МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ШЕМЕТЕНКО ЛЮДМИЛА ПЕТРІВНА

УДК 342.95

ДИСЕРТАЦІЯ

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

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

_____ Л.П.Шеметенко

Науковий керівник:
Терзі Олена Олександрівна,
доктор юридичних наук, доцент

Кропивницький – 2022

АНОТАЦІЯ

Шеметенко Л.П. Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2022.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням вітчизняного та зарубіжного досвіду повноважень та компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративної юрисдикції, а також перспектив подальшого удосконалення їх діяльності.

Досліджено науково-теоретичні, практичні та правові засади аналізованої проблематики. Розглянуто методологію і системи проведення наукового дослідження (методи діалектичний, системний, структурно-функціональний, аналізу, синтезу, класифікації герменевтики, формально-правовий, порівняльно-правовий, прогностично-правовий), прийоми та способи наукового дослідження. Розроблено загальну та робочі гіпотези, визначено основні напрями дослідження.

Розроблено авторське визначення понять «адміністративна юрисдикція», «адміністративна юрисдикція суду», «адміністративна юрисдикція правоохоронних органів» як пріоритетних для дослідження зазначеної проблематики.

Встановлено суттєві ознаки поняття «адміністративна юрисдикція»: а) діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних підрозділів); б) законодавче встановлення повноважень та компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління; в) змістом діяльності є розгляд публічно-правового

спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень; г) закріплення результату в юрисдикційному акті (постанові) та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; д) обов'язковість виконання прийнятого рішення та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Досліджено, що суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи виконавчої влади, їх посадові особи, суд, органи місцевого самоврядування, їх внутрішньо організаційні структури. Суб'єкти адміністративної юрисдикції є самостійними органами, мають відповідно до їх повноважень компетенцію, яка розмежовує їх діяльність з юрисдикцією інших таких суб'єктів; порядок їх діяльності регулюється законодавчими та підзаконними актами; кожним із них здійснюється свій специфічний спосіб правової охорони суспільних відносин.

Відмічено різноаспектну класифікацію насамперед суб'єктів адміністративного судочинства та суб'єктів правоохоронних органів, що пояснюється їх основною місцем у захисті прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб, захисті правопорядку та громадської безпеки, попередження та припинення порушення правопорядку. Запропоновано здійснювати поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК).

З'ясовано, що адміністративна юрисдикція судочинства визначається КАС України, є компетенцією і повноваженнями різних гілок судової влади в справах вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень, між суб'єктами владних повноважень і фізичними та юридичними особами. Досліджено, що компетенція адміністративної юрисдикції суду розглядається науковцями різноаспектно стосовно її

основних складових, до яких віднесемо публічно-правовий спір, вид суб'єкта владних повноважень, зміст публічно-правових відносин, з яких виник спір, предмет оскарження. Предметом судового розгляду у справах, що виникають із публічно-правових відносин, може бути широке коло суспільних відносин, які регулюються нормами різних галузей права. Визначення основних понять компетенції адміністративної юрисдикції суду є дискусійним і передбачає необхідність подальшого дослідження.

Проаналізовано принципи адміністративної юрисдикції, під якими розуміються основоположні ідеї, керівні засади, на яких повинна базуватися діяльність відповідних органів, які характеризують зміст адміністративної юрисдикції, відображають закономірності розвитку і визначають напрями подальшого удосконалення регулювання суспільних відносин. Запроповновано класифікувати їх на загальні та спеціальні. До загальних принципів адміністративної юрисдикції віднесено: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина (гуманізму), законності, рівності. До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції нами запропоновано віднести такі принципи: компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості.

Розглянуто адміністративно-юрисдикційну діяльність Національної поліції України як державно-владну, специфічну, правоохоронну, правозастосовну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, що здійснюється підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами). Її змістом є провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування засобів адміністративного примусу (попередження, припинення, відповідальності) та забезпечення їх виконання. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України чітко законодавчо регламентована.

Відмічено, що особливості адміністративної юрисдикції Національної поліції України визначають залежно від кола суспільних відносин, кола

посадовців, спеціалізації їх діяльності, одноособовості розгляду, виду провадження. Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш регламентованим, дослідженим видом адміністративного провадження.

Досліджено адміністративну юрисдикцію суб'єктів публічної адміністрації в агропромисловому комплексі та паливно-енергетичному комплексі. АПК та ПЕК визначені як системні утворення адміністративної юрисдикції, до складу яких входять відповідні напрямку їх діяльності підсистеми, підпорядковані їм органи державної влади. Визначено загальну спрямованість повноважень таких суб'єктів: в АПК – забезпечення населення якісною та доступною вітчизняною продукцією, в ПЕК – забезпечення енергетичної безпеки країни.

З'ясовано, що адміністративна юрисдикція органів публічної адміністрації здійснюється в різних формах; це і адміністративно-юрисдикційні, неюрисдикційні провадження. Кожен із видів провадження відповідно до сфери діяльності проявляється по-різному. Однак в обох випадках вони спрямовані на реалізацію поставлених перед органами державної влади мети і завдань. Залежно від законодавчо встановленого напрямку та змісту діяльності органи публічної адміністрації наділені відповідними функціями та методами. У тому числі щодо розгляду справ у разі адміністративного правопорушення та накладання на винних осіб адміністративних стягнень.

Відмічено недосконаліть правового регулювання, яка полягає в недостатній повноті та визначеності адміністративно юрисдикційного провадження, встановлення видів відповідальності за правопорушення осіб, які накладають адміністративні стягнення, відсутності уніфікованості правових норм відносно скоєних правопорушень та ін. Встановлено недостатню дослідженість науковцями діяльності суб'єкта адміністративної юрисдикції як системного утворення.

Запропоновано: перейняти зарубіжний досвід щодо посилення вимог до кандидатів на посади суддів, зокрема, проходження ними тривалої практики в різних правових інстанціях та ознайомлення з управлінською діяльністю державних органів виконавчої влади; створення широкого кола вузькоспеціалізованих судів, зокрема у сфері страхування, ліцензування, трудових спорів, податків та зборів та ін., що буде сприяти розвантаженості судів загальної юрисдикції; доповнити функції адміністративних судів функцією контролю за реалізацією прийнятих судових рішень, у тому числі у сфері управління; з метою забезпечення виконання судових рішень запровадити систему штрафних санкцій; розробити систему гарантій щодо невтручання органів влади до суддів, незаконного впливу та заборону тиску, погроз, шантажу суддів.

Встановлено такі основні недоліки вітчизняного законодавства щодо суб'єктів адміністративної юрисдикції: відсутність у більшості законодавчих актів визначення поняття основних термінів, які використовуються, що негативно впливає на їх право розуміння у практичній діяльності; а також чіткої вказівки на повноваження безпосередніх керівників державних органів: в законах визначається лише повноваження КМУ та відповідних органів центральної виконавчої влади; чіткого встановлення системи контролю за виконанням посадовцями своїх повноважень та їх адміністративної відповідальності, у цьому разі, як наслідок, окремі правові положення не виконуються; в законодавчих актах містяться застарілі правові норми; нормативний зміст підзаконних актів не відповідає в повному обсязі законодавчим актам; термін «юрисдикція» не коректно ототожнювати з терміном «підсудність», які є нерівнозначними, використання терміну «юрисдикція» в законодавчих актах та кодексах є логічним у тих нормах, в яких визначаються повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції, повноваження тісно взаємопов'язані з компетенцією, що варто зазначати під час їх визначення.

З’ясовано, що встановлена вітчизняним законодавством система суб’єктів адміністративної юрисдикції є, безперечно, недосконалою, однак її зміна є неможливою, у цьому разі необхідне масштабне реформування у всіх сферах і галузях на єдиних правових уніфікованих засадах насамперед щодо суб’єктів, що здійснюють адміністративно-деліктні повноваження; таких теоретичних та практичних напрацювань в адміністративістиці ще немає.

Віднесено до найбільш ефективних загальних напрямків удосконалення адміністративної юрисдикції в різних галузях та сферах: а) перегляд та внесення змін до КУпАП таким чином, щоб норми про адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення були включені в один розділ (зокрема, щодо сфери охорони здоров’я і АПК); б) розширення змісту норм законодавчих актів про повноваження посадових та службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за виконання; в) доповнення законодавчих актів тлумаченням основних понять і термінів відповідно до сфери правового регулювання та із врахуванням доктринальних пропозицій; г) розмежування адміністративної і конституційної, адміністративної і господарської юрисдикцій здійснювати відповідно до: предмета публічно-правового спору чи правового спору, правового статусу сторін, характеру позовних вимог, законодавства, яким урегульовуються такі спори; зобов’язати юридичні служби центральних виконавчих органів влади дотримуватись Постанови КМУ від 26.11.2008 р. №1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» насамперед щодо встановлення відповідності підзаконних актів правовим положенням законів.

Ключові слова: суб’єкти адміністративної юрисдикції, адміністративна юрисдикція, державні органи влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правовий спір, повноваження, компетенція, правовий статус, суд, Національна поліція України, АПК, ПЕК.

SUMMARY

Shemetenko L. Subjects of administrative jurisdiction: national and foreign experience. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 "Law". - Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2022.

The dissertation is a comprehensive scientific study of the domestic and foreign experience of the powers and competence of state authorities and local self-government bodies as subjects of administrative jurisdiction, as well as prospects for further improvement of their activities.

The scientific-theoretical, practical and legal foundations of the analyzed issues were studied. The methodology and systems of scientific research (dialectical, systemic, structural-functional, analysis, synthesis, hermeneutic classification, formal-legal, comparative-legal, prognostic-legal methods), techniques and methods of scientific research are considered. General and working hypotheses have been developed, the main directions of research have been determined.

The author's definition of the terms "administrative jurisdiction", "administrative jurisdiction of the court", "administrative jurisdiction of law enforcement agencies" as priority for the study of the mentioned issues has been developed.

Essential features of the concept of "administrative jurisdiction" have been established: a) activity of officials of a public administration body (including a court, local self-government bodies or their internal structural subdivisions); b) legislative establishment of powers and competence of the public administration body with procedural regulation of public administration actions; c) the content of the activity is consideration of a public-law dispute between a public administration body and natural and legal persons, or between state authorities on the delimitation of their management powers; d) enshrining the result in a

jurisdictional act (resolution) and bringing guilty persons to administrative responsibility; e) the obligation to implement the decision and ensure the restoration of the violated rights, freedoms and interests of an individual or the rights and freedoms of a legal entity.

It has been studied that the subjects of administrative jurisdiction are the bodies of executive power, their officials, the court, local self-government bodies, and their internal organizational structures. Subjects of administrative justice are independent bodies, they have, according to their authority, competence, which demarcates their activity from the jurisdiction of other such subjects; the order of their activity is regulated by legislative and by-laws; each of them carries out its own specific method of legal protection of social relations.

A multi-faceted classification, primarily of subjects of administrative proceedings and subjects of law enforcement bodies, is noted, which is explained by their main place in the protection of the rights, freedoms, interests of natural persons, the rights and freedoms of legal entities, protection of law and order and public safety, prevention and termination of law and order. It is proposed to divide the subjects of administrative jurisdiction into those that are a single subject of law (the court) and those that include a set of bodies operating in the same sphere, but with different goals, tasks, and functions (AIC, FEK).

It was found that the administrative jurisdiction of the judiciary is determined by the CAP of Ukraine, is the competence and authority of various branches of the judiciary in cases of resolving public legal disputes between subjects of power, between subjects of power and natural and legal entities. It has been studied that the competence of the administrative jurisdiction of the court is considered by scientists from different aspects in relation to its main components, which include the public-law dispute, the type of the subject of authority, the content of the public-law relations from which the dispute arose, the subject of the appeal. The subject of court proceedings in cases arising from public legal relations may be a wide range of public relations regulated by the norms of various branches

of law. The definition of the main concepts of the competence of the administrative jurisdiction of the court is debatable and requires further research.

The principles of administrative jurisdiction are analyzed, which are understood as fundamental ideas, guiding principles on which the activity of relevant bodies should be based, which characterize the content of administrative jurisdiction, reflect patterns of development and determine directions for further improvement of the regulation of social relations. It is proposed to classify them into general and special. To the general principles of administrative jurisdiction: rule of law, priority of rights and freedoms of man and citizen (humanism), legality, equality. We proposed to attribute the following principles to the special principles of administrative jurisdiction: competence (professionalism), procedural economy (speed), accessibility, competitiveness, dispositiveness, transparency and openness.

The administrative-jurisdictional activity of the National Police of Ukraine as a state-authority, specific, law enforcement, law-enforcement, sub-legal, executive-administrative activity carried out by the National Police units (their officials and officials) was considered. Its content includes proceedings in cases of administrative offenses, application of means of administrative coercion (warning, termination, responsibility) and ensuring their implementation. The administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine is clearly regulated by law.

It was noted that the peculiarities of the administrative jurisdiction of the National Police of Ukraine are determined depending on the scope of social relations, the scope of officials, the specialization of their activities, the individuality of the proceedings, the type of proceedings. Proceedings in cases of administrative offenses are the most regulated, researched type of administrative proceedings.

The administrative jurisdiction of public administration subjects in the agro-industrial complex and the fuel and energy complex was studied. AIC and FEK are defined as system formations of administrative jurisdiction, which include

subsystems corresponding to the direction of their activity, state authorities subordinate to them. The general orientation of the powers of the following entities is determined: in the agricultural sector - providing the population with high-quality and affordable domestic products, in the FEC - ensuring the country's energy security.

It was found that the administrative jurisdiction of public administration bodies is exercised in different forms, including administrative-jurisdictional proceedings and administrative-non-jurisdictional proceedings. Each of the types of proceedings, according to the field of activity, manifests itself differently. However, in both cases, they are aimed at realizing the goals and tasks set before the state authorities. Depending on the legally established direction and content of activity, public administration bodies are endowed with appropriate functions and methods. Including regarding the consideration of cases in case of an administrative offense and the imposition of administrative fines on guilty persons.

The imperfection of legal regulation is noted, which consists in insufficient completeness and certainty of administrative jurisdictional proceedings, establishment of types of responsibility for offenses, persons who impose administrative penalties, lack of uniformity of legal norms regarding committed offenses, etc. It has been established that the activities of the subject of administrative jurisdiction as a systemic entity are insufficiently studied by scientists.

It is proposed: to adopt foreign experience regarding the strengthening of requirements for candidates for the positions of judges, in particular, their long-term practice in various legal instances and familiarization with the management activities of state executive bodies; creation of a wide range of highly specialized courts, in particular in the field of insurance, licensing, labor disputes, taxes and fees, etc., which will contribute to the relief of courts of general jurisdiction; supplement the functions of administrative courts with the function of monitoring the implementation of court decisions, including in the field of management; in order to ensure the execution of court decisions, introduce a system of fines; to

develop a system of guarantees regarding the non-interference of authorities on judges, illegal influence and prohibition of pressure, threats, and blackmail of judges.

The following main shortcomings of domestic legislation regarding subjects of administrative jurisdiction have been established: the absence of a definition of the concept of the main terms used in most legislative acts, which negatively affects their right to understand in practical activities; as well as a clear indication of the powers of the direct heads of state bodies: the laws define only the powers of the CMU and relevant bodies of the central executive power; clearly establishing a system of control over the performance by officials of their powers and their administrative responsibility, in this case, as a result, certain legal provisions are not fulfilled; legislative acts contain outdated legal norms; the normative content of by-laws does not fully correspond to legislative acts; the term "jurisdiction" should not be correctly equated with the term "jurisdiction", which are not equivalent, the use of the term "jurisdiction" in legislative acts and codes is logical in those norms that define the powers of subjects of administrative jurisdiction, powers are closely interconnected with competence , which should be noted when defining them;

It was found that the system of subjects of administrative jurisdiction established by domestic legislation is definitely imperfect, but its change is impossible, in this case, large-scale reform is necessary in all spheres and industries on a unified legal basis, primarily in relation to subjects performing administrative - tort powers; there are no such theoretical and practical developments in administrative science yet.

Among the most effective general areas of improvement of administrative jurisdiction in various industries and spheres are: a) revision and introduction of amendments to the Code of Administrative Offenses in such a way that the norms on administrative responsibility for administrative offenses are included in one section (in particular, in relation to the sphere of health care and agro-industrial complex); b) expansion of the content of the norms of legislative acts on the powers of officials and officials in accordance with their spheres of activity and

with personal responsibility for implementation; c) supplementing legislative acts with the interpretation of basic concepts and terms in accordance with the scope of legal regulation and taking into account doctrinal proposals; d) separation of administrative and constitutional, administrative and economic jurisdictions should be carried out in accordance with: the subject of a public-law dispute or legal dispute, the legal status of the parties, the nature of the claims, the legislation that settles such disputes; to oblige the legal services of the central executive authorities to comply with the Resolution of the CMU dated 26.11.2008 No. 1040 "On the approval of the General Regulation on the legal service of the ministry, other executive power body, state enterprise, institution and organization" primarily with regard to establishing compliance of by-laws with legal provisions laws

Key words: subjects of administrative jurisdiction, administrative jurisdiction, state authorities, local self-government bodies, public legal dispute, authority, competence, legal status, court, National Police of Ukraine, AIC, FEK.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення поняття «адміністративна юрисдикція». *Наукові записки. Серія Право*. 2020. Випуск 8. Спецвипуск. С. 219-224.

2. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. *Наукові записки. Серія Право*. Випуск 6. Спецвипуск. Том 2 (2019). С.215-220.

3. Шеметенко Л.П. Компетенція адміністративної юрисдикції суду: зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. №7 (109). С.158-169**.**

Статі в періодичному зарубіжному науковому виданні:

4. Шеметенко Л.П. Компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України. *EVROPSKY POLITICKI*. Svazek 8. 6. vydani. 2021. DOL: 10.46340/ eppd.2021.8-6.

5. Shemetenko, L. Fuel and energy complex as a subject of administrative jurisdiction. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. № 6.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика адміністративної юстиції у Великобританії. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VII Міжнародної наукової конференції (м. Кременчук, 21-22 січня 2022 року). Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 200-202.

2. Шеметенко Л.П. Франція: адміністративна юстиція, основні риси, специфіка. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22-23 вересня 2021 р Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22-24.

3. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика системи адміністративного суду в Німеччині. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12-13 серпня 2020 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 32-34.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ……..……...16

ВСТУП……..……..…..17

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАННЯ «СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ» ……..…26

1.1 Окремі питання методології і системи проведення наукового дослідження з проблематики суб'єкти адміністративної юрисдикції……..….26

1.2 Поняття та ознаки правових категорій «адміністративна юрисдикція» і «суб'єкти адміністративної юрисдикції» ……..…….39

1.3 Система, види, класифікація принципів адміністративної юрисдикції……..60

Висновок до розділу 1.……79

РОЗДІЛ 2. ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОСНОВНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ……..……....83

2.1 Адміністративна юрисдикція суду: зміст та основні риси……...83

2.2 Компетенція адміністративної юрисдикції Національної поліції України ……..…….110

2.3 Системні утворення як суб'єкти адміністративної юрисдикції.....131

Висновок до розділу 2…….....145

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ……..…148

3.1 Досвід зарубіжних країн у сфері адміністративної юрисдикції та напрямки його використання в Україні……148

3.2 Проблеми та шляхи удосконалення адміністративної юрисдикції в Україні……..171

Висновок до розділу 3. ……..181

ВИСНОВКИ……192

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...200

ДОДАТКИ…….……220

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЗУ	Закон України
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
МОЗ України	Міністерство охорони здоровя України
Мінпаливенерго України	Міністерство палива і енергетики України
КК України	Кримінальний кодекс України
ЦК України	Цивільний кодекс України
ГК України	Господарський кодекс України
АПК України	Агропромисловий комплекс України
ПЕК України	Паливно-енергетичний комплекс України
ЄС	Європейський Союз

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Адміністративна юрисдикція є одним із основних видів діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб, у тому числі суду та органів місцевого самоврядування, що забезпечує у їх взаємовідносинах захист прав, свобод фізичних та юридичних осіб з питань розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення, у сфері скарг фізичних та юридичних осіб на дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Суб'єкти адміністративної юстиції є самостійними органами, наділені певним колом повноважень та компетенціями, що розмежовує їх діяльність від юрисдикції інших подібних суб'єктів; порядок їх діяльності регулюється законодавчими та підзаконними актами; кожен із них здійснює свій специфічний спосіб правової охорони суспільних відносин. Функції суб'єкта адміністративної юрисдикції визначаються відповідно до тієї чи іншої його сфери діяльності.

Подальші демократичні перетворення в українському суспільстві не будуть результативними без поглиблення сутності адміністративної та судово-правової реформ, внесення змін до адміністративного законодавства, формування нової системи адміністративного управління.

Важливу роль в реалізації зазначених завдань відіграють органи адміністративної юрисдикції, які є складною розгалуженою управлінською системою, покликаною впровадженню світових стандартів в українські реалії, спрямованою на усунення таких недоліків у діяльності адміністративної юрисдикції, як: відсутність повного визначення повноважень безпосередніх керівників державних органів, чіткої системи контролю за виконанням посадовцями своїх повноважень та їх адміністративної відповідальності, наявність у законодавчих актах застарілих правових норм та ін.

Різні аспекти адміністративної юрисдикції суду розглядають у своїх працях такі вчені, як: В. Бевзенко, Р. Ватаманюк, М. Вербицька, П. Вовк, М. Гаврильців, І. Голосніченко, В. Гордєєв, О. Білоус, І. Богомазова, М. Калантай, Т. Кравцова, М. Ковалів, О. Кубоба, О. Осипова, А. Осадчий, О. Остапенко, Я. Сідей, А. Солонар, С. Стахура, О. Сибіга, О. Рой, Г. Панова, Н. Панова, І. Петрова, І. Черняхович та інші. Компетенцію і повноваження Національної поліції України у сфері адміністративно-деліктної діяльності досліджують: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Безпалова, І. Бережна, О. Волокітенко, І. Голосніченко, В. Глуховеря, С. Гнатюк, С. Гнатюк, С. Гусаров, І. Іванов, Л. Іщенко, В. Зуй, С. Комісаров, Ц. Колінько, М. Ковалів, А. В. Кубаєнко, А. Куракін, О. Миколенко, Р. Миронюк, В. Середа, О. Рябченко, Т. Плугатар, В. Тімашов, О. Шоптенко, В. Шильник. Адміністративну юрисдикцію в різних сферах та галузях розглядають: Т. Авєрочкіна, М. Безпаточний, А. Боровик, Г. Грянка, М. Дергалюк, Г. Іванова, Н. Зільник, В. Зьолка, А. Калюга, Ц. Колінько, О. Мельничук, С. Москаленко, А. Мудров, Н. Опольська, Р. Падун, М. Пипяк, А. Плетньова, О. Терзі, А. Томчук, О. Рябченко.

Однак, розгляд вітчизняними фахівцями зазначеної проблематики не забезпечив комплексного дослідження таких актуальних аспектів, як повноваження та компетенція адміністративної юрисдикції суду, напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, сутність адміністративної юрисдикції системних утворень, з визначенням проблем у досліджуваній сфері та виділенням шляхів удосконалення.

Зазначене актуалізує необхідність дослідження та аналізу відповідної практики. Її наукове осмислення, розробка пропозицій та рекомендації з удосконаленню сприятиме підвищенню її ефективності.

Отже, вибір теми дисертаційного дослідження зумовлений її актуальністю та недостатньою розробленістю в юридичній науці.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідної роботи «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» Науково-дослідного інституту публічного права (державний реєстраційний номер 0120U105390). Тема роботи узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, затвердженої Указом Президента України №231/2021 від 11 червня 2021 року та перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 р.

Мета та завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є здійснення комплексного порівняльного аналізу основних одноосібних суб'єктів адміністративної юрисдикції та суб'єктів адміністративної юрисдикції, які є системним утворенням, до складу яких входить сукупність органів публічної адміністрації, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції.

Згідно з визначеною метою у дослідженні сформульовані та вирішені такі *завдання*:

- охарактеризувати методологію дослідження проблематики з удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції;
- вдосконалити понятійний апарат правових категорій «адміністративна юрисдикція» і «суб'єкти адміністративної юрисдикції», з виділенням їх ознак;

- систематизувати та визначити основні загальні, спеціальні принципи правового регулювання діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції;

- розкрити сутність та основні риси, притаманні адміністративній юрисдикції суду;

- визначити специфіку компетенцій адміністративної юрисдикції правоохоронного органу - Національної поліції України;

- охарактеризувати системні утворення, що формують коло суб'єктів адміністративної юрисдикції, з урахуванням сфери їх діяльності, мети, завдань та повноважень;

- здійснити компаративістичний аналіз зарубіжного досвіду у сфері адміністративної юрисдикції з метою виокремлення позитивних практик для впровадження їх в Україні;

- виділити проблеми адміністративної юрисдикції в Україні в різних сферах та галузях, запропонувавши шляхи її вдосконалення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають при реалізації повноважень суб'єктами адміністративної юрисдикції в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Предмет дослідження становлять суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід.

