише за наявності відповідного обов'язку суб'єкта владних повноважень, передбаченого нормами матеріального права. А отже, відсутність у ЦПК та ГПК цих способів захисту не означає позбавлення можливості особи-позивача їх використання, оскільки ці способи захисту впливають із матеріального закону, який регулює спірні правовідносини сторін і обов'язково застосовується судом у разі задоволення позову, адже відсутність у законі обов'язку органу державної влади вчинити певні дії для особи-позивача не може бути підставою для застосування передбачених КАС способів захисту, оскільки згідно зі статтею 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами і, таким чином, не можуть здійснити якісь дії, які не є для них обов'язковими за законом.

З огляду на це адміністративна юстиція, як її уявляють науковці, не може вирішувати справи на користь людини, якщо це суперечить закону. Отже, жодних нових можливостей оскарження незаконних дій влади із запровадженням адміністративного судочинства, на чому наполягають науковці²⁹, із прийняттям КАС для громадян і юридичних осіб не виникло.

Деякі вчені-адміністративісти визнають, що положення ЦПК 1963 р. було побудовано на засадах, дещо наближених до адміністративного судочинства, – необхідність встановлення об'єктивної істини, ініціативність суду в збиранні, дослідженні доказів та у контролі за реалізацією сторонами своїх прав щодо предмета позову³⁰. О. Пасенюк зазначає, що в КАС закріплено принцип офіційності, який пов'язаний з активною роллю суду, який зобов'язаний сприяти особі у використанні нею своїх процесуальних прав³¹.

З'ясуванню в адміністративному судовому процесі підлягає характер конкретних правовідносин особи з органом управління; факт наявності у позивача суб'єктивного публічного права та дію в часі нормативно-правового акту, яким це право встановлено, а також факт порушення цього права; чи зумовлений адміністративний спір порушенням суб'єктивного права владною (управлінською) дією, чи є він наслідком невиконання державним органом своїх обов'язків тощо.

Стаття 71 КАС, хоч і звільняє позивача від обов'язку доводити протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (відповідача у справі), але не звільняє позивача від обов'язку обґрунтувати наявність у нього права, за захистом якого він звернувся до адміністративного суду та факту його порушення. До того ж обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій, рішень чи бездіяльності – це обов'язкова умова принципу змагальності, де кожен зобов'язаний обґрунтувати свою позицію. При цьому принцип змагальності є конституційною засадою будь-якого судочинства, а не лише адміністративного.

Не ставлячи під сумнів необхідність певного специфічного порядку розгляду таких справ, найбільш наближеного до цивільного процесу, але з деякими особливостями, зокрема щодо дії принципу змагальності та меж судового розгляду,

відсутністю зустрічного позову і заочного рішення, мирової угоди, зауважимо, що, на нашу думку, раніше передбачений ЦПК 1963 р. порядок розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів передбачав доступність правосуддя, справедливу судову процедуру, ефективність судового захисту, право громадянина бути завжди вислуханим і обов'язок суду перевірити надані сторонами пояснення, а також правомірність рішення, дії чи бездіяльності відповідача щодо позивача.

Як і раніше, оскаржуючи до суду правовий акт, громадянин чи організація заявляє про свою незгоду з діями (рішенням чи бездіяльністю) відповідного органу чи посадової особи і вимагає визнання їх незаконними.

Таким чином, «позитивні» зміни, на яких наголошують більшість науковців, полягають лише в утворенні системи адміністративних судів і прийнятті КАС. Водночас матеріальний закон, на підставі якого діють державні органи і який підлягає застосуванню судами при вирішенні публічно-правових спорів, залишився незмінним. Способи захисту (шляхи поновлення) порушених прав громадян у сфері публічної влади також не змінилися: як раніше, так і зараз рішення (дії чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень суд визнає протиправними (незаконними) та застосовує спосіб захисту (зобов'язує усунути порушення, поклавши обов'язок вчинити передбачені законом дії для позивача).

Отже, створення адміністративних судів та прийняття КАС потребує науково обгрунтованого осмислення з урахуванням необхідності оптимізації системи судів загальної юрисдикції і усунення негативних тенденцій у здійсненні судово-правової реформи.