Методи дослідження. Відповідно до поставлених мети і задач основою методології дослідження стали загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. У ході дослідження використано такі методи:

Діалектичний метод сприяв розгляду правового статусу (повноважень, компетенції, гарантій діяльності) суб'єктів адміністративної юрисдикції у неперервному розвитку та удосконаленню, забезпечив розгляд змісту діяльності основних їхніх складових із зовнішнім середовищем, а також дослідженню в системі та розвитку категорії адміністративної юрисдикції, її основні риси та прояви в аналізованих сферах і галузях (параграфи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). *Системний підхід та системний метод* забезпечили розгляд усіх

складових частин суб'єктів адміністративної юрисдикції у взаємодії та взаємозв'язку. *Структурно-функціональний метод* сприяв визначенню напрямків та спрямованості діяльності кожного складового елементу досліджуваних суб'єктів адміністративної юрисдикції, аналізу адміністративної юрисдикції у вибраних для дослідження сферах (підрозділи 1.1, 1.3, 2.3, 3.2). *Метод аналізу та синтезу* були використані для розгляду складових частин системних утворень як суб'єктів адміністративноїюрисдикції та дозволили з'ясувати, що вони є системою взаємопов'язаних і взаємодіючих суб'єктів публічної адміністрації (підрозділ 2.3). *Метод класифікації* застосовувався при поділі суб'єктів адміністративної юрисдикції адміністративного судочинства на групи відповідно до їх правового статусу та повноважень у судовому процесі, адміністративній юрисдикції правоохоронних органів, на прикладі Національної поліції України (підрозділи 2.1, 2.2). *Порівняльно-правовий* метод сприяв дослідженню зарубіжної практики адміністративної юрисдикції, та співставленню української та зарубіжної практики і перейняття ефективних зразків та моделей в Україну (підрозділ 3.1). *Формально-правовий метод* дозволив всебічно проаналізувати правові норми КАС України, КУпАП, правових актів галузевого законодавства у сфері адміністративної юрисдикції (підрозділи 1.2. 2.1, 2.2). Дослідження законодавчих та підзаконних правових положень здійснювалося за методом *контент-аналізу* та *герменевтики*. *Прогностично-правовий метод* дозволив визначити перспективу розвитку адміністративної юрисдикції в Україні, запропонувати такі шляхи її удосконалення (підрозділ 3.2.).

Нормативним підґрунтям дослідження є Конституція України, закони та підзаконні акти України з питань здійснення владними суб'єктами адміністративної юрисдикції. а також міжнародно-правові акти та законодавство закордонних країн у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Емпіричною базою дослідження* є статистичні й аналітичні

матеріали діяльності адміністративного суду, Національної поліції України, а також прикладі агропромислового комплексу (АПК) та паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) України.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у постановці актуальної теми, яка досі не отримала всебічного висвітлення в сучасній юридичній науці.

У результаті проведеної роботи сформульовані нові положення та висновки, що містять наукову новизну й виносяться на захист. Основні з них такі:

вперше:

– здійснено комплексне дослідження та порівняння адміністративної юрисдикції, яка здійснюється: а) одноосібним суб'єктом права та б) суб'єктом адміністративної юрисдикції, який є системним утворенням, до складу якого входить сукупність органів публічної адміністрації, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції; кожен такий орган має як загальні повноваження та засади діяльності, так і специфічні (насамперед щодо адміністративно-деліктного провадження), зумовлені конкретною його компетенцією;

– систематизовано суб'єктів адміністративної юрисдикції, з виділенням серед них одноосібних і системних утворень – суб'єктів публічної адміністрації з вирішенням індивідуальних адміністративних справ в однорідній сфері галузі, уповноважених застосовувати юридичні санкції;

– досліджено правові основи адміністративно-юрисдикційної діяльності на прикладі Національної поліції України з визначенням відповідного порядку здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням;

уточнено:

– парадигму методологічного дослідження проблематики з удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції шляхом основних методів і прийомів наукового дослідження, до яких віднесено: діалектичний, системний, структурно-функціональний, формально-правовий, конкретно-правовий, прогностично-правовий методи тощо;

– положення щодо специфіки адміністративної юрисдикції суду шляхом аналізу предметної, інстанційної, територіальної підсудності з урахування таких складових елементів: 1) сфери діяльності; 2) призначення та завдання судового органу; 3) повноваження та компетенції судової адміністративної юрисдикції; 4) законодавчо встановленого процесуального порядку здійснення діяльності; 5) форми адміністративного судочинства; 6) видів судових рішень;

– низку недоліків, які містяться в нормативно-правових актах у сфері повноважень системних утворень як суб'єкта адміністративної юрисдикції, зокрема, в КУпАП, норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, містяться в різних розділах, що ускладнює їх застосування; в нормативно-правових актах містяться застарілі, не відповідні сучасним реаліям правові положення; зміни та доповнення до законів, негативно позначаються на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів.

– концептуальне бачення переваг зарубіжної практики із виділенням позитивного досвіду зарубіжних країн, акцентувавши на необхідності впровадження практики європейського судочинства щодо створення широкого кола вузькоспеціалізованих адміністративних судів;

дістали подальшого розвитку:

– категоріально-понятійний апарат шляхом уточнення змісту понять «адміністративна юрисдикція», «принципи адміністративної юрисдикції», «адміністративна юрисдикція суду»;

– розкриття специфіки принципів адміністративної юрисдикції, систематизувавши їх у групи: загальні та спеціальні, процесуальної економії, доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості;

- правозастосовча практика низки зарубіжних країн із впровадженням у діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання розроблених пропозицій та висновків у:

у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого проведення наукових досліджень у сфері адміністративної юрисдикції, адміністративного судочинства (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

у правотворчій сфері – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані у процесі правового аналізу нормативно-правових актів у сфері адміністративної юрисдикції;

у правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дозволить покращити адміністративну діяльність суб'єктів реалізації адміністративної юрисдикції (акт впровадження у практичну діяльність П'ятого апеляційного адміністративного суду (м. Одеса));

у навчальному процесі – положення й висновки дисертації можуть бути використанні при викладанні дисциплін «Публічне адміністрування», «Адміністративне право і процес», «Правозастосування», а також при розробці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і практикумів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дослідження оприлюднені на науково-практичних конференціях: «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.); «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 22–23 вересня 2021 р);

«Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 21–22 січня 2022 року).

Структура дисертації. Робота складається із вступу, 3 розділів, що містять 8 підрозділів, списку використаної літератури (201 найменувань), висновків та додатків. В загальний обсяг входить 224 сторінок, із них 181 основного тексту.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПИТАННЯ «СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ»

1.1 Окремі питання методології і системи проведення наукового дослідження з проблематики суб'єктів адміністративної юрисдикції

Методологія наукового дослідження є наукою, яка забезпечує його якість та ефективність практичного використання. Зазначену проблематику розглядають більшість науковців з метою досягнення ефективності наукового доробку, недопущення прогалин чи/або проблем у трактуванні того чи іншого явища, процесу тощо.

Методологія Великим тлумачним словником сучасної української мови визначається у двох значеннях: 1) вчення про науковий метод пізнання і перетворення світу, його філософська, теоретична основа; 2) сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкту її пізнання. Метод у словниковому визначенні розглядається як: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя. // підхід … до вивчення життя і його відображення…; 2) прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій галузі діяльності… // спосіб дії, боротьби і ін. [34, с. 522]. Такий словниковий підхід до трактування методології сприяв її ототожненню науковцями з методом і трактуванню у вузькому розумінні як сукупності методів, прийомів, процедур наукового дослідження [97, с. 34-35].

Наведемо доктринальне розуміння наукового пізнання. Наукове пізнання – це самостійна, цілеспрямована діяльність, яка складається з таких компонентів: пізнавальної діяльності спеціально підготовлених груп людей, які досягли певного рівня знань, навичок, розуміння, виробили відповідні світоглядні та методологічні настанови; об`єктів пізнання; предмета

пізнання; особливих методів та засобів пізнання; сформованих логічних форм пізнання та мовних засобів; результатів пізнання, що виражаються в законах, теоріях, наукових гіпотезах; цілей, що спрямовані на досягнення істинного знання [102, с.34]. Особливостями наукового пізнання є: об'єктивність; розвиненість понятійного апарату (категоріальність); раціональність (несуперечність, доведеність, системність); перевіряємість; високий рівень узагальнення; універсальність; використання спеціальних способів і методів пізнавальної діяльності [173, с. 30].

Зауважимо, що методи, прийоми, способи наукового пізнання у більшості в словниках та юридичній літературі визначаються фактично однозначно. Прийом наукового дослідження Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає як спосіб виконання або здійснення чого-небудь / метод дослідження, вивчення чого-небудь [34, с. 933], метод наукового дослідження розглядає як шлях або спосіб пізнання для досягнення певної мети, який дослідник використовує до предмета дослідження, керуючись певною гіпотезою [115, с. 31]. Р. Шевчук вказує, що метод наукового пізнання є системою принципів, правил, норм, прийомів отримання та систематизації нових знань про об’єктивну й суб’єктивну реальність. У діяльнісному, процедурному розумінні метод є послідовністю дій, що спрямовані на досягнення пізнавальної мети, тобто отримання та систематизацію нових знань. У праксеологічному контексті метод «дисциплінує» пошук істини, дає змогу рухатися до пізнавальної мети найкоротшим і найефективнішим шляхом [163, с. 35].

Отже, методологія у загальному розумінні є сукупністю принципів, методів, прийомів, способів, процедур наукового пізнання у їх тісному взаємозв’язку. Така практика поширена і у наукових колах зарубіжних фахівців.

Дослідниками методологія наукового пізнання розглядається також у широкому понятті. В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін визначають методологію багатоаспектно, як взаємопов’язану та взаємоузгоджену

сукупність філософських методів пізнання; систему конкретних методів пізнання; загальну теорію методів пізнання; сукупність методів діяльності; специфічну діяльнісну систему, яка включає в себе принципи, категорії, теорії, парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане з реалізацією діяльності; систему, що об'єднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності; самостійну регулятивно-діяльнісну систему як спосіб наукової діяльності; вчення про структуру, логічну організацію і засоби діяльності, що зорієнтовані на здійснення діяльності; мету, зміст і методи дослідження та ін. [15, с. 13-14].

Зауважимо, що науковцями створені різні підходи до визначення складових структур методології наукового пізнання. С. Вітвіцький виокремлює чотири основні рівні методологічної системи дослідження: 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо); 2) загальнонаукові методи (системний, логічний, структурно-функціональний, історичний тощо); 3) спеціальні методи (соціологічний, контент-аналізу тощо); 4) конкретні методи (юридичні) (формально-юридичний, порівняльно-правовий, прогностично-правовий тощо). Науковець слушно зазначає, що диференціація методології дослідження … за рівнями має досить умовний характер, проте взаємозв'язок її елементів очевидний [39, с. 34]. Такий підхід підтримує також А. Благодарний [25, с. 147-151].

Різновиди методів наукового пізнання умовно поділяють і на такі рівні: емпіричний, до якого відносять спостереження, порівняння, вимірювання, анкетування, співбесіду, тестування тощо; теоретико-експериментальний, до якого відносять експеримент, аналіз-синтез, індукцію-дедукцію, моделювання, гіпотетичність, історичність, логічність, абстрагування, ідеалізацію, аксіоматику, узагальнення тощо; метатеоретичний, куди входять діалектичний метод і метод системного аналізу [178].

Між емпіричним і теоретичним рівнями пізнання немає різкої межі, діалектика їх взаємодії виявляється у складному процесі виникнення й розв'язання нескінченних суперечностей. На теоретичному рівні пізнання узагальнює емпіричні дані, встановлює значущість і практичну цінність тих чи інших методів дослідження, виявляє справжнє співвідношення емпіричних даних та існуючих теорій, формулює нові узагальнення і висновки в межах теорій, які раніше існували [114, с. 17-18].

Методологію доцільно класифікувати на загальну та конкретну. Загальна методологія охоплює філософські основи дослідження, його світоглядну функцію й загальнонаукові положення. Конкретна методологія є результатом конкретизації загальної методології відповідно до специфічних особливостей змісту окремої науки, її принципових положень і методів [125, с. 7].

Функціями методології є: визначення способів здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища; наявність особливого шляху, на якому досягається певна науково-дослідницька мета; забезпечення всебічності отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомога введенню нової інформації до фонду теорії науки у вигляд нових понять, категорій, законів, гіпотез, ідей, теорій; забезпечення уточнення, збагачення, систематизація термінів і понять у науці; створення системи наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання; організація використання нових знань у практичній діяльності [104, с. 72].

До комплексу складових методології включають загальні і спеціальні принципи наукового пізнання. До загальних принципів наукового пізнання відносяться: принцип діалектичної єдності теорії та практики; принцип об'єктивності, принцип доказовості, принцип системності, принцип сутнісного аналізу, принцип загального взаємозв'язку і взаємодії. Принципи наукового пізнання у відповідності від предмета дослідження можуть бути також спеціальними.

Методи наукового дослідження класифікують по-різному. Так, виділяють конкретно наукові, дисциплінарні, міждисциплінарні методи. Конкретно наукові методи дослідження визначаються, передусім, специфічним характером предмета й об'єкта певної галузі дослідження, її теоретичними принципами, що зумовлюють використання особливих методів, які випливають з того чи іншого розуміння сутності її об'єкта та використовуються у тій чи іншій галузі знань (наук). Дисциплінарні методи наукового дослідження – це система прийомів, принципів, які застосовуються у тій чи іншій дисципліні, що входить у певну галузь науки або виникає на стику наук. Методи міждисциплінарного дослідження можна визначити як сукупність ряду синтетичних, інтегрованих способів, які виникли в результаті сполучення елементів різних рівнів методології, або стику наукових дисциплін. Ці методи обумовлені поглибленням взаємозв'язків наук, яке призводить до того, що результати, прийоми і методи однієї науки широко використовуються в інших [69, с.42].

Г. Бірта та Ю Бургу називають п'ять основних груп методів: 1. Філософські методи, серед яких найбільш давніми є діалектичний і метафізичний. 2. Загальнонаукові підходи і методи дослідження, які отримали широкий розвиток і застосування в науці. Вони виступають як своєрідна проміжна методологія між філософією і фундаментальними теоретико-методологічними положеннями спеціальних наук. 3. Приватнонаукові методи – сукупність способів, принципів пізнання, дослідницьких прийомів і процедур, що застосовуються в тій чи іншій науці, яка відповідає даним основній формі руху матерії. Це методи механіки, фізики, хімії, біології та соціально-гуманітарних наук. 4. Дисциплінарні методи – система прийомів, що застосовуються в тій або іншій науковій дисципліні, що входить в будь-яку галузь науки або ту. що виникла на стиках наук. Кожна фундаментальна наука представляє собою комплекс дисциплін, які мають свій специфічний предмет і свої своєрідні методи дослідження. 5. Методи міждисциплінарного дослідження – сукупність ряду синтетичних,

інтегративних способів, націлених, головним чином, на стики наукових дисциплін. Широке застосування ці методи знайшли в реалізації комплексних наукових програм [103, с. 24-25].

Аналіз юридичної літератури свідчить, що у більшості випадків науковцями виділяються загальнофілософські та загальнонаукові (діалектичний метод, системний метод, системний підхід, структурно-функціональний метод), загальнологічні (аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, класифікація) та спеціальні методи наукового дослідження.

Спеціальні методи наукового дослідження є різними та особливими залежно від сфери і предмета дослідження. Зокрема це економіко-статистичні, інформаційно-аналітичні, фінансово-бюджетні, державно-управлінські, спеціально-правові методи наукового дослідження. До спеціально-правових методів наукового дослідження відносяться порівняльно-правовий метод, формально-правовий метод, метод контент-аналізу, метод герменевтики, конкретно-правовий, прогностично-правовий.

У процесі дослідження нами використовувались окремі із зазначених методів наукового пізнання. Діалектичний метод сприяв розгляду правового статусу (повноважень, компетенції, гарантій діяльності) суб'єктів адміністративної юрисдикції у неперервному розвитку та удосконаленні, забезпечив розгляд змісту діяльності основних їхніх складових із зовнішнім середовищем. Широко використовувався системний підхід із врахуванням того. що він полягає у комплексному дослідженні великих і складних об'єктів (систем), дослідженні їх як єдиного цілого, з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Системний підхід потребує вивчення кожного елемента системи в його зв'язку та взаємодії з іншими елементами, виявлення впливу властивостей окремих частин системи на її поведінку в цілому, встановлення критичних (граничних) властивостей системи і визначення найбільш ефективного режиму її функціонування [115, с. 26-27]. Системний підхід та системний метод забезпечили розгляд усіх складових частин суб'єктів адміністративної юрисдикції у взаємодії та

взаємозв’язку. Структурно-функціональний метод сприяв визначенню напрямків та спрямованості діяльності кожного складового елемента досліджуваних суб’єктів адміністративної юрисдикції.

Метод аналізу був використаний для розгляду складових частин системних утворень як суб’єктів адміністративної юрисдикції. Такими системними утвореннями є, зокрема. агропромисловий комплекс (АПК), паливно-енергетичний комплекс (ПЕК), до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції. У процесі наукового дослідження було з’ясовано, що до АПК входить декілька складових частин, науковці їх групують, здебільшого, так: сільське господарство, яке формує сировинну базу АПК; галузі, що виробляють засоби виробництва та обслуговування АПК; галузі зі збереження, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції. Адміністративна юрисдикція в АПК здійснюється відповідно до законодавчих вимог. Правове регулювання АПК здійснюється окремими кодексами та групами законів. Єдиного кодифікованого акта АПК не має, що є проблемою, яка потребує свого вирішення [136].

Синтез є методом наукового пізнання, який передбачає об’єднання окремих частин предмета за відповідною структурою, змістом діяльності чи іншими ознаками в єдине ціле. Аналіз і синтез між собою тісно взаємопов’язані. Застосування синтезу як методу наукового пізнання дозволило з’ясувати, що органи виконавчої влади, до компетенції яких включена адміністративна юрисдикція паливно-енергетичного комплексу є системою взаємопов’язаних і взаємодіючих суб’єктів публічної адміністрації, до завдань яких входить координація і управління діяльності всіх підсистем зазначеної сфери.

Індукція як метод сприяв розробці загального визначення поняття адміністративна юрисдикція на основі оцінки її основних ознак, ними є: діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних

підрозділів); законодавче встановлення повноважень та компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління; змістом такої діяльності є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень; закріплення результату в юрисдикційному акті (постанові) та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; обов'язковість виконання прийнятого рішення та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Дедукція – це метод пізнання, за яким заключення чи висновок щодо окремого процесу, події, явища здійснюється із загальних положень про предмет дослідження. Виходячи із встановленого в юридичній літературі поняття суб'єкта адміністративної юрисдикції як суб'єкта публічної влади, який наділений державно-владними повноваженнями та відповідно до законодавчих положень забезпечує охорону суспільних відносин від правопорушень, був встановлений правовий статус Національної поліції України як суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Метод класифікації дозволив зробити висновок, що поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції здійснюється за багатьма підставами: залежно від правового статусу, за правовою природою утворення, за цілями і метою діяльності, за способом прийняття рішення, компетенцією (загальною, спеціальною, галузевою), організаційною структурою, сферою діяльності, від можливості застосування адміністративних заходів, процесуального примусу, від юридичної заінтересованості, державно-владних повноважень. А також запропонувати здійснювати поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК). Відповідно до участі в юрисдикційних повноваженнях з питань розгляду правопорушень суб'єкти правоохоронних

органів були поділені на ті, що розглядають справи про: порушення громадського порядку та громадської безпеки; порушення правил дозвільної системи; правил дорожнього руху, правил, які забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту; правил, які спрямовані на забезпечення збереження вантажів на транспорті; про незаконний відпуск та незаконне придбання бензину чи інших пально-мастильних матеріалів.

Метод абстрагування дозволив встановити, що необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. До основних ознак публічно-правового спору на відміну від ознак правового спору відноситься така ознака, як спрямованість спору на виконання обов’язків суб’єкта владних повноважень у межах його компетенції, а не лише забезпечення його публічних інтересів. Кожна справа адміністративної юрисдикції ґрунтується на публічно-правовому спорі, однак не кожен публічно-правовий спір може бути переданий на розгляд адміністративних судів, оскільки він може вирішуватись за правилами іншого судочинства, крім адміністративного.

Зазначимо на результати використання під час наукового дослідження спеціально-правових методів наукового пізнання. Порівняльно-правовий метод сприяв дослідженню зарубіжної практики адміністративної юрисдикції, а саме досвіду континентальної правової системи (Франції, Німеччини, Нідерландів, Італії, Польщі) та англосаксонської системи (Великобританії, США). Був зроблений висновок, що в зазначених країнах система адміністративної юрисдикції має значні відмінності від української, однак її позитивні риси можуть бути впроваджені в Україні. Зокрема, це: жорсткі вимоги до кандидатів на посаду судді щодо освітнього рівня та тривалості практики, оперативний розгляд адміністративних справ створеними спеціальними спеціалізованими судами, обов’язковість знань суддями управлінської сфери, в якій вони розглядають справи, контроль

судів загальної юрисдикції за діяльністю адміністративних трибуналів і розгляд скарг на їх рішення.

Формально-правовий метод дозволив всебічно проаналізувати правові норми КАС України, КУпАП, правові акти галузевого законодавства у сфері адміністративної юрисдикції. Дослідження законодавчих та підзаконних правових положень здійснювалося за методом контент-аналізу та герменевтики. Зокрема, метод герменевтики сприяв розробленню таких авторських термінів, як адміністративна юрисдикція, адміністративна юрисдикція суду, адміністративна юрисдикція правоохоронних органів,

Конкретно-правовий метод сприяв здійсненню поділу суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, які є системним утворенням, до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК); встановленню особливої за обсягом та масштабністю адміністративної юрисдикції системного утворення як суб'єкта адміністративної юрисдикції на відмінну від одноосібного суб'єкта адміністративної юрисдикції; констатації того, що до системного утворення суб'єкта адміністративної юрисдикції входить сукупність підсистем-органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції.

Прогностично-правовий метод дозволив визначити перспективу розвитку адміністративної юрисдикції в Україні, запропонувати такі шляхи її удосконалення, як: 1) доповнити вітчизняне законодавство у досліджуваній сфері визначеннями основних понять адміністративної юрисдикції із врахуванням словникових та доктринальних пропозиці, та внести зміни до ст.4 КАС України щодо тлумачення термінів «компетенція», «юрисдикція», «підсудність»; 2) розширити зміст правових норм про повноваження посадових та службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за їх виконання; 3) здійснити перегляд та внесення змін до КУпАП так, щоб норми про за адміністративні правопорушення у конкретно визначеній сфері були включені в один розділ.

Аналогічні методи використовуються й іншими науковцями під час дослідження такої проблематики. Л. Анохіна, застосовуючи системний підхід, визначила проблемні питання правового регулювання діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні. За допомогою логіко-семантичного методу нею поглиблено понятійний апарат, системний та структурно-логічний методи сприяли аналізу системи цих суб'єктів і визначення тенденцій і перспектив її розвитку; структурно-логічний та порівняльно-правовий методи використовувалися для аналізу структурних елементів правового статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції; компаративний метод, статистичний аналіз і документальний аналіз – для вироблення пропозицій щодо удосконалення системи, правового статусу і діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції [13, с. 4].

О Рой, досліджуючи правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору, використав діалектичний метод для загального пізнання складових предмета дисертаційного дослідження, виявлення проблем, недоліків; порівняльно-правовий – для проведення аналізу положень нормативно-правових актів; формально-логічний – для встановлення логіко-методологічних засад побудови понятійного апарату дослідження, а також здійснення обробки та аналізу емпіричного матеріалу; статистичний – для здійснення аналізу даних про розгляд справ адміністративними судами про оскарження правових актів; логіко-семантичний та догматичний – для проведення аналізу норм чинного законодавства стосовно прогалин та формування пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства. Також ним були використані методи аналізу, синтезу, дедукції, індукції, класифікації, систематизації, порівняння та узагальнення, вивчення й узагальнення досвіду роботи, аналізу правових актів та матеріалів судової практики різних інстанцій [138, с. 19].

Використання методів наукового пізнання дозволило розробити загальну гіпотезу (наукове припущення) про те, що удосконалення діяльності

суб'єктів адміністративної юрисдикції буде сприяти ефективності відповідної вітчизняної практики.

Із врахуванням змісту загальної гіпотези сформовані робочі гіпотези та розроблені основні засади теорії дослідження. Основні із робочих гіпотез: розробка визначень «адміністративна юрисдикція» і «суб'єкти адміністративної юрисдикції» буде сприяти науковому об'єктивному аналізу цих категорій, що дозволить здійснити повне та всебічне їхнє дослідження; з'ясування змісту та основних рис адміністративної юрисдикції суду забезпечить всебічний розгляд його діяльності; адміністративна компетенція Національної поліції України встановлена шляхом визначення відповідних повноважень; дослідження таких суб'єктів адміністративної юрисдикції, як АПК та ПЕК, свідчить про наявність системних утворень адміністративної юрисдикції; вивчення досвіду зарубіжних країн у сфері адміністративної юрисдикції дозволяє визначити його позитивні риси та напрямки використання в Україні, зокрема створення відповідно зарубіжної практики системи спеціальних спеціалізованих судів у сферах трудових спорів, страхування, ліцензування, податків та зборів, встановлення за їх діяльністю контролю судів загальної юрисдикції; удосконаленню адміністративної юрисдикції в Україні буде сприяти усунення наявних недоліків та упущень в процесі її здійснення, розв'язання існуючих нині проблем з переглядом і доповненням КУпАП та інших законодавчих актів.

До головних етапів дослідження віднесено: 1) визначення предмета, об'єкта, мети та завдань дослідження; 2) аналіз вітчизняної і зарубіжної практики; 3) з'ясування змісту та сутності відповідних законодавчих та підзаконних актів; 4) реалізація обраних методологічних підходів для вирішення дослідницьких завдань; 5) виведення підсумків із отриманих результатів; 6) розробка рекомендацій з проблематики.

Отже, методологія і системи проведення наукового дослідження є взаємопов'язаною сукупністю принципів, прийомів, методів, способів, процедур наукового пізнання, а також загальної та робочих гіпотез.

Раціональний вибір методологічного інструментарію і системи проведення наукового дослідження сприяв об'єктивності та науковості розгляду його предмета та об'єкта, а також розробці висновків та пропозицій. Предметом дослідження визначені норми КАС України та судова практика з питань юрисдикції адміністративного судочинства, правоохоронних органів у сфері адміністративно-юрисдикційного провадження, інші відповідні правові положення законодавчих актів, адміністративно-юрисдикційна практика таких системних утворень, як АПК, ПЕК; об'єктом дослідження – суспільні відносини, що виникають під час реалізації адміністративної юрисдикції в Україні.

Наукове дослідження здійснювалось із врахуванням стану розробки проблематики, відповідних правових положень, позитивного зарубіжного досвіду, очікуваних результатів. Дослідження зазначеної проблематики є сукупністю безперервно-діючих взаємопов'язаних складових – постановки мети, завдання, принципів, правової бази, визначення суб'єкта і об'єкта, напрямів і заходів її реалізації.

Методологія дослідження проблематики «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» є *взаємопов'язаною та взаємоузгодженою сукупністю принципів, методів, прийомів, способів, за допомогою яких здійснюється наукове пізнання їх правового статусу, основних ознак та функцій, повноважень та компетенції з метою удосконалення та підвищення ефективності їх законної діяльності.*

1.2 Поняття та ознаки правових категорій «адміністративна юрисдикція» і «суб'єктиадміністративної юрисдикції»

Поняття «юрисдикція» є одним із основних у правовій науці, зокрема теорії права, судочинстві, адміністративному праві, що зумовлено появою та формуванням таких видів юрисдикції, як конституційна, державна,

адміністративна, цивільна, господарська, податкова, кримінальна. Загальним у дослідженні цих категорій є їх виведення із суті поняття «юрисдикція».

З часу визначення поняття «адміністративна юрисдикція», вперше його навела Н. Саліщева, розпочалися наукові дискусії щодо його суті та змісту, ознак, меж, видів. Розуміння поняття «адміністративна юрисдикція» дослідниками є різноплановим, що зумовлено відсутністю його законодавчого визначення, появою нових форм суспільних відносин та органів публічної влади, що впливає на його тлумачення, складність прояву на практиці. Цими та іншими обставинами викликана необхідність подальшого наукового аналізу та уточнення характеристики адміністративної юрисдикції.

Визначення поняття «адміністративна юрисдикція» здійснюється більшістю науковців-адміністративістів. Його активно розробляють В. Авер'янов, Л. Анохіна, А. Апаров, В. Бевзенко, Ю. Битяк, П. Вовк, О. Іващук, В. Колпаков, Т. Коломоєць, М. Романяк, Я. Сідей, О. Чорнобай та інші правники. Ними адміністративна юрисдикція розглядається з різних наукових підходів, характеризується за своїм характером як правозастосовна, правоохоронна, правозахисна діяльність, що притаманна у більшості уповноваженим органам державної виконавчої влади та здійснюється і через судочинство.

Неоднозначність визначення науковцями адміністративної юрисдикції піднімає питання про необхідність продовження дослідження відповідної проблематики, окреслення подальших розробок, а саме дослідження наукових підходів до визначення понять «юрисдикція» і «адміністративна юрисдикція», їхнє словникове та доктринальне трактування, розмежування вищезазначених понять із поняттями юрисдикційна і адміністративно-юрисдикційна діяльність, з'ясування відмінності вузького та широкого розуміння цих термінів, напрямів актуальних перспективних досліджень.

За основу при визначенні поняття «адміністративна юрисдикція» науковці беруть поняття «юрисдикція». Словникова література наводить різне розуміння юрисдикції.

Великий юридичний словник наводить переклад терміну «юрисдикція» (лат. Jurisdictio – судочинство, від jus – право і dictio виголошення) – установлення законом (або іншим нормативним актом) сукупності повноважень відповідних державних органів розв'язувати правові спори і вирішувати справи про правопорушення, тобто оцінювати дії особи або іншого суб'єкта права з погляду їх правомірності, приймати юридичні санкції до правопорушників [26, с. 783]. Великий тлумачний словник сучасної української мови наводить два визначення юрисдикції: 1. Право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання. // повноваження давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання. 2. Сфера, на яку поширюється таке право [34, с. 1420]. Словник іноземних слів визначає юрисдикцію (лат. Jurisdictio – судочинство, здійснення суду) також у двох трактуваннях: 1. Підсудність; право здійснювати суд, вирішувати правові питання; 2. Правова сфера, на яку поширюється повноваження державного органу [147, с. 610].

Аналіз словникових визначень дає підставу вказати на таку основну ознаку поняття «юрисдикція», як віднесення її до судової, про що не завжди прямо зауважується у наукових публікаціях.

Позиції учених щодо визначення поняття «юрисдикція» є неоднозначними. Відмінність наукових поглядів полягає у повноті такого визначення, його розгляді в широкому та вузькому значенні. Крім того, з часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона охоплює не лише діяльність державних органів (приміром, суди, поліція), а й муніципальних органів (виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, адміністративних комісій). Таким чином, сьогодні можна казати про те, що адміністративна юрисдикція є сукупністю повноважень органів публічної адміністрації вирішувати правові спори і справи про правопорушення [11, с. 12]. Юрисдикція є окремим видом правозастосовної і правоохоронної

діяльності, з особливою процедурою розгляду спорів (винесення юрисдикційного акта, змагальністю процесу та ін.).

Колектив авторів зазначає, що діяльність держави, пов'язана із розглядом справи про правопорушення (правовий спір) і прийняття по ньому рішення, визначає зміст юрисдикційної діяльності будь-яких органів публічної влади. Тобто юрисдикція, як вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави. Причому основним напрямом діяльності судової влади є правосуддя; це найбільш досконалий засіб правової охорони інтересів людини і держави, проте не єдиний серед таких засобів [11, с. 12]. Юрисдикція є державно-владною діяльністю із застосуванням закону до юридичних конфліктів і прийняття по них правового акта.

В. Колпаков, В. Гордєєв юрисдикцію розуміють: а) як компетентність судових органів щодо вирішення кримінальних справ; б) як компетентність судових органів щодо вирішення не тільки кримінальних, а й будь-яких інших справ; в) як компетентність будь-яких (включаючи судові) органів (посадових осіб) щодо вирішення спорів про право; г) як юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер [82, с. 11]. Такий погляд свідчить про широкий підхід авторів до розгляду поняття «юрисдикція».

В юридичній науці виділяються такі види юрисдикції – державна, міжнародна, конституційна, адміністративна, податкова, цивільна, господарська, кримінальна та інші.

Більшість науковців визначає та розмежовує юрисдикцію і юрисдикційну діяльність. Юрисдикція, із врахуванням словникових тлумачень, визначається насамперед як сукупність повноважень державного органу, його посадової особи, а також повноважень органів місцевого

самоврядування. Юрисдикційна діяльність є виконанням відповідних виконавчо-розпорядчих, правозастосовних, правоохоронних функцій органами (посадовими особами), які мають такі повноваження та компетенцію.

Юрисдикційна діяльність у загальному розумінні розпочинається з виникнення юридичного факту, у подальшому з появи правового спору, його розв'язання уповноваженим державним органом відповідно до законодавчо встановленої компетенції та повноваження, прийняття з цією метою відповідного рішення, акта.

Науковцями наводяться різні авторські поняття «адміністративної юрисдикції» як одного із видів юрисдикції. Водночас І. Гудим адміністративну юрисдикція характеризує як процесуальний складник адміністративно-правового спору, оскільки структуру останнього становить комплекс відносин матеріального (наприклад, предмет спору) та процесуального (наприклад, порядок вирішення спірного питання) характеру. Ним вказується, що під час розв'язання адміністративно-правової суперечки реалізуються як матеріальні, так і процесуальні складники системи адміністративної юрисдикції, що об'єднуються у відповідні адміністративно-юрисдикційні провадження, наявність яких пов'язана з необхідністю регулювання визначених однорідних суспільних відносин, що виникають в адміністративно-процесуальній сфері і набувають характеру процесуальних правовідносин. Попри специфіку юрисдикційних органів, спрямованість відповідних правовідносин залишається загальною, як-от розгляд спірної справи по суті, ухвалення обов'язкового для сторін рішення, забезпечення виконання цього рішення силою державного примусу [52, с. 146-147].

Адміністративна юрисдикція розглядається у вузькому (більшістю авторів) та широкому розумінні. Вузьке розуміння адміністративної юрисдикції, на думку А. Логвиненка, обмежується повноваженнями правоохоронного та правозахисного напрямів. Натомість виокремлення широкого розуміння адміністративної юрисдикції передбачає охоплення нею

не тільки вказаних напрямів, а й вирішення будь-яких адміністративних справ, спрямованих у тому числі й на вирішення питань державного управління [96, с. 207].

С. Комиссаров, розглядаючи вузьке та широке розуміння вищезазначеного поняття, вказує, що у вузькому розумінні адміністративна юрисдикція визначається вченими як діяльність з розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення відповідних постанов у встановлених законом формах. Або – як врегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень. Адміністративну юрисдикцію у широкому розумінні науковець розглядає також як врегульовану законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади. Науковець зауважує, що в широкому розумінні юрисдикційну діяльність розуміють і як адміністративне судочинство [83, с. 102].

У широкому розумінні визначення аналізованого поняття є також різноплановим. Окремі автори зазначають, що адміністративна юрисдикція здійснюється також органами місцевого самоврядування. Таку думку висловлює Я. Сідей, з його погляду широкий зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально визначених (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у цьому разі зазначене поширюється й на сферу місцевого самоврядування), спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та у відповідних випадках загальними (звичайними) судами [145, с. 197].

Таку ж точку зору підтримує колектив авторів навчального посібника «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», в якому зроблений висновок, що з часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона охоплює не лише діяльність державних органів (приміром, суди, поліція), а й муніципальних органів (виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, адміністративні комісії). Таким чином, адміністративна юрисдикція є сукупністю повноважень органів публічної адміністрації вирішувати правові спори і справи про правопорушення. Юрисдикція, як вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язана з охороною суспільних відносин і полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [11, с. 212].

Адміністративна юрисдикція в парадигмі правової держави, обґрунтовує П. Вовк, – це визначена законодавством компетенція уповноважених органів влади щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та використання інших повноважень щодо вирішення різних публічно-правових питань в межах адміністративного спору з метою здійснення справедливого адміністративного судочинства, захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави, реалізації функцій правової держави [40, с. 518].

Науковці наводять широке поняття адміністративної юрисдикції, вказуючи не лише на відповідний уповноважений орган (посадову особу), а й на провадження по адміністративним справам, які входять в адміністративний процес (В. Чернишов), адміністративні процедури, виділяють її охоронну, виховну, регулятивну функції (О. Панкова), види (В. Колпаков, В. Гордєєв), критерії (В. Бевзенко).

Отже, в юридичній науці вказується на поділ адміністративної юрисдикції на такі види (на відміну від цивільно-правової, кримінально-

правової і дисциплінарної): а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішувати адміністративні справи, що виникають з інших, крім виникнення спору про право і вчинення адміністративного правопорушення, підстав (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 вирішувати справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [82, с. 12-13].

Щодо правоохоронної функції адміністративної юрисдикції, то зауважимо, що вона може здійснюватися лише уповноваженими державою органами та посадовими особами, в той час як правоохоронна функція в загальному розумінні може здійснюватися й недержавними організаціями, як частина державної політики. Якщо правоохоронна функція держави здійснює захист всієї сукупності суспільних відносин, що охороняється нормами права усіх галузей, то охоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності діє лише у площині суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами [68, с. 74].

В. Бевзенко слушно виділяються критерії адміністративної юрисдикції, до яких віднесено:

1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;

2) рішення, дії, бездіяльність суб’єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов’язків, передбачених законодавством;

3) присутність у спірних правовідносинах суб’єкта владних повноважень, суб’єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;

4) здійснення суб’єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов’язок у сфері публічного адміністрування;

5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини) [17].

Науковцем доречно зазначається, що оцінка спірних правовідносин на предмет їх належності до адміністративної юрисдикції здійснюється у такій послідовності**:**

– аналіз фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин;

– аналіз і добір норми (норм) права, які регулюють спірні відносини;

– порівняння фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин із відібраними нормами права;

– аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції у змісті спірних правовідносин;

– формулювання відповідно до проведеного аналізу висновку про наявність / відсутність адміністративної юрисдикції [17].

Адміністративна юрисдикція науковцями розглядається як діяльність, а до її основних ознак відносять: унормованість (тобто чітка визначеність у чинному законодавстві), наявність охоронюваних законом суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративний спосіб; обов'язковість результату розгляду адміністративної справи до звернення до суду (шляхом винесення попередження, накладення штрафу, штрафних балів); право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [121, с. 193].

У науковій літературі визначаються основні риси адміністративно-юрисдикційної діяльності, до яких віднесено безпосередня наявність публічно-правового спору; визначення процедури його розгляду; відповідна компетенція і повноваження суб'єкта, який його вирішує; обов'язковість для виконання прийнятого рішення суб'єктом адміністративної юрисдикції.

Адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів.

А застосування заходів державного впливу в адміністративному порядку без звернення до суду, як адміністративний порядок розв'язання спорів, становить зміст адміністративної юрисдикції [58, с. 247]. Адміністративно-юрисдикційна діяльність реалізується по встановленому у законах порядку і процедурах.

Аналіз юридичної літератури з питання визначення адміністративної юрисдикції свідчить, що науковці досліджують вказане поняття за компетенційним підходом уповноважених державних органів влади, проте існує неоднозначність у поглядах щодо його суб'єктивного складу. На таку тенденцію, зокрема, вказує М. Романяк [139, с. 96].

Адміністративну юрисдикцію визначають як таку, що здійснюється: 1) без звернення до суду; 2) із судовим розглядом. Водночас адміністративну юрисдикцію як таку, що застосовується без звернення до суду, розглядає О. Безпалова, яка вважає, що адміністративна юрисдикція – це особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно процесуальній формі (без звернення до суду) та накладення адміністративних стягнень [18, с. 141]. Іншу позицію висловлює О. Рябченко, який до адміністративної юрисдикції відносить: 1. адміністративну юрисдикцію адміністративного суду; 2. діяльність щодо застосування заходів адміністративного суду; 3. діяльність щодо застосування заходів дисциплінарного впливу [140, с. 148].

На наш погляд, більш доречним є розгляд як важливої складової адміністративної юстиції судової гілки влади, враховуючи такі законодавчі положення: відповідно до п.1 ч.1 ст.4 КАС України адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. Ч. 1 ст. 19 КАС України містить норму про те, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах» із переліком таких справ [76].

Зазначене, на нашу думку, потребує подальшого системного дослідження аналізованої проблематики, а також необхідним є підкреслення розуміння адміністративної юрисдикції суду як низки взаємопов'язаних її складових: публічно-правового спору, виду суб'єкта публічних повноважень, публічно-правових (адміністративних) відносин, видів адміністративної юрисдикції суду: предметної, інстанційної, територіальної (підсудності), які загалом забезпечують його компетенцію.

В юридичній науці на сучасному етапі її розвитку піднімається питання про відхід від «вузького-широкого» розуміння адміністративної юрисдикції і про визнання судів як суб'єктів адміністративної юрисдикції. Повністю підтримуємо висловлену позицію.

Отже, поняття «адміністративна юрисдикція» визначається науковцями з різних позицій, що зумовлюється тими ознаками, які ними розуміються як істотні. До основних ознак цього поняття дослідники відносять: діяльність уповноважених органів (їх посадових осіб); розгляд ними публічно-правових спорів з різноманітних адміністративних відносин; прийняття ними рішення (акта) у відповідності до норм адміністративного законодавства. Таким є узагальнене вузьке розуміння цього поняття.

Аналізоване поняття визначається також у широкому трактуванні. Під час розробки такого визначення до нього включають як його складники адміністративні процедури та інші частини адміністративного процесу, зокрема, адміністративні юрисдикційне та неюрисдикційне провадження, ознаки та критерії адміністративної юрисдикції, інше [168, с. 222].

На наш погляд, розгляд адміністративної юрисдикції у вузькому і широкому сенсі, якщо вказується на одного і того ж уповноваженого державного органу, який має право та зобов'язаний розглядати публічно-правові спори, є недоцільним. У цьому разі будь-яке трактування не буде достатньо повним. Більш перспективним буде визначення адміністративної юрисдикції із зазначення такої діяльності уповноваженими державними органами влади, у тому числі судової, відповідно до законодавчо

встановлених компетенційних повноважень та відповідно до суті публічно-правового спору.

Ми вважаємо, що поняття «адміністративна юрисдикція» варто визначати із врахуванням усіх його істотних ознак; такими є:

діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних підрозділів);

законодавче встановлення повноважень та компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління;

змістом діяльності є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень;

закріплення результату в юрисдикційному акті (постанові) та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності;

обов'язковість виконання прийнятого рішення та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Пропонуємо авторське визначення поняття «адміністративна юрисдикція». *Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування, їх внутрішньоструктурних підрозділів), яка законодавчо конкретизується в їх повноваженнях та компетенції з процесуальною регламентацією дій публічного управління; її змістом є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень, наслідком вирішення адміністративного спору є прийняття юрисдикційного акта про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та*

забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Важливою категорією досліджуваної проблематики є поняття «суб'єкти адміністративної юрисдикції», яке у правовій науці сьогодні відсутнє, що, на наш погляд, зумовлене різноманітністю уповноважених органів (посадових осіб), які розглядають відповідні публічно-правові спори, їхніми недостатньо узгодженими повноваженнями, дискусійністю поглядів науковців на це поняття.

До основного переліку суб'єктів адміністративної юрисдикції науковці включають уповноважені державні органи (посадові особи), які мають відповідні повноваження, органи місцевого самоврядування (однак щодо його адміністративних комісій, як таких суб'єктів, тривалий час йшла дискусія), суд. Зазначені суб'єкти є обов'язковою стороною адміністративно-правового конфлікту, а саме публічно-правового спору. До іншої сторони публічно-правового спору відносять невладні суб'єкти, фізичні та юридичні особи.

Множинність кола суб'єктів адміністративної юрисдикції, подекуди суперечність їхніх повноважень щодо розв'язання адміністративно-правових спорів, затримує комплексне дослідження такої сукупності суб'єктів, як відповідної системи. Недостатньо повно і виважено здійснюється класифікація суб'єктів адміністративної юрисдикції. Науковці продовжують аналізувати правовий статус суб'єктів адміністративної юрисдикції, визначаючи його, в основному, як загальний і спеціальний, активно розглядається його структура.

Проблематика удосконалення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції досліджується стосовно питань її реформування та скорочення кола таких суб'єктів. Зазначена пропозиція, що висловлюється окремими дослідниками, не має загальної підтримки науковців. Отже, актуальність розгляду проблем становлення і визначення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції є безперечною.

Зазначену проблематику досліджують Л. Анохіна, А. Бандурка, О. Банчук, І. Бородін, І. Голосніченко, Є. Демський, В. Колпаков, А. Коротких, Р. Миронюк та інші науковці. Ними активно розробляється поняття «адміністративна юрисдикція» та «суб'єкти адміністративної юрисдикції», розглядається широке коло актуальних питань стосовно їхнього правового статусу, його структури, кола повноважень. Досліджується адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України, а також суб'єктів адміністративної юрисдикційної діяльності у сфері митної та податкової справи. Піднімається питання про необхідність реформування системи суб'єктів адміністративної юрисдикції та подальшого дослідження її розвитку.

Розглянемо відповідні дослідження та визначення поняття «суб'єкти адміністративної юрисдикції». У правовій науці визначається різне коло суб'єктів адміністративної юрисдикції. Однак, обов'язковою стороною адміністративно-правового конфлікту завжди називається суб'єкт публічної влади, який наділений державно-владними повноваженнями та забезпечує охорону суспільних відносин від порушень закону. На іншій стороні адміністративно-правового конфлікту можуть знаходитися як фізичні (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства), так і юридичні (підприємства, заклади, організації) особи, які захищають свої права, свободи та інтереси [169, с. 216-218].

Зауважимо, що стосовно адміністративних комісій як суб'єкта адміністративної юрисдикції у правовій науці йде дискусія. Окремі науковці не вважають адміністративні комісії тими органами, які можуть виступати від імені держави, вирішувати питання про адміністративно-деліктну відповідальність [16, с. 272]. Протилежний погляд висловлює С. Бердник, стверджуючи, що адміністративні комісії є юрисдикційними органами міжвідомчої компетенції, що застосовують до винних осіб адміністративні санкції. Вони здійснюють свою діяльність під безпосереднім керівництвом виконавчих комітетів районних, міських, селищних рад, підзвітні та

підконтрольні їм. Ніякий відомчий або галузевий орган не має права давати обов'язкові вказівки і розпорядження адміністративним комісіям; діяльність адміністративних комісій має колегіальний характер. Найважливіші питання вирішуються спільно, за більшістю голосів осіб, що беруть участь у розгляді справи [21, с. 149].

В іншій своїй науковій статті С. Бердник обґрунтовує свою думку, характеризуючи юрисдикційну діяльність адміністративних комісій тим, що: 1) вона полягає виключно у розгляді справ про адміністративне правопорушення та винесенні по них відповідної постанови; 2) має колегіальний характер; 3) пов'язана з розглядом справ про адміністративні проступки, які скоєні в різних сферах суспільного життя (охорона громадського порядку, охорона природи, порядок управління та ін.); 4) пов'язана з розглядом адміністративних проступків, які характеризуються незначним ступенем суспільної небезпеки [22, с. 395].

Отже, науковцями розглядаються як суб'єкти адміністративної юрисдикції органи держави та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування та їх внутрішні, колегіальні, організаційні структури (адміністративні комісії), що діють у межах делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та прийняттям відповідного правозастосовного акта [13, с. 10].

Значна увага приділяється дослідженню змісту правового статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції, який поділяється на загальний та спеціальний. О. Остапенко зазначає, що загальний статус суб'єкта адміністративної юрисдикції охоплює універсальні права й обов'язки з розгляду і вирішення справ, а спеціальний статус суб'єкта адміністративної юрисдикції охоплює специфічні права та обов'язки, притаманні саме цьому суб'єкту, які характеризують його місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції [116, с. 164]. До структури правового статусу суб'єкта

адміністративної юрисдикції входить організаційна, функціональна, предметна, територіальна, процесуальна компетенція.

Одночасно з правовим статусом суб'єкта адміністративної юрисдикції розглядається питання про його компетенцію, тобто ту роль і призначення, яке він виконує в системі відповідних органів. Компетенція державного органу є системою його повноважень, основними із яких є його права та обов'язки, права державного органу мають владний характер; функції державного органу визначаються відповідно до тієї чи іншої його сфери діяльності.

Суб'єкти адміністративної юстиції є самостійними органами, мають відповідно їх повноваженням компетенцію, яка розмежовує їх діяльність з юрисдикцією інших таких суб'єктів; порядок їх діяльності регулюється законодавчими та підзаконними актами; кожним із них здійснюється свій специфічний спосіб правової охорони суспільних відносин [55, с. 217].

З різних позицій в юридичній літературі наводиться класифікація суб'єктів адміністративної юриспруденції. Є. Демський здійснює поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції за правовою природою утворення органів адміністративної юрисдикції, за їхніми цілями та безпосередньою компетенцією [53, с. 85].

На наш погляд, класифікація суб'єктів адміністративної юрисдикції є більш широкою, про що свідчить такі факти: 1) за способом прийняття рішення суб'єкти адміністративної юрисдикції є колегіальними (адміністративні комісії) та одноособовими (прийняття рішення однією посадовою особою); 2) за компетенцією суб'єкти адміністративної юрисдикції можуть бути суб'єктами загальної компетенції, суб'єктами спеціальної компетенції, суб'єктами галузевої компетенції; 3) відповідно до процедури утворення суб'єкти адміністративної юрисдикції є виборчими та призначуваними [169, с. 217].

З'ясовано, що, здійснюючи класифікацію суб'єктів адміністративної юрисдикції, науковці в більшості розглядають ті органи публічної

адміністрації, повноваження в яких здійснюється одноосібним суб'єктом права (суд, Національна поліція України). Значно менше уваги приділено розгляду правового статусу та класифікації суб'єктів, які входять до складу органу публічної адміністрації, який включає сукупність державних органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (зокрема, АПК, ПЕК). Окрім того, аналізуючи правову категорію «правовий статус», науковці частіше всього вказують на права та обов'язки, не зазначаючи, що до його змісту входять також гарантії реалізації прав.

Наведемо приклади класифікації. Зауважимо, що своя класифікація розробляється відповідно до діяльності фактично кожної відокремленої групи суб'єктів адміністративної юрисдикції. Т. Остапенко класифікує учасників адміністративного судочинства за такими критеріями: 1) їх суспільно-державна роль; 2) адміністративний процесуальний статус і мета участі у процесі; 3) організаційна структура. Залежно від суспільно-державної ролі учасники адміністративного судочинства поділяються на суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб. За адміністративним процесуальним статусом і метою участі у судочинстві учасники класифікуються на основних і допоміжних. Основними учасниками адміністративного судочинства називаються: сторони (позивач і відповідач). До переліку допоміжних учасників належать: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, треті особи, їх процесуальні представники. У залежності від організаційної структури учасників адміністративного судочинства можна класифікувати на індивідуальних (фізичні особи) та колективних (юридичні особи, колективні суб'єкти без статусу юридичної особи – об'єднання мешканців будинку, квартальні, вуличні комітети тощо) [117, с. 85].

О. Михайлов, із врахуванням правового статусу суб'єктів адміністративного процесу, здійснює таку їх диференціацію:

1) за формою провадження (на осіб, які беруть участь у судовому засіданні, осіб, які приймають участь у письмовому провадженні, осіб, які беруть участь у скороченому провадженні);

2) за наявністю державно-владних повноважень (на осіб, які наділені державно-владними повноваженнями, адміністративний суд);

3) за інстанцією (суд першої інстанції, суд касаційної інстанції, суд апеляційної інстанції);

4) за підсудністю (предметна, територіальна, інстанційна);

5) за способом вирішення справи (колегіально чи одноособово);

6) за особливістю реалізації та/або виконання процесуальних прав та обов'язків;

7) у залежності від юридичної заінтересованості;

8) в залежності від наявності або відсутності спеціальних знань;

9) від ініціювання місця та ролі в адміністративній справі, що розглядається та вирішується судом;

10) від можливості застосування процесуального примусу [107, с. 136].