Враховуючи вищезазначене ми приєднуємося до думки Голови Верховного Суду України В. Онопенко, який виступає за спеціалізацію, але для поліпшення розгляду окремих категорій спорів, а не заради самої лише спеціалізації³².

Сподіваємося, що незабаром мають відбутися зміни в адміністративному судочинстві, адже, як відомо, українська делегація, до складу якої увійшли представники Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, в рамках консультативної програми Федерального уряду Німеччини відвідали з робочим візитом м. Фішбаху, де вивчали питання, пов'язані з реформуванням українського адміністративного процесуального права, де опрацювали текст нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України³³.

1. *Бідей О.* Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості // *Право України*. – 2008. – № 5. – С. 37.
2. *Колушко І.* Реформирование судов «заговорили»: О текущей ситуации и перспективах реформирования системы правосудия // *Юридическая практика*. – 2009. – 28 апреля.
3. *Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні: Доповідь голови Ради суддів України П.П. Пилипчука під час другої частини VIII позачергового з'їзду суддів України 7 грудня 2007 року* // *Вісник Верховного Суду України*. – 2007. – № 12 (88). – С. 9–14.
4. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К., 2006. – С. 18–19.
5. *Про стан здійснення судочинства адміністративними судами: Постанова спільного засідання Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 3 квітня 2009 року № 7* // *Вісник Верховного Суду України*. – 2009. – № 4 (104). – С. 15–23.
6. *Бідей О.* Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного ін-

струмента захисту прав і свобод особистості // Право України. – 2008. – № 5. – С. 37. **7.** *Основи* адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник. – С. 16. **8.** *Хаманева Н.Ю.* Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы: Сб. ст. / Отв. ред.: Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М., 2004. – С. 234. **9.** *Константи О.* Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством // Право України. – 2006. – № 8. – С. 96. **10.** *Коліушко І., Куйбіда Р.* Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // Право України. – 2007. – № 3. – С. 6; *Куйбіда Р.* Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання // Юридичний вісник України. – 2007. – № 25 (624). **11.** *Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики.* Настільна книга судді / За ред. О.М. Пасенюка. – К., 2007. – С 76–77. **12.** *Пасенюк О.М.* Україна: вітчизняна модель адміністративної юстиції [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>. **13.** *Куйбіда Р.* Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання // Юридичний вісник України. – 2007. – № 25 (624). **14.** *Хаманева Н.Ю.* Цит. работа. – С. 237. **15.** *Коліушко І., Куйбіда Р.* Цит. праця. – С. 7. **16.** *Пасенюк О.* Спроектване нове юрисдикційне протистояння // Судовий випуск. Юридична практика. – 2008. – 28 жовтня. **17.** *Коліушко І., Куйбіда Р.* Цит. праця. – С. 4. **18.** *Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні.* – С. 9–14. **19.** *Самсін І.* Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Право України. – 2006. – № 10. – С. 7. **20.** *Коліушко І., Куйбіда Р.* Цит. праця. – С. 4. **21.** *Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю.* Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // Право України. – 2006. – № 3. – С. 11. **22.** *Кворума не хватило* // Юридическая практика. – 2009. – № 16 (591), 21 апреля 2009 года. **23.** *Куйбіда Р.* Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання // Юридичний вісник України. – 2007. – № 25. **24.** *Алискеров М. А.* Виды гражданского судопроизводства и исполнительное производство // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 28. **25.** *Лист* Голови Верховного Суду України В.Т. Маляренка Президенту України Ющенко В.А. // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 6 (70). – С. 7. **26.** *Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2003 р. (за даними судової статистики); Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2004 р. (за даними судової статистики); Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 р. (за даними судової статистики); Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2006 р. (за даними судової статистики); Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2007 р.; Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2008 р. (за даними судової статистики)* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>. **27.** *Пасенюк О., Корнута Р.* До питання природи суб'єктивного публічного права // Право України. – 2008. – № 8. – С. 58. **28.** *Куйбіда Р.* Цит. праця. **29.** *Бідей О.* Цит. праця. – С. 37. **30.** *Основи* адміністративного судочинства та адміністративного права. – С. 24. **31.** *Пасенюк О.* Цит. праця. **32.** *Судебной специализации быть!* // Юридическая практика. – 2009. – № 14 (589), 7 апреля 2009 года. **33.** *Текст* нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України напрацьовували з німецькими колегами [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.