М. Ковалів, М. Гаврильців, І. Стахура здійснюють таку кваліфікацію учасників адміністративного процесу:

1) особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи (відповідно до ст. 17 КАС України розглядають і вирішують адміністративні справи адміністративні суди);

2) особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси (в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес);

3) особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб (захисники, а щодо неповнолітніх і осіб, які не можуть самі здійснювати свої права);

4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства (свідок; секретар судового засідання; судовий розпорядник, експерт, спеціаліст, перекладач). Звісно, що така класифікація досить умовна, проте водночас унаочнює уявлення про структуру учасників адміністративного процесу або окремого провадження [10, с. 296-297].

О. Горбунова вказує, що серед повноважних суб'єктів адміністративної юрисдикції особливе місце займає Національна поліція України як різновид органів виконавчої влади, що покликані виконувати основне навантаження у сфері правоохоронної діяльності держави, у тому числі щодо боротьби з найбільш поширеною категорією протиправних проявів, якими є адміністративні правопорушення. Таке особливе положення Національної поліції України як суб'єкта адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: більшим, порівняно з іншими суб'єктами, обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається значною кількістю підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними різних адміністративних стягнень та складання протоколів про адміністративні правопорушення [48, с. 11].

Науковці констатують, що відповідно до чинного адміністративного законодавства органи Національної поліції є суб'єктами юрисдикційних повноважень у справах, які перебувають у їх підвідомчості. Займаючи специфічне місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції, органи Національної поліції виконують і специфічні завдання, пов'язані з їх особливим правовим положенням при забезпеченні правоохоронних функцій. Варте уваги зауваження дослідників про те, що поняття «суб'єкти адміністративної юрисдикції в органах Національної поліції» вужче поняття «органи Національної поліції», оскільки далеко не всі посадові особи органів Національної поліції є носіями юрисдикційних повноважень. Чинне законодавство наділяє такими повноваженнями тільки певну їх частину.

Органам Національної поліції підвідомче широке коло справ про адміністративні правопорушення.

Відповідно до участі в юрисдикційних повноваженнях з питань розгляду правопорушень суб'єктів правоохоронних органів ми можемо поділити на ті, що розглядають справи про:

— порушення громадського порядку та громадської безпеки;

— порушення правил дозвільної системи;

— порушення правил дорожнього руху, правил, які забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту;

— порушення правил, які спрямовані на забезпечення збереження вантажів на транспорті;

— незаконний відпуск та незаконне придбання бензину чи інших пально-мастильних матеріалів та ін.

Від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень [12, с. 30].

Залежно від обсягу юрисдикційних повноважень всіх працівників органів внутрішніх справ поділено на три категорії: перша – це працівники, які причетні до виявлення адміністративних (дисциплінарних) проступків, інших правових спорів, – вони застосовують, у разі необхідності, заходи забезпечення провадження, здійснюють збір доказів у справі, але самостійно провадження не здійснюють навіть на першій його стадії (порушення справи); друга – це особи, які порушують справу, здійснюють попереднє з’ясування її обставин, але після цього передають її за підвідомчістю; третя – це особи, які мають право розглядати справу та приймати по ній рішення [172, с. 11].

Відмітимо, що суб’єктів адміністративної юрисдикції ми можемо також поділити залежно від сфери та органу їх діяльності: 1) ті, хто зайняті в адміністративному судочинстві; 2) ті, хто працюють у правоохоронних

органах; 3) ті, хто працюють у агропромисловому комплексі; 4) ті, хто працює у сфері охорони здоров'я; 5) ті, хто працює в митній сфері; 6) ті, хто працює у державній прикордонній сфері; 7) ті, хто працює в нафтогазовому комплексі.

Водночас суб'єктів адміністративної юрисдикції в АПК класифікують на три групи: 1) цю групу суб'єктів становлять контролюючі органи, сільськогосподарські інспекції, уповноважені виступати ініціаторами або безпосередніми організаторами юрисдикційних процедур у сільському господарстві, а також суди; 2) це насамперед фізичні особи, безпосередньо фермери чи засновники особистих підсобних господарств, працівники і посадові особи сільськогосподарських підприємств, які займаються відтворенням, розмноженням, виробництвом, транспортуванням, зберіганням або продажем сільськогосподарської продукції, або надають послуги, пов'язані із такою діяльністю. А також юридичні особи, які в певних випадках здатні нести адміністративно-правову відповідальність за порушення норм і правил сільськогосподарської діяльності в АПК; 3) до цієї групи входять всі інші суб'єкти (представники, перекладачі, експерти, треті особи), які є другорядними учасниками процедур і чий правовий статус має поверхове нормативне закріплення в адміністративно-процесуальних нормах [6, с. 123].

Аналіз наукових праць свідчить, що класифікація суб'єктів адміністративної юрисдикції здійснюється за багатьма підставами: залежно від правового статусу, за правовою природою утворення, за цілями і метою діяльності, за способом прийняття рішення, компетенцією (загальною, спеціальною, галузевою), організаційною структурою, сферою діяльності, від можливості застосування адміністративних заходів, процесуального примусу, від юридичної заінтересованості, державно-владних повноважень**.**

Запропоновано здійснювати поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, до складу

яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК).

Отже, суб'єкти адміністративної юрисдикції утворюють владну систему до складу якої входять одноосібні чи колегіальні органи, на яких відповідно до закону покладено функції адміністративної юрисдикції. Однак, функціонування стабільної та стійкої системи суб'єктів адміністративної юрисдикції потребує вирішення низки проблем. Їх вирішення залежить від чіткого законодавчого встановлення повноважень суб'єктів, які задіяні в адміністративній юрисдикції, розмежування їх повноважень щодо того чи іншого публічно-правового спору. Потребує подальшої розробки та удосконалення класифікація суб'єктів адміністративної юрисдикції. На сьогодні вона є недостатньо повною, не включає усіх критеріїв, за якими має бути здійснений такий поділ. Піднімається актуальне питання про реформування системи органів адміністративної юрисдикції, одним із них є пропозиція можливого скорочення суб'єктів адміністративної юрисдикції. Однак, на наш погляд, його практичне вирішення, виходячи із необхідності обсягу проведення для цього широкомасштабної роботи, насамперед законодавчого характеру, є фактично неможливим з непередбаченою доцільністю. Наведені завдання є перспективними щодо подальшого розвитку адміністративної юрисдикції.

1.3 Система, види, класифікація принципів адміністративної юрисдикції

Діяльність органів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів адміністративної юрисдикції, заснована на певних принципах. Принципи – це правила або переконання, які керують діями певних осіб, це моральні правила або переконання, які допомагають встановити та осягнути, що є доцільним та необхідним; у той же час принципи керують життям та

діяльністю людини і часто виступають моральним компасом.

Розгляд суб'єктів адміністративної юрисдикції не може вважатися повним та змістовним, якщо не провести аналіз принципів, відповідно до яких має здійснюватися їх функціонування. Як слушно зазначає Л. Бородін, принципи є теоретичним стрижнем, неписаними правилами, дотримання яких наділяє певне явище такою комплексною характеристикою, як ефективність. Органічне поєднання принципів у систему сприяє появі ефекту цілісності [28, с. 16].

Проблема принципів права широко представлена у працях представників вітчизняної науки загальної теорії права, конституційного та адміністративного права, а також теорії державного управління. Питанням адміністративної юрисдикції в Україні присвячені праці таких учених, як В. Бевзенко, В. Галунько, А. Горошко, Т. Коломієць, В Колпаков, О. Кузьменко, Р. Кузьмін, О. Пасенюк, О. Рябченко, О. Яцун та ін. Проте варто вказати, що повне та вичерпне розуміння категорії «принципи адміністративної юрисдикції» на сьогодні поки відсутнє.

Вітчизняна теоретико-правова наука характеризується як кількісними, так і якісними показниками наукових досліджень, що присвячені принципам права. Принципи наповнюють змістом як права в цілому, так і його конкретні галузі, інститути, підінститути тощо. Окрім того, вони чітко виражаються і в конкретних нормах права, правових приписах.

Принципи права небезпідставно можуть вважатися однією із центральних правових категорій у сучасній юридичній науці, оскільки є формою зовнішнього вираження права, своєрідним його орієнтиром. Проблематика принципів права залишається центральною категорією серед дослідників вже тривалий час з декількох причин: по-перше, вони є статичними за своєю суттю, оскільки переважна більшість з них були сформовані відносно давно і є філософською та правовою основою для інших явищ, інститутів тощо; по-друге, принципи права є максимально гнучкою та динамічною категорією, оскільки постійно реагують на зміну суспільних

відносин та удосконалюються відповідно до них.

Перед тим, як розкрити безпосередню систему принципів адміністративної юрисдикції, варто сформулювати теоретичне підгрунтя правових категорій «принцип» та «принцип права».

Термін «принцип» бере свій початок від латинського «principium», що у перекладі означає «начало», «основа». Водночас принцип – це першопочаток, те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки, основна особливість у будові чого-небудь [148, с. 461]. Словник української мови надає наступне визначення поняття «принцип»: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму та ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [35, с. 1125]. Багатомовний юридичний словник-довідник під категорією «принцип» пропонує розуміти: 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [14, с. 2].

Доктрина права містить наступні підходи до тлумачення поняття «принципи права». О. Скакун стверджує, що принципи права – це об’єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов’язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [146, с. 221]. На думку С. Погребняка, принципи права – це система найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрями подальшого

розвитку [123]. Колектив авторів підручника з теорії права характеризують принципи через категорію найбільш загальних вимог, які належать до відносин у суспільстві й їхніх учасників, а також керівних, вихідних засад, відправних установлень, за допомогою яких здійснюється вираження сутності права, випливає із справедливих ідей й свободи визначення загальної спрямованості та найістотніших рис чинної системи права [61, с. 197].

Досліджуючи проблему принципів права, не можна оминути увагою фундаментальне монографічне дослідження цієї тематики О. Колодія. На думку дослідника, поняття «принцип права» визначається через категорію відправних ідей існування права, що реалізують вираження найважливіших закономірностей та підвалин цього різновиду держави та права, постає однопорядковим із сутністю права та становить його основні характерні ознаки, відрізняється універсальністю, імперативністю вищого класу та суспільною значимістю, відповідає об'єктивній потребі побудування та зміцнення відповідного ладу в суспільстві [79, с. 27]. Вчений стверджує, що принципи права покликані забезпечувати органічний взаємозв'язок правової системи, системи і структури права, норм права і правових відносин, єдність норм, інститутів і галузей права. Вони характеризують зміст і сутність права в концентрованому вигляді і демонструють підвалини відображення у ньому економічних, політичних і моральних відносин [79, с. 28-40].

З огляду на безпосередній предмет нашого дослідження, необхідним вбачаємо і аналіз проблеми принципів права серед вчених-адміністративістів. Так, в теорії адміністративного права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку [8, с. 39]. В. Авер'янов принципи адміністративного права розкриває через розуміння їх як засадничих (основних) ідей, положень, вимог, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми

адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, с. 80].

Отже, теоретичний аналіз правової категорії «принцип права» дає підстави визначити її як найбільш фундаментальну та ґрунтовну у сучасній юридичній науці. Принципи права є базовим та основоположним поняттям, яке пронизує значну кількість правових явищ та категорій. Наявність у правовій системі сталих принципів права може говорити не тільки про теперішній її розвиток, а й про постійне подальше удосконалення. Відтак, їх існування стимулює системність права, його внутрішню єдність та взаємоузгодженість. Принципи є своєрідним ідентифікатором, наявність якого свідчить про самобутність та самостійність будь-якого явища. На практиці це означає, що у випадку відсутності принципів у певній правовій категорії чи інституті, саме їх існування може бути під питанням, а тим більше якісне їх функціонування. Саме тому питання з'ясування принципів адміністративної юрисдикції є на сьогодні досить актуальним.

Зважаючи на безпосередній предмет нашого дослідження в межах даного підрозділу, варто зупинитися на аналізі дефініції «принципи адміністративної юрисдикції». Нами було визначено, що під адміністративною юрисдикцією слід розуміти діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування, їх внутрішньоструктурних підрозділів), яка законодавчо конкретизується в їх повноваженнях та компетенції з процесуальною регламентацією дій публічного управління; її змістом є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень, наслідком вирішення адміністративного спору є прийняття юрисдикційного акта про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Принципи адміністративної юрисдикції закріплені у Конституції України, інших нормативно-правових актах. Ними визначається сутність

даного виду діяльності, а також її завдання, функції та методи здійснення, фактично принципами визначена спрямованість адміністративної юрисдикції та її призначення. Законодавцем визначено та закріплено такі принципи адміністративного судочинства у ст. 7 КАС України: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом [76].

Таким чином, пропонуємо авторську дефініцію принципів адміністративної юрисдикції, під якою слід розуміти *основоположні ідеї, керівні засади, на яких повинна базуватися діяльність відповідних органів, які характеризують зміст адміністративної юрисдикції, відображають закономірності розвитку і визначають напрями подальшого удосконалення регулювання суспільних відносин.*

Дослідники неодноразово наголошували на доцільності групування окремих явищ за певними критеріями чи ознаками задля встановлення їх специфічних особливостей чи властивостей. З метою точної та повної характеристики принципів адміністративної юрисдикції, доцільним, на наше переконання, є ґрунтовний аналіз класифікації принципів права. Процес класифікації дозволяє більш якісно та повно групувати категорії, явища або поняття на відповідні спільні, тотожні класи, групи тощо, а також допомагає суттєво спростити визначення об'єктів, що досліджуються, завдяки використанню більш вузьких та конкретних понять.

Найбільш усталеними у правовій доктрині є такі класифікації принципів права: а) за формою нормативного виразу (тобто за характером нормативного джерела, в якому вони закріплені); б) за сферою дії (в одній чи в декількох галузях, праві в цілому); в) за змістом; г) за сферою суспільних відносин, на які поширюються принципи, та характером суспільних закономірностей, що ними відбивається [61, с. 198].

Так, за формою нормативного вираження: принципи права, що закріплені в міжнародних і внутрішньодержавних деклараціях, конституціях і чинному законодавстві; за сферою дії вирізняють загальні, міжгалузеві, галузеві принципи та принципи правових інститутів; за змістом (функціональним призначенням і об'єктом відображення): загальносоціальні (соціально-правові) – відображають систему цінностей, що властива суспільству та мають чи повинні мати правову форму вираження і забезпечення; спеціально-юридичні (спеціально-правові) – узагальнюють засади формування та існування власне права як специфічного соціального явища [154, с. 122]. За сферою суспільних відносин, на які поширюються принципи, та характером суспільних закономірностей, що ними відбивається, в науці виділяють такі принципи: 1) загальнолюдські; 2) загальні принципи права; 3) міжгалузеві; 4) галузеві; 5) окремих інститутів права [61, с. 199].

Окрім того, правова доктрина містить наступні класифікації принципів права. Водночас М. Кельман та О. Мурашин в залежності від типу правових систем принципи права класифікують на принципи права, які властиві всім правовим системам певного історичного типу, відображають його соціально змістовну сутність. Вчені виділяють і принципи права, які притаманні перехідним правовим системам від одного типу до іншого. Вони полягають у поступовому втіленні загальнолюдських цінностей, що відображені в цих принципах права [75, с. 285]. П. Рабінович пропонує виділяти загальнолюдські, типологічні і конкретно-історичні принципи права [134, с. 120-123]. Загальнолюдські принципи права він визначає як «концептуальні юридичні засади, які зумовлюються певним рівнем розвитку людської цивілізації, втілюють найкращі прогресивні здобутки всесвітньої правової історії і широко визнані в міжнародних нормативних документах». Типологічними принципами, на думку вченого, є «його керівні засади (ідеї), які властиві всім правовим системам певного історичного типу, відображають його соціальнозмістовну сутність». Конкретно-історичними принципами права іменуються засади, які відображають специфіку права

певної держави у реальних соціальних умовах» [133, с. 105].

З приводу класифікації принципів адміністративної юрисдикції у правовій науці відсутня єдність серед науковців. Наприклад, І. Городецька ділить принципи адміністративної юрисдикції на загальноправові, галузеві та спеціальні. На думку вченої, загальноправовими принципами є: законності, гуманізму, справедливості, правової рівності, об'єктивної істини, обов'язковості державної мови й забезпечення права користування рідною мовою; галузевими – самостійності в ухваленні рішень; змагальності; гласності; спеціальними – презумпції невинуватості; презумпції правомірності правової позиції громадянина; швидкості й економічності [50]. С. Шоптенко, досліджуючи принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів, доцільним вважає їх поділ на загальні, які характерні для будь-якої виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, та спеціальні, які визначають основоположні засади, специфічні для адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. До першої групи належать такі принципи: верховенства права, законності, визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю, гуманізму, демократизму, об'єктивності, гласності та відкритості тощо. До спеціальних принципів автор відносить такі принципи: всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи, невідворотності покарання та вчинення проступків, конфіденційності, незалежності, відкритості для громадського контролю та ін. [175, с. 209].

На нашу думку, наведені вище принципи не можуть у повній мірі розкрити специфіку та особливості адміністративної юрисдикції. У межах проведення подальшого дослідження в основу покладений поділ принципів права на загальні, тобто ті, що притаманні праву в цілому, та спеціальні, які безпосередньо стосуються предмета нашого дослідження. Відповідно, пропонуємо віднести до загальних принципів адміністративної юрисдикції наступні: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та

громадянина (гуманізму), законності, рівності. До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції нами було запропоновано віднести такі принципи: компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості. Варто вказати, що даний перелік принципів не може вважатися вичерпним. Вказані принципи взаємопов'язані між собою, здійснюються в нерозривній єдності, а їх послідовна реалізація дозволяє досягти належних та необхідних результатів у практичному здійсненні адміністративної юрисдикції.

Характеристику вказаних вище принципів розпочнемо із загальних принципів адміністративної юрисдикції.

Верховенство права – це політична філософія, згідно із якою всі громадяни та інституції в країні, державі чи спільноті підзвітні законам.

Верховенство права було важливим ідеалом протягом тисячоліть. Ідеї верховенства права були центральними для політичної та правової думки ще у стародавні часи, зокрема ще Арістотель відрізняв «верховенство права» від «верховенства будь-якої особи». Остаточно сформувався у сучасному розумінні даний принцип у XVIII ст. і відтоді глибокого закріпився у західно-європейській ліберальній думці.

Британська енциклопедія розкриває зміст верховенства права як «механізм, процес, установа, практика чи норма, яка підтримує рівність усіх громадян перед законом, забезпечує несвавільну форму правління та, загалом, запобігає свавіллю використання влади» [183].

Сучасні дослідники тлумачать верховенство права наступним чином. В. Авер'янов зазначає, що принцип верховенства права відповідно до Конституції України означає «підпорядкування усіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної соціальної правової держави» [2, с. 7]. В. Шатіло розглядає верховенство права у двох аспектах. По-перше, принцип верховенства права слід визначати

з позиції філософсько-етичного, світоглядного, легітимаційного підходу до права, згідно з яким право – це усіма визнана міра свободи, що відповідає вимогам загальнолюдської моралі, рівності і справедливості в суспільстві, міжнародним стандартам у галузі прав людини. По-друге, принцип верховенства права треба розглядати з позицій формально-легального (позитивістського) підходу до права, згідно з яким право – це система нормативних настанов (норм права), встановлених державою (відповідними державними органами) для регулювання суспільних відносин [162].

Загалом, верховенство права передбачає, що створення законів, їх виконання та відносини між правовими нормами самі по собі регулюються законом, так що ніхто, включаючи найвищу посадову особу, не стоїть над законом. Верховенство права забезпечує систематичне дотримання демократичного порядку, коли всі люди, незалежно від того, чи займають вони владні посади, чи ні, є рівними перед законом.

Таким чином, аналізуючи зміст досліджуваного принципу, можна узагальнити, що принцип верховенства права є реальною, необхідною та невід'ємною основою адміністративної юрисдикції. Принцип верховенства права є важливим підґрунтям для дотримання та реалізації усіх інших принципів адміністративної юрисдикції.

Без верховенства права не можна гарантувати дотримання прав людини та забезпечення недискримінації. Відповідно наступним принципом адміністративної юрисдикції можна визначити принцип гуманізму або пріоритетності прав і свобод людини та громадянина. Гуманізм як універсальна, у тому числі правова категорія, є основоположним орієнтиром формування правової системи держави.

Гуманізм відстоює позицію, згідно з якою людина повинна мати свободу жити згідно зі своїми переконаннями; право кожного обирати власні переконання, цінності та спосіб життя, лише за умови, що вони не порушують права інших людей. Для того, щоб це стало можливим, суспільство має створити рамки, які дозволять, базуючись на узгоджених

політичних принципах і методах управління, обговорювати, ухвалювати та послідовно виконувати правила, які застосовуються до всіх. У сучасних демократичних країнах ці принципи та стандарти закріплені у правах людини та верховенстві права.

Гуманізм – це принцип і показник рівня цивілізованості людини і суспільства, що пронизує всі сфери людської життєдіяльності, має універсальний космополітичний характер, належить до основних соціальних цінностей і виражається через такі категорії, як «справедливість», «рівність», добро», «права і обов‟язки людини» [137, с. 228]. На думку В. Косовича, принцип гуманізації права – це поступове втілення в норми права загальнолюдських принципів права, розширення законодавчого закріплення основних прав людини, піднесення рівня соціальної справедливості правового регулювання тощо [87].

Отже, дотримання принципу гуманізму у діяльності усіх посадових осіб органу публічної адміністрації є основною ознакою правової, демократичної держави. Утвердження людини найвищою соціальною цінністю визначає гуманістичну спрямованість усієї правової системи України. Принцип гуманізму передбачає дотримання таких вимог: змістовне наповнення нормативно-правової бази держави основними загальнолюдськими цінностями та ідеалами, закріплення в них основних принципів ефективного гарантування усіх прав і свобод людини і громадянина, повний та своєчасний захист таких прав відповідно до національних та міжнародних стандартів тощо. Забезпечення реалізації зазначених вище вимог принципу гуманізму гарантується насамперед Основним Законом, в якому задекларовані основні засади гуманістичного спрямування національного законодавства; утвердженим демократичним вектором розвитку України, сприйняттям українським суспільством загальновизнаних норм міжнародного права, а також ратифікованими міжнародними та європейськими стандартами, які містять пріоритетність загальнолюдських цінностей. Під час реалізації адміністративної юрисдикції

різними уповноваженими суб'єктами обов'язковою передумовою ефективності їх діяльності є неухильне та постійне дотримання вимог принципу гуманізму.

Принцип законності є універсальним принципом, зміст якого поширюється на всі сфери правового регулювання суспільних відносин. Він безпосередньо випливає із характеру адміністративної юрисдикції і полягає у тому, щоб усі уповноважені органи виконували поставлені завдання та функції на основі Конституції, законів України, а також інших нормативно-правових актів.

Як слушно зазначає В. Гаращук, законність, зовні відображена у правових актах, є тією межею, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх [43, с. 108]. На думку дослідника, законність – це також і режим системи взаємовідносин громадян, громадських, державних та недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, які представляють різні гілки державної влади.

В юридичній літературі зміст законності розглядається крізь призму таких трьох елементів: 1) наявність у суспільстві та державі правового законодавства (тобто діючі закони виражають право, правові принципи, правові ідеали вільного демократичного суспільства і правової держави); 2) здійснення, реалізація законів у діях посадових осіб органів держави та влади, місцевого самоврядування і громадських об'єднань – і тих, які за законом повинні забезпечувати громадян та інших осіб наданими їм правами і свободами, і тих, хто за законом повинен захищати права і свободи у випадку їх порушення; 3) ефективний юридичний захист дії законів, якому належать державний контроль і нагляд за дією законів, а також система індивідуального захисту з боку громадян та інших осіб своїх прав і свобод, законних інтересів. Нормативну основу законності становить право [80, с. 87-89].

Отже, адміністративна юрисдикція повинна ґрунтуватися на критерії законності, яка широко розуміється як дотримання закону та законодавче

встановлення повноважень та компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління. Законність – це правовий режим чіткого та неухильного виконання чинних законів усіма посадовими особами органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних підрозділів) всіх сферах життєдіяльності людей; режим повного забезпечення прав та максимального виконання обов'язків усіма членами громадянського суспільства. Реалізація принципу законності в адміністративній юрисдикції суб'єктами публічної адміністрації набуває важливого значення в умовах існування правової держави.

Рівність перед законом – це принцип, згідно з яким усі люди мають бути однаково захищені законом. Також відома як рівність перед законом юридична рівність або юридичний егалітаризм. Даний принцип вимагає систематичного верховенства права, яке дотримується належного процесу для забезпечення рівного правосуддя і вимагає рівного захисту, гарантуючи, що жодна особа чи група осіб не буде мати привілеїв щодо інших за законом.

Зміст принципу правової рівності проявляється насамперед у рівності прав і свобод; рівності юридичних властивостей, у рамках яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом та судом. С. Лихачов зазначає, що принцип рівності на практиці передбачає забезпечення рівності сторін, що беруть участь у справі, надання безперешкодної можливості кожній зі сторін брати участь у всіх стадіях розгляду індивідуальної справи. Йдеться не тільки про положення ст. 24 Конституції України. Принцип рівності сторін набуває фундаментального значення в умовах, коли йдеться про принципову зміну парадигмальних уявлень про сутність і призначення адміністративного права [95, с. 16].

Таким чином, право на рівне ставлення вимагає, щоб усі люди мали однакове ставлення перед законом без дискримінації. Принцип рівності гарантує однакове ставлення до тих, хто перебуває в рівних обставинах, у законі та на практиці. Принцип рівності може за певних обставин вимагати

від держави вжити позитивні дії, щоб зменшити або усунути умови, які викликають або сприяють підвищенню рівня нерівності.

До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції нами було запропоновано такі: принцип компетентності (професіоналізму), принцип процесуальної економії (швидкості), принцип доступності, принцип змагальності, принцип диспозитивності та принцип гласності та відкритості.

Принцип компетентності (професіоналізму) належить до важливих спеціальних принципів у багатьох сферах, особливо тих, що стосуються діяльності органів публічної адміністрації. Вказаний принцип є неупередженістю, об'єктивністю та компетентністю під час виконання професійних обов'язків, підвищення рівня своєї загальної та професійної обізнаності, набуття нових та удосконалення вже існуючих навичок задля підвищення ефективності діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції.

А. Гапанович розглядає принцип професіоналізму представників державної служби у двох аспектах. По-перше, даний принцип зобов'язує державних службовців та осіб, які претендують на заміщення посад державної служби, мати необхідний рівень і вид професійної освіти, що відповідає посадовим повноваженням, професійний стаж, знання, навички (рівень кваліфікації); по-друге, складовою принципу професіоналізму державних службовців є здійснення постійної професійної діяльності, тобто професії [42, с. 115-117].

Професіоналізм та компетентність тотожні поняття, але не ідентичні. Під компетентністю розуміється специфічна здатність, необхідна для ефективного виконання конкретної дії в конкретній предметній галузі, яка включає вузькоспеціальні знання, особливого роду предметні навички, способи мислення, а також розуміння відповідальності за свої дії. Бути компетентним – значить мати набір специфічних компетентностей різного рівня [135]. У свою чергу, професіоналізм – це інтегрована характеристика якостей працівника, який високою мірою відповідає вимогам робочого місця, професійної діяльності. У широкому значенні – динамічна якість, що

формується у процесі професійного становлення працівника, інтегрування його особистості у професійну діяльність [60, с 601]. На нашу думку, професіоналізм є більш змістовно та сутністно широкою категорією, ніж компетентність. Втім, не заглиблюючись у семантичне значення понять професіоналізм та компетентність, можна констатувати той факт, що вони тісно пов'язані і стосуються абсолютно усіх, хто підпадає під категорію суб'єктів адміністративної юрисдикції. Пропонуємо під принципом (професійності) компетентності розуміти здатність оволодівати ґрунтовними знаннями в межах професійних повноважень, використовувати ефективні методи та засоби у процесі реалізації поставлених завдань, досягнення цілей, а також володіти сукупністю професійних знань, умінь та навичок їх реалізації. Суворе та неухильне дотримання принципу компетентності (професіоналізму) забезпечить необхідне та належне застосування юридичних засобів впливу та спрятиме підвищенню відповідальності суб'єктів адміністративної юрисдикції за проведену ними діяльність.

Ще один спеціальний принцип адміністративної юрисдикції – принцип процесуальної економії (швидкості). Сутність даного принципу полягає у тому, щоб досягти найбільшого, високого результату з найменшою витратою праці. Досліджуючи принцип процесуальної економії у адміністративному судочинстві, О. Капля пропонує під даним принципом розуміти засади обережного та раціонального використання процесуальних засобів, часу та сил суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності з одночасним забезпеченням правильного застосування адміністративно-процесуального законодавства з метою успішного виконання завдань адміністративного судочинства [72, с. 117].

Безсумнівно, тривалість провадження (не лише у випадку судового та адміністративного розгляду) є величезною проблемою, що має розміри соціальної проблеми, що викликає особливий інтерес громадян. Принцип процесуальної економії гарантує, що захист прав є ефективним, надається протягом розумного часу (тобто доцільно) і без надмірних і необґрунтованих

витрат для сторін, оскільки витрати та тривалість провадження можуть утримати сторони від здійснення своїх прав.

Принцип процесуальної економії може бути розкритий через такі основні тези – простота, швидкість та економічність. На практиці вказаний принцип розкривається через короткі процесуальні строки, простоту форми процесуальних дій, їх оперативність та динаміку. Окрім того, реалізація даного принципу можлива завдяки використанню комунікаційних технологій, особливо відеоконференцій і телеконференцій. Використання сучасних засобів зв'язку (зокрема електронної пошти та відеоконференцій) вважається одним із найвагоміших досягнень сучасності, зокрема і у діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції. У зв'язку з цим використання таких технологій має велике значення як альтернатива фізичній присутності осіб, експертів, сторін, представників суду тощо.

Отже, принцип процесуальної економії (швидкості) є одним із найважливіших принципів адміністративної юрисдикції і може бути досягнений шляхом популяризації та використання сучасних засобів зв'язку у діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, що, у свою чергу, дозволить витрачати менше ресурсів за невеликий проміжок часу.

Важливим принципом адміністративної юрисдикції можна вважати принцип доступності, сутність якого полягає у вільному доступі і можливості користуватися всіма процесуальними засобами, передбаченими адміністративно-процесуальним законодавством. Як слушно зазначає М. Смокович, чітке розмежування судових юрисдикцій, правильне визначення адміністративної юрисдикції сприятиме посиленню гарантій забезпечення дотримання принципів законності та реалізації принципу доступності судочинства в адміністративних судах [149, с. 268]. Вчений вважає, що кожна особа повинна мати не формальну, а реальну можливість доступу до правосуддя. Дійсно, практична реалізація відновлення порушеного права будь-якої особи не має бути обтяжена незрозумілими різноманітними процедурно-правовими чи фактичними перешкодами як на

момент її звернення до суду, так і безпосередньо під час самого процесу судового розгляду [150].

Принцип доступності може визначатися не лише через покращення доступу особи до суду чи гарантування правового представництва, а й як здатність шукати та отримувати засоби правового захисту через офіційні чи неофіційні установи правосуддя відповідно до міжнародних та національних стандартів прав людини. Вказаний принцип передбачає нормативний правовий захист, правову обізнаність, юридичну допомогу та консультації, винесення судових рішень, виконання та нагляд громадянського суспільства.

Отже, забезпечення принципу доступності адміністративної юрисдикції є комплексним явищем, що передбачає широкий спектр заходів, які забезпечують можливість кожному суб'єкту без зайвих перешкод та ускладнень не тільки звернутися до судових органів, а й у реальній можливості скористатися перевагами процедури судового розгляду та отримати належний захист своїх прав.

Змагальність як принцип адміністративної юрисдикції означає можливість сторін реалізовувати свої права та законні інтереси, впливати на хід розгляду та результат справи, вільно доводити свою позицію, при цьому не зловживаючи наданими правами. Принцип змагальності відповідає положенням міжнародних та національних нормативних актів і передбачає, що сторони наділені комплексом процесуальних прав, реалізуючи які вони можуть встановити факти, що підтверджують підозру чи обвинувачення, або, навпаки, повністю чи частково їх спростувати, пом'якшити покарання або довести факти, що підтверджують підозру чи обвинувачення – підозрюваний (обвинувачений) не винен.

В. Колпаков і В. Гордєєв тлумачать змагальність як своєрідну активність зацікавленої особи в результатах розгляду адміністративної справи, яка виявляється у тому, що сторони та інші учасники справи вправі вільно розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами, унаслідок чого активно впливати на процес вирішення справи з метою

захисту прав та охоронюваних законом інтересів, водночас акцентують вчені, розпорядження зазначеними правами відбувається під контролем суду [81, с. 18]. Сутність «принципу змагальності» як провідного принципу адміністративної юрисдикції полягає у праві бути почутим або в наданні сторонам можливості для обговорення. Принцип змагальності вимагає, щоб обидві сторони мали право на можливість представити свої твердження та докази, бути поінформованими у відповідний час про моменти, на які посилається протилежна сторона, і мати можливість оскаржити їх.

Отже, принцип змагальності полягає у наданні всім учасникам адміністративної справи рівних процесуальних прав, що на практиці виявляється у можливості захищати свої інтереси різними способами, як-то подання доказів, пояснень, клопотань, заперечення проти заяв, клопотань інших осіб чи ставити питання іншим учасникам справи тощо. Реалізація принципу змагальності є необхідною умовою ефективної діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції і є можливою за умови дотримання інших принципів.

З принципом змагальності тісно пов'язаний принцип диспозитивності. Незважаючи на специфіку публічно-правових відносин, яка полягає у нерівних можливостях, оскільки однією зі сторін є суб’єкт публічної адміністрації, диспозитивність як принцип є характерним для адміністративної юрисдикції. Вказаний принцип передбачає можливість осіб, які вступають у публічно-правові відносини, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами для захисту як власних, так і прав, свобод та інтересів інших фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Принцип диспозитивності характеризується такими положеннями:

– хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися;

– особа, якій належить право, може від нього відмовитись;

– нікого не можна примушувати пред'явити заяву проти своєї волі;

– адміністративний суд не повинен виходити за межі вимог сторін, за винятками, встановленими законом;

– правом розпоряджатися об'єктом процесу [142].

Таким чином, принцип диспозитивності в досліджуваній нами сфері проявляється у виразі свободи учасників процесу, які мають матеріальні та процесуальні права та можливість їх здійснювати з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів засобами, що встановлені чинним законодавством.

Відкритість та гласність є ключовими складовими для побудови підзвітності та довіри, необхідних для функціонування демократії. Вказаний принцип є однією із ключових цінностей сучасного цивілізованого суспільства. Втілення в життя цього принципу обумовлене необхідністю широкої поінформованості суспільства про діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції зі здійснення адміністративно-процесуальних функцій. Поряд із закріпленим правом громадян на одержання інформації про діяльність органів держави, національне законодавство містить норму, якою прямо покладено обов'язок на відповідні органи повідомляти громадян про прийняті ними рішення. Відтак, діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції повинна здійснюватись відповідним чином.

Як вказують дослідники, принцип гласності передбачає, що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його судової справи, особа вправі отримати таку інформацію незалежно від того, відкритим чи закритим було судове засідання [38, с. 137].

Таким чином, досліджуваний принцип виявляється у відкритому характері діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та забезпечує відкритий розгляд адміністративної справи, допуску усіх зацікавлених осіб брати участь у ній. Принцип відкритості та гласності дозволяє особам брати

участь у процесі прийняття рішень. Вони можуть отримати всю публічну інформацію про роботу державного управління та брати участь у прийнятті його рішень.

В узагальненні вище викладеного зазначимо, що принципами є основоположні, керівні ідеї, постулати, які наповнюють правову систему змістом; вони є системоутворюючими елементами правових норм та інститутів; визначаючи принципи права співвідносно до адміністративної юрисдикції, можна сказати, що саме вони визначають функціонування адміністративної юрисдикції. Принципами адміністративної юрисдикції виступають визначальні положення, які віддзеркалюють її специфіку та зміст, а також визначають повноваження та процесуальну діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Проведене дослідження дає підстави для констатування важливості та значущості кожного принципу адміністративної юрисдикції. Узагальнення теоретичних напрацювань щодо принципів адміністративної юрисдикції дає можливість виділити такі загальні та спеціальні принципи. До загальних принципів адміністративної юрисдикції належать: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина (гуманізму), законності, рівності. До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції нами було запропоновано віднести такі принципи: компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості.

Висновок до розділу 1

1. З'ясовано, що: методологія і системи проведення наукового дослідження є взаємопов'язаною сукупністю принципів, прийомів, методів, способів, процедур наукового пізнання, а також загальної та робочих гіпотез;

методологія дослідження проблематики «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» є взаємопов'язаною та взаємоузгодженою сукупністю принципів, методів, прийомів, способів,за допомогою яких здійснюється наукове пізнання їх правового статусу, основних ознак та функцій, повноважень та компетенції з метою удосконалення та підвищення ефективності їх законної діяльності**;** ефективність зазначеного наукового дослідження сукупністю використання загально-філософських та загальнонаукових (діалектичний метод, системний метод, системний підхід, структурно-функціональний метод), загально-логічних (аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, класифікація) та спеціальних (порівняльно-правовий метод, формально-правовий метод, метод контент-аналізу, метод герменевтики конкретно-правовий, прогностично-правовий) методів наукового дослідження.

2. Встановлено такі суттєві ознаки поняття «адміністративна юрисдикція»: а) діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних підрозділів); б) законодавче встановлення повноважень та компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління; в) змістом діяльності є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень; г) закріплення результату в юрисдикційному акті (постанові) та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності; д) обов'язковість виконання прийнятого рішення та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи. Встановлено суттєві ознаки поняття «адміністративна юрисдикція» та із їх врахуванням визначено авторську дефініцію «адміністративна юрисдикція».

Досліджено, що суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи виконавчої влади, їх посадові особи, суд, органи місцевого самоврядування, їх внутрішньорганізаційні структури. Суб'єкти адміністративної юрисдикції є самостійними органами, мають відповідно до їх повноважень компетенцію, яка розмежовує їх діяльність з юрисдикцією інших таких суб'єктів; порядок їх діяльності регулюється законодавчими та підзаконними актами; кожним із них здійснюється свій специфічний спосіб правової охорони суспільних відносин.

Відмічено різноаспектну класифікацію насамперед суб'єктів адміністративного судочинства та суб'єктів правоохоронних органів, що пояснюється їх основним місцем у захисті прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб, захисті правопорядку та громадської безпеки, попередження та припинення порушення правопорядку. Запропоновано здійснювати поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК).

3. З'ясовано, що діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції повинна базуватися на певних принципах. Принципи права небезпідставно вважаються однією із центральних правових категорій у сучасній юридичній науці, оскільки є формою зовнішнього вираження права, своєрідним його орієнтиром.

Визначено, що принципи права є базовим та основоположним поняттям, яке пронизує значну кількість правових явищ та категорій. Наявність у правовій системі сталих принципів права може говорити не тільки про теперішній її розвиток, а й про постійне подальше удосконалення. Відтак, їх існування стимулює системність права, його внутрішню єдність та взаємоузгодженість.

Запропоновано до загальних принципів адміністративної юрисдикції

віднести такі: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина (гуманізму), законності, рівності. До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції нами було запропоновано віднести такі принципи: компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості.

Встановлено, що даний перелік принципів не може вважатися вичерпним. Вказані принципи взаємопов’язані між собою, здійснюються в нерозривній єдності, а їх послідовна реалізація дозволяє досягти належних та необхідних результатів у практичному здійсненні адміністративної юрисдикції.

РОЗДІЛ 2
ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОСНОВНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

2.1 Адміністративна юрисдикція суду: зміст та основні ознаки

Компетенція будь-якого державного органу завжди законодавчо встановлена і випливає із його повноважень. Поняття повноважень і компетенції достатньо широко розглянуті в теорії права у загальному розумінні та в галузевій науці стосовно тієї чи іншої сфери діяльності. Повноваження суб'єктів, їх обсяг і способи реалізації визначені в самостійній групі правових норм – компетенційних нормах. Однак, ще на сьогодні зазначені категорії, які, попри ґрунтовні доктринальні дослідження, не мають однозначного визначення, у тому числі у сфері адміністративної юрисдикції суду, хоча різні її аспекти активно розглядаються науковцями, у тому числі цю проблематику вивчають В. Бевзенко, Р. Ватаманюк, М. Гаврильців, В. Гордєєв, М. Калантай, Т. Кравцова, М Ковалів, О. Кубоба, Я. Сідей, С. Стахура, О Сибіга, Г. Панова, Н. Панова, І Петрова, І. Черняхович та інші автори.

Наведемо деякі трактування термінів, які будемо використовувати під час нашого дослідження. І. Голосніченко наводить загальне визначення повноваження та таке поняття для галузі права. До загального розуміння повноважень науковець відносить: це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому. Авторське визначення цього поняття для галузі права є таким:

повноваження представляють собою зумовлені особливостями галузі правовий інститут, змістом якого є норми права, що закріплюють правила встановлення та зміст прав і обов’язків, набутих відповідними суб’єктами галузевих правовідносин [47, с. 152].

А. Солонар розкриває тісну пов’язаність між повноваженням і компетенцією таким чином: поняття компетенції слід розуміти як сферу діяльності певного органу (що саме повинен робити даний орган) та необхідні для цього повноваження, для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов’язками, які можна окреслити поняттям «повноваження». У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції [151, с. 254].

Під компетенцією суб’єктів адміністративної юрисдикції науковці, здебільшого, розуміють законодавчо встановлені повноваження щодо розгляду і вирішення справ про конкретні адміністративні правопорушення. Складовими таких повноважень є сукупність функціонального, предметного, процесуального аспектів. Пріоритетну роль у здійсненні адміністративної юрисдикції відводять судовій гілці влади, сутності адміністративного судочинства та адміністративно-деліктного законодавства.

В Бондаренко зазначає, що у сучасному розумінні адміністративне судочинство в законодавстві та судовій практиці охоплює діяльність щодо здійснення правосуддя у справах, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, провадження у справах про адміністративні правопорушення господарськими судами та судами загальної юрисдикції [27, с. 77]. Таку ж позицію займають більшість дослідників.

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 [109, с. 39]. Аналогічну точку зору висловлює в кандидатському дослідженні й Я. Сідей [145, с. 196-200].

Судова компетенція, в розумінні адміністративної юрисдикції суду, як і адміністративна юрисдикція загалом, активно розглядається фахівцями. Звернемо увагу на таку позитивну рису наукових досліджень, як логічність викладу матеріалу, наведення словникових та доктринальних визначень понять «адміністративна юрисдикція», «публічно-правовий спір», «підсудність», розгляд їх специфіки в певних галузях права. Однак багатоаспектність та численність наукових досліджень не забезпечила однозначність навіть основних понять проблематики. Вважаємо, що дискусійність поглядів зумовлена як недосконалою позицією законодавця щодо застосування різних правових категорій у правових документах, так і відсутністю єдиних підходів вчених щодо вироблення авторських дефініцій. Структура адміністративної юрисдикції суду розкривається більш узагальнено із врахуванням особливостей вирішення публічно-правових спорів стосовно тих чи інших суспільних відносин. При цьому науковці виходять із тих істотних ознак, які вони вважають основними. Подальшого дослідження потребує проблематика поняття компетенції адміністративного суду як одного із основних в адміністративному судочинстві.

Вважаємо, що у загальному розумінні такий підхід до визначення судової юрисдикції та компетенції є правильним. Великий юридичний словник вказує: компетенція є сукупністю юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоуправління) або посадової особи, яка визначає його місце у системі державних органів (органів місцевого самоуправління) [40, с. 293].

Розгляду компетенції адміністративного суду передує з'ясування його адміністративної юрисдикції. Вона встановлена КАС України у Главі 2 «Адміністративна юстиція» Розділу 1 «Загальні положення». В ній розмежовується предметна юрисдикція (параграф 1), інстанційна юрисдикція (параграф 2); територіальна юрисдикція (підсудність) (параграф 3).

Юрисдикція визначається, виходячи із сукупності адміністративних ознак (властивостей) справи, на основі яких закон визначає суд, та має право розглянути справу й вирішити її по суті. При цьому юрисдикція справи визначається за допомогою таких критеріїв, які характеризують різновиди юрисдикції справ: 1. Предмет судового розгляду – спір про право. 2. Суб'єктний склад сторін спору. 3. Інстанційна побудова судової системи. 4. Територія, на яку поширюється діяльність суду. Відповідно до цих критеріїв розмежування компетенції різних судів виділяють такі види адміністративної юрисдикції: а) предметна; б) суб'єктна; в) інстанційна; г) територіальна [89, с. 160].

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства надає підстави стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів є розмежуванням компетенції між окремими ланками системи адміністративних судів і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ. Очевидно, що повноваження адміністративних судів здійснювати правосуддя щодо тих чи інших публічно-правових спорів встановлюється за допомогою юрисдикції. Чинні нормативні положення КАС України визначають предметну, територіальну та інстанційну юрисдикцію адміністративних справ (ст. ст. 19-30 КАС України) [57, с. 79].

Стаття 19 КАС України вказує на категорії публічно-правових справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, перелік складає 15 видів таких справ, а саме:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

1-1) спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень

щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем

спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;

14) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

15) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу [76].

Аналіз наведеної статті дозволяє зробити висновок про те, що юрисдикція адміністративних судів охоплює публічно-правові спори в більшості суспільних відносин між суб'єктами владних повноважень і фізичними та юридичними особами; між самими суб'єктами владних повноважень щодо їхньої компетенції у сфері управління; а також оскарження рішень владних суб'єктів, їхніх дій чи бездіяльності. Варто вказати, що в коло адміністративної юрисдикції входить розгляд публічно-правових спорів у таких на сьогодні важливих сферах, як проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з встановлення приватного партнера та концесійного конкурсу; пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; вилучення або примусового

відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності та ін.

Відповідно до п. 2 ст. 4 КАС України публічно-правовим спором є 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

– 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 з наданням або ненаданням такою особою зазначених послуг; або

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [76].

Отже, КАС України передбачає, що під юрисдикцією адміністративних судів знаходяться публічно-правові спори. Тому насамперед потрібно визначитись із характерними ознаками правового спору та з тим, які із них є публічно-правовими. М. Ковалів, М. Гаврильців, І. Стахура називають такі характерні ознаки правового спору:

1) правовий спір виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки);

2) правовий спір спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи;

3) реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої;

4) юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи;

5) способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутися до альтернативних засобів захисту прав [10, с. 131-132].

До розгляду публічно-правового спору призводить виникнення публічно-правового конфлікту, предметом якого виступатимуть приватні чи публічні інтереси сторін спору. Враховуючи, що однією із сторін публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, а іншою стороною приватні чи юридичні особи, між ними виникатимуть публічно-правові відносини. А предмет конфлікту знаходитиметься у площині реалізації прав та обов'язків, які закріплені певною матеріальною нормою. До предмета розгляду публічно-правових спорів належать: публічні та приватні інтереси та права; компетенція органів публічної (державної та самоврядної) влади та їх посадових осіб; дія, бездіяльність, рішення суб'єктів публічно-правових відносин [77].

Спори фізичних та юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень є публічно-правовими. У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» зазначено, що для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватно-правовий спір. Вирішуючи питання про зарахування норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій [131].

У справі № 826/14759/18, яка розглядалася Шостим апеляційним адміністративним судом, зокрема, зазначається, що необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. Ці функції суб'єкт повинен виконувати саме в тих правовідносинах, у яких виник спір [176].

Владні управлінські функції насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Однак, окремі владно-управлінські функції має також законодавчий орган, Президент України, органи прокуратури, інші державні органи. Під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, розуміють будь-які владні повноваження зазначених органів та суб'єктів державної влади, що не належать до повноважень у сфері законодавства та правосуддя. Основними є такі групи владних управлінських функцій: 1) здійснення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль.

У рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 04.09.2018 р. у справі №К/9901/47078/18 за позовом до державного реєстратора про визнання дій протиправними, зазначається, що хоча участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий, однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин [37]. Публічно-правовий спір є юридичним конфліктом, що виник між органом публічної адміністрації при реалізації ним владних повноважень і фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації [161, с. 111].

Вважаємо, що до основних ознак публічно-правового спору на відміну від ознак правового спору варто віднести таку ознаку, як спрямованість спору на виконання обов’язків суб’єкта владних повноважень в межах його компетенції, а не лише забезпечення його публічних інтересів.

Варто враховувати, що будь-яка справа адміністративної юрисдикції ґрунтується на публічно-правовому спорі, однак не кожен публічно-правовий спір може бути переданий на розгляд адміністративних судів. Категоріальною теоретичною конструкцією має вважатись саме «публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів» («справа адміністративної юрисдикції»), а не «публічно-правовий спір», оскільки публічно-правовий спір може вирішуватись за правилами іншого судочинства, крім адміністративного. Характеризується кількома атрибутивними ознаками, серед яких участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання у цих самих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг. Водночас конкретних та зрозумілих згадувань у положеннях законодавства про адміністративне судочинство, про публічно-правовий характер спору немає, а також немає жодних критеріїв розрізнення спорів, що випливають із виконання суб'єктами владних повноважень публічно-владних управлінських функцій та є такими, природа яких є публічно-правовою, і тих, що є публічно-правовими [24, с. 74, 76].

Отже, суб'єктом публічно-правових (адміністративно-правових відносин) є суб'єкт владних повноважень. Пункт 7 ч. 1 ст. 4 КАС України його визначає як орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг), фізичні та юридичні особи, громадські організації [76]. У дисертаційному дослідженні О. Рой наводить доктринальну авторську дефініцію поняття «суб'єкт владних повноважень», це – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання

делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, що діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною, для практичного виконання завдань і функцій держави» [138, с. 70]. У наведеній дефініції розширено поняття терміну «законодавство» та підкреслена спрямованість діяльності суб'єкта владних повноважень.

Однак варто констатувати відсутність чітких критеріїв систематизації спорів у сфері публічно-правових відносин, що вирішуються адміністративними судами. У більшості випадків класифікація здійснюється у межах окремих підходів до розмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судових юрисдикцій. Цінність таких підходів очевидна, однак, у деяких випадках класифікація зводиться лише до констатації видів спорів, представлених за предметним критерієм у статті 19 КАС України, в інших – такий критерій доповнюється переліком видів суб'єктів владних повноважень, враховується складність справи, терміновість вирішення спору, особливості порядку вирішення (форми адміністративного судочинства) спорів у сфері публічно-правових відносин та предмета оскарження (рішень, дій чи бездіяльності чи то нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, адміністративних договорів) [156, с. 254].

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких є пріоритетним швидке вирішення справ. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні (ст.12 КАС України) [76].

КАС України встановлює предметну юрисдикцію, інстанційну юрисдикцію, територіальну юрисдикцію (підсудність) суду. Коротко їх розглянемо.

1. Предметна юрисдикція встановлює, які справи у публічно-правових спорах розглядають адміністративні суди та на які справи юрисдикція адміністративних судів не поширюється, розмежовує предметну юрисдикцію адміністративних судів та розгляд кількох пов'язаних між собою вимог.

Предметна адміністративна юрисдикція є однією із основних ознак, що свідчить про відмінності адміністративного судочинства від інших видів судочинства. Стаття 19 КАС України встановлює категорії справ, які відносяться до компетенції адміністративного суду. Конкретно та ґрунтовно предметна юрисдикція адміністративного суду розглядається у публікації Т. Кравцової та Н. Петрової, в якій наведені відповідні приклади вітчизняного законодавства та реальної практики. Зокрема, у статті підкреслено, що дії суб'єктів владних повноважень, які спрямовані на виконання нормативно-правових актів різної юридичної сили, можуть бути двох видів: 1) дії вчиняються відповідно до нормативно-правового акта, який повністю чи частково суперечить правовим актам вищої юридичної сили; 2) дії вчиняються всупереч вимогам нормативно-правових актів, які застосовуються [89, с. 160].

Стаття 20 КАС України встановлює розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів та вказує, які справи підсудні місцевим загальним судам і які справи підсудні окружним адміністративним судам. Місцевим загальним судам підсудні адміністративні справи: 1) з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення до адміністративної відповідальності); 2) адміністративні справи, пов'язані із виборчим процесом чи проведенням референдуму; 3) адміністративні справи, пов'язані із перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України; 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 цієї статті; 5) адміністративні справи щодо оскарження рішень

Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 року» [76].

М. Вербіцька і В. Семенюк доречно піднімають питання про необхідність встановлення меж між адміністративною і конституційною юрисдикцією. Вони вказують на той факт, що предметом адміністративної юрисдикції можуть бути підзаконні правові акти. Юрисдикція Конституційного Суду також поширюється на низку підзаконних актів, вичерпний перелік яких визначено пунктом 1 частини першої статті 150 Конституції України. Тобто предмет перегляду і еталон для оцінки в адміністративній та конституційній юрисдикціях нерідко збігатимуться. Це може призвести до дублювання компетенції адміністративних судів та Конституційного Суду, а отже, - до різних результатів перегляду правових актів.

Ними наводяться три варіанта розв'язання такої ситуації. Перший з них полягає у вилученні з адміністративної юрисдикції повноваження вирішувати питання про конституційність правових актів. Інший підхід щодо проведення поділу між адміністративною і конституційною юрисдикціями запропоновано проєктом Адміністративного процесуального кодексу України. Ним передбачено, що адміністративні суди вирішують у порядку адміністративного судочинства всі спори про правові акти, крім тих справ, які згідно з Конституцією України вирішуються Конституційним Судом у порядку конституційного судочинства. Третій варіант розв'язання проблеми меж адміністративної та конституційної юрисдикцій полягає у наданні фізичним та юридичним особам, які вважають, що їхні права порушено, можливості оскаржити до адміністративного суду будь-який правовий акт не тільки з огляду на його незаконність, а також з огляду на невідповідність Конституції України. Відмінність між адміністративною і конституційною юрисдикціями при такому підході можна провести за суб'єктами звернення до суду, мотивами звернення і об'єктом судового захисту [36, с. 203]. На наш

погляд, третій запропонований варіант вартий уваги, подальшого розгляду та впровадження.

Стаття 21 КАС України встановлює загальні правила розв'язання кількох пов'язаних між собою вимог: 1. Позивач може заявити кілька вимог в одній заяві, якщо вони пов'язані між собою. 2. Якщо означена справа територіально підсудна різним місцевим судам, то її розглядає один суд за вибором позивача. 3. Якщо справа щодо однієї із вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному судді, то тоді таку справу розглядає окружний адміністративний суд. 4. Якщо справа щодо однієї із вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному судді, то тоді таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд. 5. Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити адміністративно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судом у порядку цивільного або господарського судочинства. 6. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом [76].

Слід також зазначити, що в адміністративному судочинстві предметна підсудність може бути:

- імперативною. Законом визначено лише один суд, який уповноважений розглядати справу;

- альтернативною. Законом визначено два суди, кожен з яких уповноважений розглядати справу. До якого суду звернутися, обирає позивач;

- за зв'язком вимог. Підсудність справи визначається залежно від підсудності декількох вимог, об'єднаних у позовній заяві [110].

2. Інстанційна юрисдикція встановлює: 1) які адміністративні спори вирішують місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) як суди першої інстанції; 2) які судові рішення місцевих адміністративних судів переглядає суд апеляційної інстанції; 3) перегляд судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів Верховним Судом у касаційному порядку як судом касаційної інстанції.

Отже, КАС України визначено три інстанції, яким підсудні адміністративні спори: 1) місцеві адміністративні суди; 2) апеляційні адміністративні суди; 3) суд касаційної інстанції – Верховний Суд. Тобто, як правильно зазначає А. Осадчий, інстанційна підсудність – сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів при розгляді адміністративних справ по певній інстанції (першій, апеляційній, касаційній та перегляді судових рішень Верховним Судом України) [112, с. 350].

Окрім того, 1) апеляційному адміністративному суду в апеляційному округі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб; 2) апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об’єктів нерухомого майна, що на ній розміщені; 3) Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради

правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [166, с. 165].

Основні цілі впровадження та існування інстанційної юрисдикції полягають у наступному:

– інстанційна юрисдикція допомагає визначити обсяг повноважень кожної ланки системи адміністративних судів та на підставі цього відмежувати повноваження однієї судової ланки від іншої;

– інстанційна юрисдикція допомагає визначитись із співвідношенням повноважень кожної ланки системи адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ;

– інстанційна юрисдикція дає можливість визначити роль і місце апеляційних адміністративних судів та Верховного Суду в системі адміністративних судів України [144, с. 130].

С. Гнатюк, І. Богомазова констатують, що інстанційний принцип формування системи судів дає можливість незадоволеному рішенням у справі учасникові судового процесу звернутися до судової інстанції вищого рівня з вимогою переглянути рішення суду попередньої інстанції. Саме принцип інстанційності забезпечує конституційне право особи на оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку. Закріплюючи положення інстанційної підсудності, слід дотримуватися принципу, відповідно до якого одній ланці судової системи відповідає лише одна судова інстанція [46, с. 137].

3. Територіальна юрисдикція (підсудність) встановлює підсудність справ за вибором позивача, підсудність справ за місцем проживання або місцем знаходження відповідача; виключну підсудність; підсудність справ, у яких однією із сторін є суд або суддя; передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого; недопустимість спорів про підсудність.

Визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи.

Підсудність є складним правовим інститутом, що має специфічне значення і для судочинства загалом, і для адміністративного зокрема. Під підсудністю слід розуміти процесуальний інститут, який дозволяє розмежовувати компетенцію різних ланок судів з огляду на властивості конкретної справи, що підлягає розгляду. Щодо критеріїв розподілу справ, то такими у предметній підсудності є характер предмета спору або суб'єкти правовідносин, що конфліктують. В основу територіальної підсудності адміністративних справ покладено критерії її визначення: адміністративно-територіальний устрій України; місцезнаходження відповідача; місцезнаходження позивача; державне, суспільне чи міжнародне значення адміністративних справ; специфіка, суб'єктний склад, зміст публічно-правових відносин та їх об'єкт [44, с.143-144].

Поняття «підсудність» визначається як розмежування справ між різними видами судів, судами різних ланок судової системи та судами однієї ланки. В адміністративному деліктному праві питання судової підсудності може викликати проблему лише за умови виникнення труднощів при визначенні суду (районного, районного в місті, міського суду), який уповноважений розглядати справу відповідно до статті 221 КУпАП [29, с. 60].

Територіальна підсудність визначає порядок розподілу справ між судами одного й того ж рівня залежно від території, на яку поширюється їхня юрисдикція. У чинному КАС України передбачені такі підвиди територіальної підсудності: загальна, альтернативна, особлива, виключна. Територіальна (загальна) підсудність встановлюється як загальне правило і застосовується у тому випадку, коли вона не змінена або доповнена іншим видом територіальної підсудності. Альтернативна – це підсудність за вибором позивача за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Особлива підсудність – полягає у специфіці суб'єктного складу сторін у

адміністративній справі. Підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. Підсудність справ, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності (ст. 28 КАС України); виключна підсудність полягає у встановленні процесуальним законом тільки одного конкретного суду, який може розглядати ту чи іншу категорію справ [138, с. 124-125].

Визначення підсудності справ в адміністративному судочинстві, як зазначають М Ковалів, М. Гаврильців, І. Стахура, є настільки складна річ, що потребує постійного як наукового, так і практичного аналізу та вивчення. Актуальність цієї проблеми полягає не тільки в тому, що вона породжує судову тяганину для сторін, але і небажані наслідки навіть для самих суддів. Адже відповідно до ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» однією із підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов’язані з порушенням правил підсудності чи підвідомчості. Слід звернути увагу на те, що законодавець, прийнявши цю правову норму, закріпив як підставу для дисциплінарної відповідальності судді не лише умисне порушення ним правил підсудності чи підвідомчості, а й навіть недосконале знання норм, які регулюють ці правила.

У випадках, встановлених ст.29 КАС України, допускається передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого (перелік становить 10 пунктів), у цьому разі приймається відповідна ухвала, яка може бути оскаржена.

У разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій стадії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є

компетентним у її розгляді. (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України). Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду [10, с. 240 -241].

Предметна компетенція адміністративних судів встановлена також ст.125 Конституції України, яка, зокрема, зазначає: з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [86].

Наведемо приклади основних правових положень розгляду окремих адміністративних спорів в адміністративному судочинстві. Зокрема, в його межах розглядаються спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Адміністративний договір п.16 ст.4 КАС України визначається як спеціальний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій:

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта.

Зважаючи на значну різноманітність адміністративних договорів, їх можна класифікувати за певними критеріями:

1. Залежно від предмета доцільно виокремити: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державне замовлення, державні контракти);

контракти з державними службовцями; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, охорона громадського порядку та майна).

2. З огляду на суб'єкт, договори можуть бути укладені: між суб'єктами публічної адміністрації; між публічною адміністрацією та недержавними організаціями; між публічною адміністрацією та громадянами.

3. Залежно від характеру відносин суб'єктів варто розрізняти: договори суб'єктів, які не наділені контрольними, наглядовими повноваженнями чи іншими спеціальними повноваженнями один відносно іншого.

4. Договори, у яких один із суб'єктів наділений будь-якими спеціальними повноваженнями щодо іншої сторони (сторін**)** [153, с. 93-94].

Базовим положенням, яке б розмежовувало адміністративний договір, спір, щодо якого підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства, від інших договорів (господарського, цивільного, трудового) є, по-перше, мета – безпосереднє задоволення суспільних (публічних) потреб; по-друге, суб'єкт – одним із сторін договору обов'язково повинен бути суб'єкт владних повноважень, який шляхом укладення договору реалізує власну компетенцію; по-третє, зміст договору мають складати такі права і обов'язки сторін, з реалізацією яких виникнуть публічні або адміністративно-правові відносини; по-четверте, існування такого договору випливає із публічно-правових норм (Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного кодексу України, Законів України «Про державний матеріальний резерв», «Про соціальні послуги», «Про угоди про розподіл продукції», «Про військовий обов'язок і військову службу» тощо). На мій погляд, було б не зайвим запровадити дозвільний (а в деяких випадках і обов'язковий) порядок включення або до договорів (шляхом прийняття типових договорів для різних категорій адміністративних договорів), або ж до законодавства (до норм, що обумовлюють укладення адміністративного

договору) застереження про розгляд спорів щодо них у порядку адміністративного судочинства [160, с.122-123].

Під адміністративну юрисдикцію також підпадають спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Процес підготовки та проведення виборів усіх рівнів, враховуючи їхнє суспільно-політичне значення для держави, виступає підґрунтям для виникнення великої кількості конфліктів між їхніми учасниками. Кожний етап виборчого процесу опосередкований рішеннями, діями його учасників, які потенційно можуть стати предметом виборчого спору і суттєво вплинути на результат виборів. Досить високий рівень «конфліктності» виборчого процесу створює умови для підвищеної уваги законодавчого органу до питання визначення юрисдикційності виборчих спорів, зокрема до встановлення меж належності виборчих спорів до адміністративної юрисдикції [33, с. 15].

Кожне провадження з наведених справ має свої особливості. Ці особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій є такими [76]:

1. Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

2. Виборець, учасник всеукраїнського референдуму (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

3. Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму

оскаржуються до Верховного Суду. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до апеляційного адміністративного суду в межах апеляційного округу, що включає м. Київ.

4. Рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських (у тому числі міст Києва та Севастополя), районних у міста**х** виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим зі всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

5. Рішення, дії чи бездіяльність територіальний виборчих комісій, дільничих комісій з референдуму, членів цих комісій оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

Інші особливості, викладені в п.6-11 ст. 273 КАС України, стосуються встановлення строків на подання позовних заяв щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій та судових органів, куди вони повинні бути подані [76].

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 280 КАС України) полягають у тому, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи встановлення іншого обмеження на свободу мирного зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Особливість такого провадження також полягає у тому, що про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача. Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно. Якщо позовна заява надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, вона залишається без розгляду, окрім того, позовна заява залишається без розгляду у разі неявки позивача у судове засідання (незалежно від поважності причини); надходження клопотання позивача про розгляд справи без його відсутності; залишення позивачем зали судових засідань до моменту виходу суду до нарадчої кімнати [76].

Відмітимо оперативне прийняття судового рішення адміністративного суду з питань реалізації права на свободу мирних зібрань. Такий підхід є надзвичайно важливим: в разі встановлення обмеження проведення мирного зібрання, його організатори повинні прийняти низку заходів, зокрема, зміни території проходження публічного заходу, часу проведення, наглядної інформації.

Виключною компетенцією судів є підсудність справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління. А. Сахно робить такі висновки: по-перше, лідируюче місце суду зумовлено тим, що, на відміну від інших суб’єктів адміністративної юрисдикції, суд здійснює правосуддя, не входить до системи виконавчої влади, є незалежною судовою гілкою влади і може виносити законне та обґрунтоване рішення у справі. По-друге, відповідно до норм ст. 221 КУпАП до виключної підсудності судів віднесено розгляд і вирішення переважної більшості справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління (58 із 111 складів проступків, що становить 52,2 %), ступінь суспільної шкідливості яких наближена до ознак кримінальних

правопорушень. По-третє, у судді судів загальної юрисдикції є найширше коло повноважень не тільки з розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління, а в деяких випадках (ст. 185-3 КУпАП) компетенції щодо порушення справи про адміністративне правопорушення та складання відповідних процесуальних документів. По-четверте, суди (судді), на відміну від інших суб'єктів адміністративної юрисдикці, наділені правом накладення будь-якого адміністративного стягнення, передбаченого санкцією відповідної норми, що передбачає відповідальність за вчинене адміністративне правопорушення проти встановленого порядку управління. По-п'яте, до основних критеріїв, які обумовлюють віднесення справ про адміністративні правопорушення у сфері встановленого порядку управління до виключної компетенції суддів належать такі: 1) значимість об'єкта посягання; 2) підвищена шкідливість певних видів правопорушень проти встановленого порядку управління; 3) специфіка складів багатьох правопорушень означеної категорії; 4) необхідність охорони та захисту публічної влади [141, с. 28-33].

Компетенція адміністративних судів в окремих галузях суспільних відносин встановлена, у тому числі ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про громадські об'єднання», ЗУ «Про виконавче провадження» та ін. У Законі України «Про громадські об'єднання» чітко визначено, що саме у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, повинні розглядатися справи про заборону діяльності відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації та про заборону громадського об'єднання. А в Законі України «Про виконавче провадження» вказано, що у такому самому порядку можуть бути оскаржені іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення; рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо

виконання рішень інших органів (посадових осіб). Додатково можна зазначити, що у Законі України «Про доступ до публічної інформації» так само передбачено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [99, с. 427-428].

Однак, юрисдикція адміністративних справ поширюється не на всі справи. Пункт 2 статті 19 КАС України встановлює справи, на які не поширюється юрисдикція адміністративних справ, це справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення громадського об'єднання, саморегулівної організації) віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Зауважимо, що пункт 9 вказує на спори оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; пункт 10 вказує на спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб [76].

Адміністративна юрисдикція суду передбачає також застосування:

– кримінального процесуального кодексу України для вирішення у передбаченому ним порядку питань, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження та інших процесуальних заходів;

– кримінально-виконавчого кодексу України з метою вирішення подання про застосування до особи примусового лікування, сплати штрафу, встановленого вироком суду, подання про звільнення від відбування покарання внаслідок психічної чи іншої важкої хвороби, умовно

дострокового звільнення від відбування покарання або заміна не відбутої частини покарання більш м'яким;

– правовідносини за участі суб'єктів владних повноважень, які не врегульовані нормами цих кодексів і щодо яких немає спеціальних правил оскарження їх діяльності під час здійснення ними управлінських функцій, стосуються не кримінально-процесуальних, а публічно-правових відносин, а тому правомірність дій таких посадових осіб може перевірятися у порядку адміністративного судочинства;

– Кодексу України про адміністративні правопорушення для розгляду справ про адміністративні правопорушення, що перелічені у ст.ст. 221, 221-1 цього Закону; оскарження до суду заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– Цивільного процесуального кодексу України, за яким суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо: захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; оскарження рішень третейських судів, про видачу виконавчих листів на примусове виконання рішень третейських судів; оспорювання рішень міжнародного комерційного арбітражу, а також про визнання та надання дозволу на виконання рішень міжнародного комерційного арбітражу [99].

Отже, із врахуванням специфіки адміністративної юрисдикції суду розроблено її авторське визначення: *адміністративна юрисдикція суду є повноваженням судових органів, які реалізуються у правовій сфері з метою встановлення порядку та процесуальних процедур здійснення судочинства, поділяється на предметну, інстанційну, територіальну, за формою здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного), судовий розгляд публічно-правових спорів між суб'єктом владних повноважень та фізичними або юридичними особами, або органами влади з питань розмежування повноважень, або щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності,*

закінчується ухваленням рішення в суді першої інстанції або прийняттям постанови в апеляційному та касаційному порядку.

Необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. До основних ознак публічно-правового спору, на відміну від ознак правового спору, відноситься така ознака, як спрямованість спору на виконання обов’язків суб’єкта владних повноважень в межах його компетенції, а не лише забезпечення його публічних інтересів. Кожна справа адміністративної юрисдикції ґрунтується на публічно-правовому спорі, однак не кожен публічно-правовий спір може бути переданий на розгляд адміністративних судів, оскільки він може вирішуватись за правилами іншого судочинства, крім адміністративного.

Адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного) за правилами, передбаченими КАС України. Адміністративна юрисдикція поділяється на предметну, інстанційну, територіальну, кожна з яких відіграє свою роль та значущість.

Виключною компетенцією судів є підсудність справ про адміністративні правопорушення проти встановленого порядку управління. КАС України встановлені особливості провадження у справах, за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання, укладання, припинення, виконання, розірвання адміністративного договору; спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму та ін.

Однак, юрисдикція адміністративних справ поширюється не на всі справи, перелік таких справ встановлений п. 2 статті 19 КАС України. Вони розглядаються в порядку конституційного кримінального, адміністративного судочинства та стосуються відносин внутрішньої діяльності або виключної компетенції юридичної особи.

2.2 Компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України

Поняття компетентності суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України є різноаспектним, що зумовлюється багатьма обставинами, у тому числі значними повноваженнями посадових та службових осіб правоохоронних органів, здійснення ними адміністративно-юрисдикційної діяльності в різних сферах охорони права та правозастосування.

Науковцями розглядаються окремі адміністративні правопорушення, провадження у справах про адміністративні правопорушення, заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та інші актуальні питання теорії адміністративної-юрисдикційної діяльності в цілому та правоохоронних органів зокрема. Однак необхідним є подальший аналіз та висвітлення компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України, що актуалізує відповідне дослідження.

Компетенцію і повноваження Національної поліції України у сфері адміністративно-деліктної діяльності досліджують В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Безпалова, І. Бережна, І. Голосніченко, В. Глуховеря, С. Гнатюк, І. Іванов, Л. Іщенко, В. Зуй, С. Комісаров, А. Кубаєнко, О. Миколенко, Р. Миронюк, О. Рябченко та інші вчені. Їх праці характеризують високий теоретичний рівень дослідження, повноту та ґрунтовність висновків. Проте вважаємо потрібним посилити увагу до комплексного розгляду компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України, здійснити комплексне дослідження проблематики «компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України», її поняття, зміст та сутність, завдання, законодавчу регламентацію, форми адміністративно-юрисдикційної діяльності та її особливості [171].

Наведемо низку визначень адміністративної юрисдикції Національної поліції України. В. Зуй вказує: це адміністративна юрисдикційна діяльність

поліції щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян та адміністративно-юрисдикційна діяльність щодо дисциплінарних проваджень, а також зауважує, що поняття суб'єкти адміністративної юрисдикції Національної поліції України є вужчим, ніж поняття органи Національної поліції України, тому що не всі служби і їх посадові особи користуються юрисдикційними повноваженнями, що істотно відрізняє адміністративну юрисдикцію цих органів від юрисдикції органів правосуддя [64, с. 108].

Л Іщенко під адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України розуміє здійснювану в чітко регламентованій процесуальній формі діяльність, котра має правоохоронний, державно-владний характер, що полягає в розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення у досудовому порядку, у проведенні досудового розслідування стосовно кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції, а також у провадженні із застосуванням заходів попередження і припинення здійснюваного у відповідних рамках адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції України [67, с. 108]. Зауважимо, що провадження заходів попередження і припинення тісно пов'язане із заходами відповідальності за порушення нормативно-правових визначень, про що варто було б вказати.

С. Комісаров категорію «адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції» розуміє як здійснювану в чітко регламентованій формі суспільних відносин, які виникають під час реалізації підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами), правоохоронної діяльності, що охоплює розділ справ про адміністративні правопорушення і прийняття владних рішень (актів) у встановленому законом порядку і формах з метою досягнення певних правових результатів, пов'язаних із застосуванням засобів адміністративного примусу до

порушників чинного законодавства у сфері функціонування Національної поліції [84, с. 76].

Адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України, визначає В. Пінчук, є визначена чинним законодавством процедура розгляду адміністративних правопорушень уповноваженими на це поліцейськими без звернення до суду, що характеризується унормованістю, наявністю декількох суб'єктів, обов'язковістю прийняття рішення та притягнення до відповідальності, до звернення до суду та іншими ознаками [121, с. 193].

Науковцями наводиться визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у вузькому та широкому розумінні. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції у вузькому змісті є врегульованою переважно нормами адміністративного права діяльністю органів і підрозділів Національної поліції (уповноважених працівників, які мають спеціальні звання) щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, що належать до її компетенції і накладення адміністративних стягнень на осіб, які вчинили такі правопорушення. У широкому змісті під адміністративно-юрисдикційною діяльністю поліції пропонується розуміти врегульовану переважно нормами адміністративного права діяльність органів і підрозділів Національної поліції (уповноважених працівників, які мають спеціальні звання) щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ конфліктного характеру, а саме справ про адміністративні правопорушення, справ про дисциплінарні проступки, справ за скаргами громадян, а також пов'язаних із ними адміністративно-процесуальних заходів [11, с 20].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції – це одна з важливих складових частин адміністративної діяльності поліції, змістом якої є визначений законом порядок здійснення процесуальної діяльності, пов'язаної з виявленням, припиненням правопорушення, порушенням, розслідуванням, розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення,

винесенням по них законних і об'єктивних постанов про адміністративну відповідальність та їх виконанням [12, с .8].

Аналіз наведених визначень дозволяє зробити висновок, що дослідниками адміністративно юрисдикційна діяльність Національної поліції України розкривається як специфічна, правозастосовна, правоохоронна, підзаконна, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами), змістом якої є провадження у справах про адміністративні правопорушення і застосування засобів адміністративного примусу (попередження, припинення, відповідальності) та забезпечення їх виконання.

Зміст та сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції України полягає у виявленні адміністративних порушень, збиранні та підготовці матеріалів, оцінці доказів, кваліфікації адміністративних проступків, застосування заходів відповідних адміністративних стягнень, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення або передачі матеріалів справи на розгляд судовим рішенням [92, с. 77]. Основне призначення адміністративно-юрисдикційної діяльності полягає у наданні правової оцінки відповідності поведінки об’єкта правового впливу вимогам, що встановлені на рівні відповідних нормативно-правових актів; розгляді, у разі виявлення порушень законодавства, справ про адміністративні правопорушення, ухваленню по них рішень щодо застосування до правопорушника адміністративних стягнень та виконанні прийнятих рішень [18, с. 142].

Характерними рисами адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції є:

- по-перше, її виключно державно-владний характер, що здійснюється тільки в офіційному порядку;

- по-друге, юрисдикція поліції завжди є адміністративною, тобто здійснюється тільки спеціально уповноваженими підрозділами та посадовими особами (див. ст. ст. 222, 255 КУпАП);

- по-третє, найважливішим у здійсненні юрисдикційних повноважень поліції є забезпечення нею правоохоронної діяльності в особі уповноважених органів та посадових осіб [12, с. 9].

Аналіз законодавчих актів, правоохоронної та правозастосовної діяльності правоохоронних органів, наукової правової літератури дозволяє виокремити особливості аналізованої діяльності, це:

1) широке коло суспільних відносин, що підпадають під адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронних органів;

2) її здійснення великим колом посадовців, які мають державно-владні повноваження у правоохоронних відносинах та право у разі виникнення публічно-правових спорів, предметом яких є порушення певних прав, їх розглядати та вирішувати;

3) значну спеціалізацію правоохоронних органів щодо розгляду таких адміністративних справ та можливість вибору правових санкцій до правопорушників;

4) одноособовість їхнього розгляду посадовими та службовими особами;

5) з окремих справ можливість проведення спрощеного адміністративно-юрисдикційного провадження;

6) адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів є виключно адміністративною (не судовою, однак в окремих випадках забезпечується виконання адміністративних наказів, призначених судами).

Основні ознаки адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції є такими:

1) вона є частиною адміністративної діяльності органів та підрозділів поліції;

2) носить виконавчо-розпорядчий характер;

3) виникає у результаті правового спору, який пов'язаний зі вчиненням адміністративного правопорушення (ст. 222, 255 КУпАП), тобто наявність певної спеціалізації, та необхідністю застосування до правопорушника адміністративних санкцій;

4) її здійснення відбувається у рамках реалізації органами та підрозділами поліції правоохоронних завдань та функцій (надання поліцейських послуг) та правозастосовної діяльності;

5) вимагає належного процесуального врегулювання;

6) є можливість спрощеного провадження (без складення протоколу про адміністративне правопорушення);

7) працівникам органів та підрозділів поліції надано право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення незалежно від розміру з використанням безготівкових платіжних пристроїв;

8) здійснюється виключно в одноособовій формі (індивідуально);

9) повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень наділені виключно працівники органів і підрозділів поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень;

10) її результатом має бути рішення у вигляді юридичного факту [18, с. 144].

С. Комісаров вважає необхідним окремо зазначити про питання віднесення до адміністративно юрисдикційної діяльності застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення. Провадження у справах про адміністративні правопорушення і застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення мають кілька спільних моментів: 1) підставами для застосування цих заходів, а також адміністративних стягнень є адміністративне правопорушення; 2) повноваженнями щодо застосування відповідних заходів наділені ті самі суб’єкти, які мають повноваження щодо застосування адміністративних стягнень; 3) правові норми, що регламентують застосування заходів

адміністративного попередження та заходів адміністративного припинення, містяться, як правило, у тих самих нормативно-правових актах, що регламентують застосування адміністративних стягнень, наприклад, у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП). З огляду на це вбачається доцільним додати до складових адміністративно-юрисдикційної діяльності провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення [83, с. 104].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України чітко законодавчо регламентована.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07. 2015 р. поліція наділена у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності основними повноваженнями (в ст.23 Закону міститься перелік із 35 пунктів), додатковими повноваженнями (ст.24 Закону) і повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (ст.25 Закону). Окрім того, в законі відокремлено повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією, основні повноваження керівника поліції, права та обов'язки поліцейських**.** У складі Національної поліції України функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення, на які також покладені певні повноваження.

Наведемо такі основні повноваження поліції: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживання заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень; вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального,

адміністративного правопорушення; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності; розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі та ін. [130].

Додаткові повноваження поліції встановлюються виключно законом у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальній цілісності, відсічі збройної агресії проти України, з метою забезпечення та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Виключно для реалізації своїх повноважень поліція здійснює також інформаційно-аналітичну діяльність, формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади; здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями та ін. [130].

На Національну поліцію України покладене завдання забезпечення публічної безпеки і порядку, і з цією метою попередження та боротьби з адміністративними правопорушеннями. Повноваження владних суб'єктів Національної поліції України реалізуються за допомогою поліцейських заходів, які встановлені Розділом 5 відповідного Закону. Це і превентивні поліцейські заходи, і поліцейські заходи примусу.

Законодавча визначеність повноважень та компетенції органів та співробітників поліції дозволяє визначити їх правовий статус. Найбільш повно це здійснив Т. Плугатар. У його дослідженні розглянуто поняття правового статусу загалом та стосовно поліцейських органів. До складових елементів правового статусу органів Національної поліції України як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності ним віднесено: правову основу, мету, завдання та принципи діяльності (цільовий блок), структуру, побудовану за функціонально-структурним принципом (структурний блок), права та обов'язки (компетенційний блок). У висновку науковець вказує, що під правовим статусом органу Національної поліції України слід розуміти сукупність закріплених у нормативно-правових актах працівників органів та підрозділів Національної поліції України, що надані їм для досягнення поставленої мети, виконання відповідних завдань і функцій щодо розгляду та вирішення відомчих справ і спорів, щодо оцінки їх відповідності закону, прийняття відповідних рішень, у тому числі і застосування юридичних санкцій до правопорушників із метою забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства та держави, підтримання публічної безпеки і порядку [122, с. 81-82].

Відповідно до ст. 222 КУпАП поліції надано право розглядати і вирішувати справи про: порушення громадського порядку, правил дорожнього руху, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, правил користування засобами транспорту, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, а також про незаконний відпуск і незаконне придбання бензину або інших паливно-мастильних матеріалів

(статті 80 і 81 (в частині перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів), частина перша статті 44; стаття 44-1; частина друга статті 106-1астини перша, друга, третя, четверта і шоста статті 109; стаття 110; частина третя статті 114; частина перша статті 115; стаття 116-2; частина друга статті 117; частини перша і друга статті 119; частини перша, друга, третя, п'ята і шоста статті 121; статті 121-1, 121-2; частини перша, друга і третя статті 122; частина перша статті 123; статті 124-1 – 126; частини перша, друга і третя статті 127; статті 128-129; стаття 132-1; частини перша, друга та п'ята статті 133; частини третя, шоста, восьма, дев'ята, десята і одинадцята статті 133-1; частина друга статті 135; стаття 136 (за винятком порушень на автомобільному транспорті); стаття 137; частини перша, друга і третя статті 140; статті 148, 151; статті 161, 164-4; стаття 175-1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради); статті 176, 177, частини перша і друга статті 178, статті 180, 181-1, частина перша статті 182, статті 183, 184, 189-2, 192, 194, 195) [76].

До небезпечних адміністративних правопорушень відносяться ті, що посягають на встановлений порядок управління. Їх умовно поділяють на такі групи:

1. У сфері громадського порядку і суспільної безпеки (статті 185, 185-1, 185-2, 185-7, 185-9, 185-10).

2. У сфері судоустрою, діяльності органів досудового слідства та прокурорського нагляду (статті 185-3, 185-4, 185-6, 185-11).

3. У сфері додержання законодавства щодо порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (статті 185-1, 185-2).

4. У сфері ухилення від виконання вимог, що пред'являються органами влади та прояви самоуправства (статті 185, 185-3, 186, 188-37).

5. У сфері додержання правил адміністративного нагляду (стаття 187).

6. У сфері додержання правил дозвільної системи (статті 189, 189-2, 190 -195-6).

7. У сфері додержання правил паспортної системи та реєстрації актів цивільного стану (статті 197-201, 212-1).

8. У сфері дотримання прикордонного режиму (статті 202, 204-1).

9. У сфері виконання правил перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства і транзитного проїзду через територію України (статті 203, 204, 205, 206, 206-1).

10. У сфері виконання військового обов'язку (статті 210, 211, 211-1-211-6).

11. У сфері інформації та державної таємниці (статті 212-2, 212-3, 212-5, 212-6). [11, с. 215].

Важливість адміністративно-правової охорони порядку управління полягає у тому, що забезпечується ефективність функціонування суб'єктів публічного адміністрування: регулювання більшості відносин, що знаходяться у цій сфері; постійне збільшення відносин, які виникають у вказаній сфері; необхідність дотримання фізичними та юридичними особами вимог чинного законодавства; державне регулювання управлінських суспільних відносин; переважне застосування до правопорушників засобів адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності та ін. [78, с. 9].

Визначення адміністративного правопорушення (проступку) встановлено ст. 9 КУпАП. Перелік адміністративних стягнень, які можуть застосовуватись за вчинення адміністративних правопорушень містить ст.24 КУпАП. Система органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, окреслена у ст. 213 КУпАП. П.5 ст.213. КУпАП до таких органів відносить Національну поліцію. У ст.22 КУпАП наведено перелік адміністративних правопорушень, справи про які уповноважені розглядати органи поліції та зазначається, що від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення

і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання відповідно до покладених на них повноважень.

Адміністративні правопорушення розглядаються під час адміністративно-деліктного провадження (який в науковій літературі визначають і як адміністративний процес). Так, О .Бандурка, С .Гнатюк, І. Іванов, В Колпаков, О. Миколенко, Р. Миронюк, М Тищенко певною мірою ототожнюють адміністративне деліктне провадження і адміністративний деліктний процес. Разом з тим правильно вказує І Бережна, що «процес» і «провадження» – поняття, хоча і дуже близькі, в той же час не є тотожними, та погоджується у цьому питанні з аналогічним поглядом О Кузьменко, В Богуцького, В. Мартиновського [23, с. 102]. Підтримуємо погляди названих науковців.

Розмежування адміністративного провадження та адміністративного процесу також здійснює В. Тімашов, на його думку, адміністративне провадження це – вид адміністративного процесу, який об’єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб’єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [157, с. 102].

С Гнатюк визначає такі специфічні ознаки адміністративно-деліктного процесу, він є процесуальним інститутом із специфікою:

– такій процесуальній діяльності притаманний владний характер;

– її реалізовують суб’єкти адміністративно-деліктних відносин, відповідно до своїх функціональних обов’язків;

– процесуальна діяльність тяжіє до повної регламентації адміністративно-процесуальними нормами;

– вона оформлюється офіційними документами, які мають перехідний та підсумковий характер;

– її завданням є вирішення справ адміністративно-деліктного характеру [45, с. 20].

Завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення, встановлені ст. 245 КУпАП, це: своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [76].

Науковцями здійснена класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень в поліції: а) провадження в органі адміністративної юрисдикції першої інстанції (це загальні (повні) адміністративні провадження); б) прискорене провадження (спрощене провадження); в) спеціальне провадження із застосування адміністративних стягнень за вчинення кримінальних правопорушень, що не становлять великої суспільної небезпеки; г) провадження в органі адміністративної юрисдикції другої інстанції (наприклад, посадовою особою вищого рангу (посади), порівняно з працівником, який первинно розглядав матеріали адміністративної справи. Усі з розглянутих вище адміністративних проваджень мають факультативну стадію – оскарження ухваленого органом адміністративної юрисдикції першої інстанції рішення) [11, с. 30].

Адміністративно-юрисдикційні провадження класифікуються також за різними критеріями. Р. Миронюк вважає доцільним виділити такі критерії класифікації адміністративно-деліктних проваджень: процесуальні підстави провадження; механізм виникнення адміністративного провадження; кратність розгляду справи; характер і ступінь фактичної сторони адміністративного проступку та пов’язану з цим складність юрисдикційної процедури; суб’єкт адміністративно-деліктного провадження. Ним же наводяться приклади різних класифікацій науковцями адміністративно-деліктних проваджень: 1) на одноособове та колегіальне; 2) в першій інстанції, в другій інстанції; 3) у першій інстанції, прискорене, спеціальне

(застосування адміністративних стягнень за скоєння злочинів, які не досить суспільно небезпечні), у другій інстанції [106, с. 228].

У правовій науці здійснено класифікацію провадження у справах про проступки залежно від обсягу процесуальних повноважень суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: а) провадження у справах про проступки із загальними стадіями; б) провадження у справах про проступки зі скороченими стадіями; в) провадження у справах про проступки із загальними стадіями з певними процесуальними особливостями [105, с. 7].

С. Гнатюк наводить таку дефініцію: провадження у справах про адміністративні проступки – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами низка послідовних дій публічної адміністрації щодо реалізації заходів, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи по суті, ухвалення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння [45, с. 31].

І. Іванов виокремлює основні ознаки провадження у справах про проступки, вони: а) є адміністративно-юрисдикційною діяльністю суб'єктів публічної влади; б) здійснюються визначеним колом осіб, зокрема суддями, посадовцями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; в) виникають у зв'язку із вчиненням протиправного діяння, яке має ознаки проступку; г) часто реалізуються на підставі первинного процесуального документа – протоколу про адміністративне правопорушення; ґ) передбачають здійснення формалізованих процесуальних дій, що реалізовані в певній послідовності з можливістю застосування заходів адміністративного примусу; д) результати розгляду справи про проступок є підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності або її виправдання [65, с. 12].

Зазначимо, що єдиного підходу до визначення адміністративно-юрисдикційного провадження, як і до адміністративного процесу у правовій

науці, не існує.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвідомчі органам внутрішніх справ, відрізняється від інших видів проваджень, у тому числі й адміністративних, тим самим: 1) здійснюючи адміністративне провадження, посадові особи органів внутрішніх справ мають право накладати на правопорушників адміністративні стягнення, які не мають права накладати інші органи виконавчої влади; 2) зазначена діяльність, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення, для органів внутрішніх справ є допоміжною; 3) органи внутрішніх справ розглядають широке коло справ про адміністративні правопорушення, що стосуються різних сфер і галузей державного управління; 4) посадові особи органів внутрішніх справ розглядають справи про адміністративні правопорушення одноособово; 5) виконання адміністративно-юрисдикційних повноважень в органах внутрішніх справ, як правило, не пов'язано зі здійсненням інспектування у певній сфері [172, с. 12].

Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України полягають у такому: 1) адміністративно-юрисдикційна діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України певною мірою зумовлена завданнями, функціями і характером управлінської діяльності поліції, є частиною їх виконавчо-розпорядчої діяльності; 2) адміністративно-юрисдикційна діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України, як і будь-яка інша її діяльність, є підзаконною. Вона ґрунтується на суворому дотриманні чинного законодавства. 3) адміністративно-юрисдикційна діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України здійснюється в офіційному порядку від імені держави в особі того або іншого працівника поліції; 4) юрисдикція підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України завжди є адміністративною, здійснюється спеціально уповноваженими органами і

посадовими особами; 5) головним у здійсненні юрисдикційних повноважень підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України є виконання в особі уповноважених органів і посадових осіб правоохоронних функцій, що випливає, передусім, з призначення цих органів; 6) до особливостей адміністративної юрисдикції підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України варто віднести тільки одноособове її здійснення; 7) в адміністративно-юрисдикційній діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України спостерігається відповідна спеціалізація [41, с. 189].

Одним із видів адміністративно-юрисдикційних проваджень є дисциплінарне стягнення, його проведення свідчить про те, що адміністративна юрисдикція охоплює своїми межами не тільки провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й адміністративне провадження, пов'язане із правовими конфліктами між сторонами адміністративних правовідносин, які перебувають у відносинах підпорядкування [143, с. 130].

Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків. Дисциплінарним проступком визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, що полягає у порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції. Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони [126].

До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень:

1) зауваження;

2) догана;

3) сувора догана;

4) попередження про неповну службову відповідність;

5) пониження у спеціальному званні на один ступінь;

6) звільнення з посади;

7) звільнення зі служби в поліції [126].

Уповноважений керівник, враховуючи характер проступку, обставини, за яких він був учинений, особу порушника, ступінь його вини, обставини, що пом`якшують або обтяжують відповідальність, попередню поведінку поліцейського, його ставлення до служби, визначає вид дисциплінарного стягнення, що підлягає застосуванню до поліцейського, та видає письмовий наказ про його застосування. У разі, якщо керівник не уповноважений на застосування дисциплінарних стягнень, він порушує перед старшим прямим керівником клопотання про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності [152, с. 7].

Свої особливості має порядок провадження за скаргами громадян в органах внутрішніх справ. Законодавче регулювання подання скарги насамперед здійснюється ЗУ «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Відповідно до ст.4 Закону до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Воно може бути усним чи письмовим. Звернення,

оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду [128].

Під адміністративним оскарженням у сфері діяльності поліції слід розуміти звернення, у яких містяться: вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю поліцейських (цивільних працівників Національної поліції); вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю поліцейських (цивільних працівників Національної поліції).

Залежно від змісту звернення скарги поділяються на: скарги на дії або бездіяльність поліцейських (цивільних працівників Національної поліції), які призвели до порушення законних прав; скарги на дії або бездіяльність поліцейських (цивільних працівників Національної поліції), які призвели до порушення законних інтересів; скарги на дії або бездіяльність поліцейських (цивільних працівників Національної поліції), через які були створені перешкоди для реалізації особою її прав, законних інтересів, свобод; скарги на дії або бездіяльність поліцейських (цивільних працівників Національної поліції), через які на особу було незаконно покладено будь-які обов’язки; скарги на дії або бездіяльність поліцейських (цивільних працівників Національної поліції), через які особу незаконно притягнуто до відповідальності [11, с. 57].

До особливостей провадження за скаргами громадян В. Шильник відносить: здійснення його за волевиявленням громадян, які є єдиними ініціаторами звернення; таке провадження не може бути повністю визнано конфліктним, наявність конфлікту громадянин ще повинен довести. Усі провадження за скаргами громадян можуть розглядатися в різних формах: у судовому порядку і в адміністративному порядку.

Науковець не поділяє думку різних вчених-адміністративістів про те, що в деяких випадках адміністративно-юрисдикційне провадження може здійснюватися за заявами громадян. Він вказує на їх спільні риси і відмінності. З одного боку, між провадженням за заявами громадян і

провадженням за скаргами є багато спільного – і в першому, і в другому випадку вони становлять звернення до компетентних органів. Проте вони відрізняються між собою насамперед переліком приводів, за наявності яких громадяни можуть звернутися за захистом своїх прав та інтересів. Окрім того, мета подання скарги полягає в захисті і відновленні порушених прав та законних інтересів громадян. Громадяни самостійно не в змозі забезпечити собі такий захист, оскільки не мають державно-владних повноважень, якими наділені державні органи і органи місцевого самоврядування, куди вони і звертаються. У свою чергу, провадження за скаргами громадян слугують процесуальним забезпеченням з боку держави реальної можливості для громадянина активно декларувати свою громадянську позицію, формулювати свою думку з тих чи інших питань державного або суспільного життя, критикувати існуючі недоліки і пропонувати шляхи їх усунення, а також ініціювати вирішення різних питань, пов'язаних з реалізацією прав, що належать громадянам, і виконанням покладених на них обов'язків [172].

У системі МВС законодавець виокремлює групи суб'єктів та встановлює адміністративні правопорушення, підпорядковані кожному з цих суб'єктів, а також посадові особи, уповноважені від імені органів внутрішніх справ розглядати справи про правопорушення. У науковій літературі активно розглядаються повноваження суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції; за класифікацією І. Іванова їх варто поділити на:

1) за наявністю владних повноважень (публічні суб'єкти права, приватні суб'єкти права);

2) за місцем у системі органів публічної влади (судові органи, державні органи влади, виконавчі органи місцевого самоврядування);

3) за формою здійснення провадження у справах про проступки (суб'єкти, які колегіально здійснюють адміністративне провадження, і суб'єкти, які одноосібно здійснюють адміністративне провадження);

4) за структурою адміністративно-деліктної юрисдикції (суб'єкти, які реалізують свої повноваження за територіальним принципом, та суб'єкти, які

реалізують свої повноваження за галузевим принципом);

5) за обсягом компетенції щодо здійснення провадження у справах про проступки (суб'єкти, які уповноважені розглядати справи про один склад проступку; суб'єкти, які уповноважені розглядати справи про два склади проступку; суб'єкти, які уповноважені розглядати справи про три й більше складів проступку) [65, с. 13].

Науковці поділяють суб'єктів адміністративно-деліктного права на суб'єктів матеріального адміністративно-деліктного права і на суб'єктів процесуального адміністративно-деліктного права. До першої групи суб'єктів відносять: а) особу, що вчинила діяння, яке підпадає під ознаки адміністративного правопорушення; б) орган, який має право від імені держави накладати на правопорушника адміністративні стягнення та застосовувати інші санкції, передбачені КУпАП.

Суб'єктами процесуального адміністративно-деліктного права є особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Це:

1) особи, які беруть участь у справах про адміністративні правопорушення (особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник, свідок, експерт, перекладач;

2) особи, які допомагають адміністративному провадженню (поняті та інші);

3) органи та посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративне правопорушення та складати протоколи по справі;

4) органи та посадові особи, уповноважені складати протокол про адміністративні правопорушення;

5) органи та посадові особи, уповноважені застосовувати заходи забезпечення у справах про адміністративні правопорушення;

6) прокурор як суб'єкт, що здійснює нагляд за виконанням законів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення [105, с .211].

Зауважимо, що, окрім адміністративно-юрисдикційних проваджень, законодавством визначені й адміністративно-неюрисдикційні провадження правоохоронних органів. Неюрисдикційні провадження – це провадження, для яких не притаманна наявність ознак юрисдикційного характеру. До неюрисдикційних проваджень відносять такі: провадження з обробки та прийняття нормативних актів; провадження з прийняття індивідуальних актів управління; провадження із застосуванням адміністративно-попереджувальних заходів; провадження із застосуванням заходів адміністративного припинення; реєстраційне провадження; дозвільне провадження; провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче атестаційне провадження; провадження з приватизації державного майна; провадження у земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справах; діловодство та ін. [157, с. 174-175]. Їх основні ознаки: а) процесуальна форма; б) предмет складають однорідні дії позитивного характеру; в) не стосується правового захисту або вирішення спору про право; г) наслідком здійснення однорідних дій є прийняття юридично-владного рішення; д) формою такого рішення є індивідуальний акт [140, с. 149].

Отже, адміністративна юрисдикція правоохоронних органів є компетенцією і повноваженнями їх посадових і службових суб'єктів відповідно до нормативно-правових положень щодо прав і обов'язків та гарантій реалізації здійснювати адміністративно-юрисдикційні провадження з метою припинення адміністративних правопорушень та забезпечення громадської безпеки. Основними ознаками адміністративної юрисдикції правоохоронних органів є чітка законодавча визначеність, правоохоронна функція, правозастосовний характер, здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень. Особливістю адміністративної юрисдикції правоохоронних органів є різноманітність форм і методів здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, що зумовлюється

багаточисленністю галузей правової охорони та різними підходами вирішення проблем у цій сфері.

2.3 Системні утворення як суб'єкти адміністративної юрисдикції

Нами вже зазначалося, що суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи держави та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування, їх внутрішньоструктурні підрозділи, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність та мають відповідні повноваження, пов'язані з вирішенням справ про адміністративне правопорушення та здійснення адміністративного провадження.

Адміністративна юрисдикція різних суб'єктів публічної адміністрації має як загальні риси, так і особливості, які визначаються сферою здійснення діяльності, метою та завданнями, які поставлені перед суб'єктами державної влади, наділеними функціями щодо їх реалізації.

Ми пропонуємо, крім тієї класифікації суб'єктів адміністративної юрисдикції, яка вже склалася, здійснювати ще їх поділ на суб'єкти, які є: а) одноосібним суб'єктом права (суд), та ті, які є б) системним утворенням (АПК, ПЕК), до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції.

Специфічною є адміністративно-юрисдикційна діяльність АПК України. У нормативно-правових актах визначення АПК не міститься. Однак такі спроби здійснюються науковцями. Г. Іванова визначає АПК як сукупність умовно відокремлених за єдиним принципом галузей і підприємств, зайнятих виробництвом продовольства, продуктів із сільськогосподарської сировини, їх зберіганням, переробкою і доведенням до споживача, а також виготовленням товарів для забезпечення сільськогосподарського виробництва [66, с.33]. М Дергалюк вважає, що АПК слід визначати як складну інтегровану соціально-економічну систему взаємопов'язаних галузей з приводу виробництва, розподілу, обміну та

споживання сільськогосподарської продукції, яким притаманні специфічні (певні) функціональні ознаки, що здійснюють відтворення виробничих сил і виробничих відносин [54, с. 36].

Науковці в більшості вказують, що до складу АПК входять три взаємопов'язані сфери: сільське господарство, яке формує сировинну базу АПК; галузі, що виробляють засоби виробництва та обслуговування АПК; галузі зі збереження, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції [136].

В інших джерелах вказується на чотири сфери АПК: сільське господарство (ядро АПК), що включає рослинництво, тваринництво, рибальство, фермерські господарства, особисті селянські та підсобні господарства тощо; галузі й служби, що забезпечують сільське господарство засобами виробництва і матеріальними ресурсами (тракторне та сільськогосподарське машинобудування, виробництво мінеральних добрив, біопрепаратів, засобів захисту, кормів, ветеринарних препаратів та ін.); галузі з переробки сільськогосподарської сировини (харчова промисловість, галузі з первинної переробки сировини для легкої промисловості); інфраструктурний блок (виробництва, що займаються заготівлею сільськогосподарської сировини, транспортуванням, зберіганням, торгівлею споживчими товарами, підготовкою кадрів для сільського господарства, будівництвом у галузях АПК) [4].

Більш широке визначення АПК приводить Ю. Гороховець, яка вважає, що система національного АПК поєднує в собі п'ять структурних елементів: сільське господарство, переробну промисловість, продовольчий ринок, ресурсозабезпечуючу промисловість, інформаційно-технологічну промисловість та споживчу кооперацію на селі. Сільське господарство єднає в собі базисні галузі рослинництва і тваринництва, які здійснюють виробництво різноманітних видів сільськогосподарської сировини для переробки (зернові, технічні культури), кінцевої продовольчої продукції для споживання у свіжому вигляді (картопля, овочі, плоди, ягоди тощо) й корму

для виробництва тваринницької продукції. Підприємства переробної галузі промисловості (харчова, легка, борошномельно-круп'яна і комбікормова) виробляють харчові продукти, включаючи напої та тютюн, вироби зі шкіри, текстилю та волокна. У структурі продовольчого ринку функціонують системи оптової та роздрібної торгівлі, громадського харчування, також домашні господарства, які призначені реалізовувати різноманітні види потреб та кінцевої продукції АПК. Ресурсозабезпечуюча промисловість постачає інфраструктуру як систему галузей і підприємств, що виробляють та забезпечують сільському, лісовому, рибному господарствам, переробній промисловості та торгівлі різні товари: техніку, добрива, комбікорми, електроенергію, паливо, насіння тощо. Інформаційно-технологічна єднає в собі систему підгалузей і підприємств, які здійснюють закупівлю сировини і продовольства, прокат машин, ремонт і обслуговування основних фондів, фінансові послуги, послуги з маркетингу, транспортування, логістики, зберігання продукції тощо. Споживча кооперація на селі є системою, яка поєднує в собі всі структурні елементи АПК: сільське господарство, закупівлю сировини, переробку сільськогосподарської продукції, торгівлю і громадське харчування [51, с. 71].

Адміністративна юрисдикція в АПК здійснюється відповідно до законодавчих вимог. Єдиного кодифікованого акта АПК немає. Правове регулювання АПК здійснюється окремими кодексами та групами законів. Регулювання відносин в агропромисловому комплексі здійснюються за Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом, Повітряним кодексом України, Кодексом України про надра, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України.

Про надзвичайно широку юрисдикцію АПК свідчить перелік його повноважень в Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства, затвердженому постановою КМУ від 17.02.2021 р. № 124.

Ним Мінагрополітики визначається головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та

реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості, технічну політику у сфері АПК та машинобудування для нього, сільського розвитку, розвитку фермерства, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності, моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва; формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; формування та реалізацію державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних; формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення та інноваційного розвитку агропромислового комплексу [124].

Науковцями умовно вирізняються такі групи законів України, що стосуються АПК: 1) уніфіковані акти про організаційно-правову перебудову структури АПК, аграрну реформу й створення ефективних товаровиробників сільськогосподарської продукції («Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про особисте селянське господарство», а також закони України «Про споживчу кооперацію»); 2) уніфіковані акти законодавства про правовий режим земель сільськогосподарського призначення й земельну реформу; 3) уніфіковані акти законодавства про селекцію, насінництво, тваринництво і меліорацію

земель: закони України «Про насіння і садівний матеріал», «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», «Про племінну справу в тваринництві», «Про ветеринарну медицину» [101, с. 40-41].

Суб'єктами реалізації адміністративної юрисдикції у наведених законах визначається КМУ та центральниий орган виконавчої влади, що забезпечує формування та здійснює відповідну державну аграрну політику.

На наш погляд, реалізація повноважень органу державної влади буде більш ефективною в разі вказівки на посадову особу, керівника органу державної влади, який безпосередньо очолює орган і має відповідати за його діяльність. Окрім того, варто встановлювати як суб'єкт адміністративної юрисдикції галузеві органи виконавчої влади, до завдань яких входить координація і управління безпосередньої діяльності в зазначеній сфері.

Колектив підручника, написаного під керівництвом В. Курило вказує, що: у переважній більшості випадків розгляд справ про адміністративні правопорушення в АПК покладено на органи, головним завданням яких, поряд із виконанням юрисдикційних функцій, є здійснення виконавчо-розпорядчих повноважень у різних галузях державного управління, тобто юрисдикційні функції здійснює орган, наділений певною компетенцією у відповідній сфері, і інспектор, що діє від його імені, є фахівцем у відповідній галузі, має у своєму розпорядженні необхідні повноваження, методичні матеріали, технічні засоби, що дає йому змогу легко виявити і правильно кваліфікувати правопорушення [6, с. 95].

Досліджуючи юрисдикційні повноваження сільськогосподарських інспекцій, науковці вказують на такі їх чотири контрольні повноваження: 1) повноваження на здійснення контролю із власної ініціативи безперешкодно у будь-який час у межах своєї компетенції (право на перевірку); 2) повноваження давати у випадку необхідності відповідним органам і посадовим особам вказівки (приписи) обов'язкового характеру щодо усунення виявлених порушень і їх наслідків (суспільний контроль); 3) повноваження з притягнення до відповідальності винних осіб

(держінспекції); 4) повноваження з вироблення рекомендацій превентивного характеру (такі повноваження реалізуються у процесі узагальнення результатів перевірок, виявлення і вивчення конкретних недоліків – порушень, умов, які їх викликали, розробки і проведення в життя попереджувальних заходів організаційного і виховного характеру, видачі рекомендацій і обов'язкових вказівок підконтрольним суб'єктам щодо застосування відповідних превентивних заходів) [6, с. 100].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюють в разі наявності адміністративних правопорушень Державна ветеринарна та фітосанітарна служба, Державна інспекція сільського господарства, Українська державна насіннєва інспекція, Українська державна помологічно-ампелографічна інспекція та інші.

Адміністративна юрисдикційна діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та Державної інспекції сільського господарства визначається як встановлена законодавчими та нормативно-правовими актами діяльність, направлена на здійснення протидії розповсюдженню хвороб і шкідників сільського господарства та притягнення правопорушників до відповідальності. Інспекційні органи зобов'язані оперативно реагувати на правопорушення і тим самим спонукати винних осіб до правомірної поведінки. Органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (ст. 105 КУпАП), ввезенням в Україну, вивезенням з України, транзитом через її територію, вивезенням з карантинних зон або ввезенням до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю (ст. 106 КУпАП) та ін. [56, с. 47].

У науковій літературі адміністративні юрисдикційні провадження у сільському господарстві визначаються як один із видів, що представляє собою ряд послідовних дій компетентних органів, передбачених чинним законодавством, по виявленню адміністративних правопорушень у сільськогосподарській діяльності і притягненні винних до адміністративної

відповідальності у процесі адміністративного розслідування, розгляді і прийнятті рішення по справі, повторному розгляді і забезпеченні виконання постанови (рішення) про накладення адміністративних стягнень [66, с. 337].

Характерною рисою адміністративного провадження у справах про порушення сільськогосподарського законодавства є його реалізація через застосування механізму стадійності. Перша стадія порушення справи про адміністративну відповідальність у сільському господарстві складається з трьох етапів: офіційна реєстрація уповноваженим органом (посадовою особою) фактичних даних про відповідне порушення, процесуальна діяльність щодо його фіксації та складання протоколу. На другій стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення слід виділити чотири етапи: підготовка до розгляду справи, розгляд справи по суті, прийняття і оформлення рішення у справі, оголошення прийнятої постанови (рішення). Третя стадія правопорушення, що розглядається, проявляється в оскарженні постанови (рішення) про накладання відповідного стягнення. Нарешті, четверта стадія цього провадження полягає у виконанні постанови (рішення) щодо застосування адміністративного стягнення [66, с. 353].

КУпАП включає до свого змісту Главу 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил», відповідно до якої за правопорушення в аналізованій сфері накладаються адміністративні стягнення у вигляді штрафу. Разом з тим адміністративні правопорушення, пов’язані з порушенням правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог, розглядаються відповідно до ст.107 КУпАП, порушення вимог законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин – ст.107-2 [76]. Водночас Глава 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» містить ст.53 «Порушення правил використання земель», ст.83-1 «Порушення законодавства про захист рослин» та інші, які встановлюють адміністративну

відповідальність за правопорушення в сільськогосподарській сфері. Глава 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» включає ст.188-12 «Порушення законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин». Проблема розташування правових норм за сферою встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення в КУпАП залишається актуальною.

Отже, АПК є одним із основних системних утворень серед суб'єктів адміністративної юрисдикції, підпорядковані йому органи публічної адміністрації здійснюють свої завдання у сфері відповідно до спеціального законодавства та відповідно до КУпАП, йде реалізація адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Складним системним утворенням як суб'єкт адміністративної юрисдикції є паливно-енергетичний комплекс України (ПЕК). Дослідники ПЕК визначають по-різному: як сферу суспільних відносин між суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідкою, видобутком, переробкою, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, передачею, розподілом, торгівлею, збутом або продажем, використанням енергетичних продуктів (енергоносіїв) [158, с. 243]; як комплексну галузь економіки, що регулюється нормами права та складається з таких структурних взаємозалежних частин, як електроенергетична, вугільна та нафтогазова, що задовольняють (видобувають, виробляють і постачають) публічні потреби паливно-енергетичними ресурсами [88], як міжгалузеву систему відтворення енергоресурсів, основним завданням якої є забезпечення енергетичної безпеки країни [63, с. 13]. На наш погляд, відмінності у визначеннях залежать від того, у якому сенсі – широкому чи вузькому воно розглядається та які ознаки науковці вважають найбільш істотними.

ПЕК поділений на галузі, системи і підприємства:

1) видобувні: вуглевидобуток, нафтовидобуток, газовидобуток, видобуток торфу і сланців, урану й інших ядерних матеріалів;

2) перетворювальні (переробні): вуглепереробка, нафтопереробка, газопереробка, переробка торфу і сланців; електроенергетика, атомна енергетика, котлогосподарство, отримання місцевих енергоносіїв;

3) транспортувальні та розподільні: перевезення вугілля, торфу та сланців, нафтопроводи й інші способи транспортування нафти і нафтопродуктів, газопроводи, транспортування газових балонів, електромережі, включаючи високовольтні лінії електропередачі і низьковольтні розподільні електромережі, паро- і теплопроводи, трубопроводи місцевих енергоносіїв, газобалонне господарство;

4) споживання і використання: є в усіх сферах і на всіх рівнях економіки країни; спрямовані на забезпечення технологічних, санітарно-технічних і комунально-побутових потреб. У сфері споживання і використання енергоносіїв виокремлюють промислову енергетику, енергетику транспорту, енергетику сільського господарства, комунальну енергетику тощо [63, с. 13].

Відмітимо таку особливість функціонування ПЕК: організаційної єдності його підсистем немає, в сучасних умовах сталося ще більше організаційне відособлення окремих частин ПЕК з утворенням локальних господарських одиниць (акціонерних товариств) за участю державного капіталу і капіталу адміністративно-виробничих структур. Проте, технологічна єдність виробництва і споживання паливно-енергетичних ресурсів призводить до необхідності тісних інформаційних зв'язків між різними частинами ПЕК, особливо в електроенергетиці. Тут існує єдина система оперативного управління, що об'єднує усі електроенергетичні об'єкти незалежно від рівня управління (станції, мережі, системи, Єдину енергосистему країни) і форми власності (державна, акціонерна, колективна, приватна) [159, с. 25].

Кожна із вищенаведених підсистем ПЕК має свою структуру та специфіку підпорядкування, водночас вони є тісно пов’язаними між собою, наділені певною компетенцією і владними повноваженнями, у тому числі

щодо притягнення винних осіб за адміністративні правопорушення в галузях ПЕК.

Суб'єктами адміністративної юрисдикції безпосередньо в ПЕК є: Міністерство палива та енергетики (Мінпаливенерго), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України, Державна інспекція ядерного регулювання України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП); Державна інспекція енергетичного нагляду України; керівники та посадові особи інших органів публічної адміністрації, які мають відповідні адміністративно-юрисдикційні повноваження.

НКРЕКП встановлює до посадових осіб за порушення законодавства штрафні санкції, адміністративні стягнення та санкції у вигляді: 1) застереження та/або попередження про необхідність усунення порушень; 2) накладення штрафу; 3) зупинення дії ліцензії; 4) анулювання ліцензії [129]. Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації юрисдикційної функції державної політики у паливно-енергетичній сфері України, наприклад, НКРЕКП: 1) здійснюється на чотирьох стадіях у межах юрисдикційного провадження відповідно до процедури; 2) її результатом є правозастосовний акт охоронного характеру (постанова про накладення адміністративного стягнення) [158].

Органи виконавчої влади, до компетенції яких включена адміністративна юрисдикція паливно-енергетичного комплексу, є системою взаємопов'язаних і взаємодіючих суб'єктів публічної адміністрації, до завдань яких входить координація і управління діяльності всіх підсистем зазначеної сфери.

Адміністративна юрисдикційна діяльність органів ПЕК викладена в багатьох законах України достатньо повно та ґрунтовно. Однак, аналіз законів України «Про природні монополії», «Про ринок природного газу», «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р., «Про трубопровідний транспорт», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 р., «Про теплопостачання» від 02.06.2005 р., та ін., які регулюють сферу ПЕК, свідчить про недосконаліть визначення адміністративно-юрисдикційних проваджень, що не може не впливати на діяльність відповідних суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Наведемо окремі приклади. Статтею 51 ЗУ «Про нафту і газ» встановлена відповідальність за порушення законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій сфері. Ця норма містить види таких правопорушень, як: порушення встановлених норм безпеки, що створює загрозу безпечній життєдіяльності населенню та експлуатаційному персоналу; порушення правил охорони об'єктів нафтогазової галузі; вчинення насильницьких дій, які перешкоджають виконанню оперативним персоналом та посадовими особами об'єктів нафтогазової галузі своїх службових обов'язків; порушення умов та правил діяльності, що передбачені відповідним спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами та угодою про умови користування нафто і газоносними надрами; невиконання розпоряджень, експертних висновків, приписів органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за додержанням чинного законодавства в нафтогазовій галузі, а також створення перешкод для виконання службових обов'язків представниками цих органів. Однак в ній не вказується, які особи будуть нести відповідальність за такі правопорушення [167].

Зауважимо, що відповідальність за адміністративні правопорушення в ПЕК має свою специфіку, зокрема, за деякі порушення законодавства в нафтогазовій сфері адміністративна відповідальність відсутня. Зокрема, за пошкодження приладів обліку нафти, газу та продуктів їх переробки,

створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів нафтогазової галузі, порушення правил охорони об'єктів нафтогазової галузі, порушення встановлених норм безпеки, що створює загрозу безпечній життєдіяльності населенню та експлуатаційному персоналу [85].

Недостатньо урегульовано адміністративно-юрисдикційне провадження щодо юридичних осіб у сфері діяльності магістрального трубопровідного транспорту. До недоліків ЗУ «Про трубопровідний транспорт» віднесемо нез'ясування юридичної природи штрафних санкцій, що накладаються на підприємства магістрального трубопровідного транспорту; неврегулювання порядку державної реєстрації та інвентаризації магістральних трубопроводів; відсутність зазначення координації органів управління в цій сфер. У більшості випадків на підзаконному рівні та фрагментарно, що призводить до невизначеності у низці питань щодо строків притягнення до відповідальності, порядку оскарження рішень відповідних органів. У зв'язку з цим Е. Онацький вважає за доцільність розробку та прийняття єдиного порядку адміністративно-юрисдикційного провадження щодо юридичних осіб, у тому числі і юридичних осіб магістрального трубопровідного транспорту [111, с. 3, 17].

В інших законодавчих актах лише вказується на право уповноважених осіб застосовувати адміністративну відповідальність до суб'єктів господарювання за правопорушення Разом з тим в Розділі VI «Відповідальність за порушення законодавства у сфері теплопостачання» ЗУ «Про теплопостачання» встановлено штрафні санкції, які мають право застосовувати уповноважені особи до суб'єктів господарювання за правопорушення. Винні дії суб'єктів господарювання встановлені за десятьма пунктами, зокрема, за порушення ліцензійних умов або діяльність з протермінованою ліцензією, необґрунтоване застосування тарифів на виробництво теплової енергії, постачання теплової енергії, параметри якої не відповідають затвердженим нормативам на теплову енергію, умовам

договору купівлі-продажу та інші. Справи про накладання штрафів за порушення розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі теплопостачання, та органами державного регулювання в межах їх компетенції і перераховуються до Державного бюджету України [132].

У сфері діяльності органів ПЕК існує два адміністративно-юрисдикційних провадження: застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб відповідно до норм КУпАП; застосування адміністративних стягнень до юридичних осіб, яке нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення не врегульоване.

Адміністративні правопорушення у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів встановлює КУпАП. Це ст.95 «Порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки», ст.98 «Марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів», ст.101 «Порушення, зв'язані з використанням газу», ст. 101-1 «Недотримання вимог щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів», ст.102 «Порушення, пов'язані з неефективною експлуатацією паливно- і енерговикористовуючого устаткування», ст.103 «Непідготовленість до роботи резервного паливного господарства», ст.103-2 «Пошкодження газопроводів при провадженні робіт». Зауважимо, що адміністративна відповідальність фізичних осіб встановлена лише по ст. 103-2 КУпАП, за іншими статтями вона покладена на посадових осіб (ст.95 КУпАП), керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності (ст.101-1 КУпАП), керівників, заступників керівників, головних інженерів, головних енергетиків (головних механіків), начальників цехів, керівників адміністративно-господарських служб (ст.98 КУпАП) [76]. Спільними ознаками штрафних санкцій є: застосування державного примусу конкретно до особи правопорушника, а саме, до відповідних посадових осіб, є матеріальним, стягується одноразово, здійснюється під час провадження в межах адміністративного судочинства.

Здійснимо порівняння ПЕК та АПК як системних утворень суб'єктів адміністративної юрисдикції з одноосібним суб'єктом адміністративної юрисдикції. Порівняльний аналіз таких суб'єктів публічної адміністрації засвідчив, що: 1) в цілому адміністративна юрисдикція системного утворення здійснюється значно більшою кількістю законодавчих та підзаконних актів, які врегульовують сферу юрисдикції різноаспектно та відповідно до специфіки своєї діяльності; 2) якщо адміністративна юрисдикція здійснюється суб'єктом публічної адміністрації, до складу якої входить сукупність органів, то у цьому разі кожен окремий орган державної влади має як загальні повноваження та засади діяльності, так і специфічні, зумовлені конкретною його компетенцією; 3) до особливостей здійснення повноважень такого системного утворення, суб'єкта публічної адміністрації, віднесемо безпосередню взаємодію органів публічної адміністрації в досягненні загального результату, узгодження форм та напрямків діяльності залежно від обставин реалізації її коректування.

Отже, органи виконавчої влади, до компетенції яких включена адміністративна юрисдикція АПК та ПЕК, є системою взаємопов'язаних і взаємодіючих суб'єктів публічної адміністрації, до завдань яких входить координація і управління діяльності всіх підсистем зазначеної сфери. Діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції, який є системним утворенням (АПК, ПЕК) та до складу якого входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції, свідчить про її масштабність, різносторонність. Адміністративна юрисдикція кожного органу публічної адміністрації має свої особливості, які зумовлюються їх завданням, функціями, правовим регулюванням.

Висновок до розділу 2

1. Адміністративна юрисдикція судочинства визначається КАС України, є компетенцією і повноваженнями різних гілок судової влади у справах вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень, між суб'єктами владних повноважень і фізичними та юридичними особами.

Компетенція адміністративної юрисдикції суду розглядається науковцями різноаспектно стосовно її основних складових, до яких віднесемо публічно-правовий спір, вид суб'єкта владних повноважень, зміст публічно-правових відносин, з яких виник спір, предмет оскарження. Предметом судового розгляду у справах, що виникають із публічно-правових відносин, може бути широке коло суспільних відносин, які регулюються нормами різних галузей права.

КАС України розмежовує судову юрисдикцію на предметну, інстанційну, територіальну (підсудність). Предметна юрисдикція встановлює, які справи у публічно-правових спорах розглядають адміністративні суди та на які справи юрисдикція адміністративних судів не поширюється, розмежовує предметну юрисдикцію адміністративних судів та розгляд кількох пов'язаних між собою вимог. Інстанційна юрисдикція розмежовує і визначає обсяг повноважень кожної ланки системи адміністративних судів. Територіальна підсудність визначає порядок розподілу справ між судами одного й того ж рівня залежно від території, на яку поширюється їхня юрисдикція. Кожна із видів наведеної юрисдикції встановлює ту чи іншу складову компетенції адміністративного суду. Є свої особливості щодо розгляду різних адміністративних справ, що зумовлюється специфікою предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції, законодавчими положеннями, суб'єктами спору та іншими обставинами.

Визначення основних понять компетенції адміністративної юрисдикції суду є дискусійним і передбачає необхідність подальшого дослідження.

2. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України є державно-владною, специфічною, правоохоронною, правозастосовною, підзаконною, виконавчо-розпорядчою діяльністю, що здійснюється підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами). Її змістом є провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування засобів адміністративного примусу (попередження, припинення, відповідальності) та забезпечення їх виконання. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України чітко законодавчо регламентована.

Адміністративна юрисдикція Національної поліції України у правовій науці розглядається у широкому розумінні, як адміністративно-регулятивна, адміністративно-судочинна, адміністративно-деліктна. Єдиного підходу до визначення адміністративної юрисдикції не існує, вона визначається як адміністративне деліктне провадження, як адміністративний процес, як адміністративно-деліктна діяльність.

Адміністративно-деліктні провадження класифікуються за різними критеріями**:** зокрема, залежно від обсягу процесуальних повноважень суб'єктів публічної адміністрації на суб'єктів матеріального адміністративно-деліктного права і на суб'єктів процесуального адміністративно-деліктного права та ін. Види адміністративно-юрисдикційних проваджень відрізняються своїми метою, завдання, процедурою та наслідками.

Особливості адміністративної юрисдикції Національної поліції України визначають залежно від кола суспільних відносин, кола посадовців, спеціалізації їх діяльності, одноособовості розгляду, виду провадження. Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш регламентованим, дослідженим видом адміністративного провадження.

3. Розглянуто адміністративну юрисдикцію суб'єктів публічної адміністрації в агропромисловому комплексі та паливно-енергетичному комплексі. АПК та ПЕК визначені як системні утворення адміністративної юрисдикції, до складу яких входять відповідні напрямку їх діяльності

підсистеми, підпорядковані їм органи державної влади. Визначено загальну спрямованість повноважень таких суб'єктів: в АПК – забезпечення населення якісною та доступною вітчизняною продукцією, в ПЕК – забезпечення енергетичної безпеки країни.

Адміністративна юрисдикція органів публічної адміністрації здійснюється в різних формах, це і адміністративно-юрисдикційні провадження, і адміністративно-неюрисдикційні провадження. Кожен із видів провадження відповідно до сфери діяльності проявляється по-різному. Однак в обох випадках вони спрямовані на реалізацію поставлених перед органами державної влади мети і завдань. Залежно від законодавчо встановленого напрямку та змісту діяльності органи публічної адміністрації наділені відповідними функціями та методами. У тому числі щодо розгляду справ у разі адміністративного правопорушення та накладання на винних осіб адміністративних стягнень.

Відмічено недосконаліть правового регулювання, яка полягає в недостатній повноті та визначеності адміністративно юрисдикційного провадження, встановлення видів відповідальності за правопорушення, осіб, які накладають адміністративні стягнення, відсутності уніфікованості правових норм відносно скоєних правопорушень та ін.

Встановлено недостатню дослідженість науковцями діяльності суб'єкта адміністративної юрисдикції як системного утворення.

РОЗДІЛ 3
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Досвід зарубіжних країн у сфері адміністративної юрисдикції та можливості його використання в Україні

У кожній країні адміністративна юрисдикції, яка здійснюється, насамперед, системою адміністративних судів, її функціонування на практиці є в певному сенсі показником того, наскільки суспільство насправді є демократичним і громадянським.

Прагнення вступу України до ЄС супроводжується набором конкретних супутніх заходів, вжитих для запобігання або усунення недоліків у деяких сферах, включаючи судову реформу, а також сферу адміністративної юрисдикції. Вивчення зарубіжного досвіду, як правило, здійснюється з метою запозичення позитивних аспектів тих чи інших правових інститутів чи явищ. У контексті можливого використання окремих положень розвитку та функціонування адміністративної юрисдикції для української правової системи, не можна оминути досвід окремих зарубіжних країн.

Питання зарубіжного досвіду становлення та розвитку адміністративного судочинства та адміністративної юрисдикції вивчалися такими дослідниками, як М. Безрученков, В Дорош, М. Заїка, І Качур, І. Коліушко, Р. Куйбіда, М. Пипяк, Ю Старилов, Є. Талапина, В. Ярмакі та інші. Що стосується актуалізації у наукових працях безпосередньо питання формування та розвитку адміністративної юрисдикції з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, то необхідно вказати, що сьогодні відсутні як комплексні, так і фрагментарні дослідження з цієї проблематики. Тож

варто зазначити, що у зв'язку з недостатнім висвітленням в юридичній літературі представленої тематики, актуальність цього підрозділу дисертаційного дослідження не викликає сумнівів.

Детальний аналіз зарубіжного досвіду теми, що ви вивчається, необхідно здійснити з урахуванням: галузевих норм та форм їх закріплення у відповідних державних актах; судових інституцій, що мають відповідні повноваження, суб'єктів юрисдикції тощо.

У країнах світу склалися різні судові системи, у тому числі, адміністративної юстиції. Більшість науковців їх поділяє на дві системи: континентальну і англосаксонську. Окремі дослідники розподіляють континентальну модель судової системи на дві: романську та германську. До романської системи відносять ту, яка склалася у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Бельгії, де адміністративна юстиція створена у вигляді специфічних (політичних) органів судової влади, а поділ юрисдикцій між загальними та спеціалізованими судами доволі «розмитий; до германської (Німеччина, Австрія), де адміністративна юрисдикція характеризується створенням спеціалізованих судів для вирішення спорів за індивідуальними адміністративними справами, що виникають у сфері функціонування органів управління; адміністративні суди входять до єдиної судової системи і незалежні у здійсненні функцій правосуддя від адміністративних органів і звичайних судів [62, с. 78].

В. Дорош пропонує виділяти чотири моделі організації адміністративного судочинства в зарубіжних країнах: англосаксонську, континентальну, східноєвропейську та традиційну (азіатську), виходячи з їх національних властивостей та особливостей [59, с. 153]. Вважаємо більш доцільною модель В. Дороша, до якої входить і східноєвропейська та традиційна (азіатська) системи, така модель охоплює більшість систем судової юстиції країн світу.

Аналіз континентальної і англосаксонської систем адміністративного судочинства дозволяє виділити її такі основні риси:

1. для обох систем характерним є розгляд спорів, що виникають у сфері адміністративного управління;

2. в обох системах використовується орган, спеціально створений для вирішення спорів про права; в континентальній моделі такими органами є спеціальні адміністративні суди, які організуються поза системою адміністративних органів і судів загальної юрисдикції; в англосаксонській моделі як юрисдикційні органи виступають квазісуди, підпорядковані загальному суду і такі, що вирішують справи тільки в межах свого відомства;

3. кожна така адміністративна система передбачає розгляд і вирішення адміністративних спорів в установленій законом процесуальній формі [20].

Класичними моделями континентального типу адміністративної юрисдикції вважаються системи адміністративних судів Франції та Німеччини, також вона є характерною для Австрії, Італії, Греції, Фінляндії, Єгипту, Нідерландів, Швейцарії.

Кожна із зазначених національних систем має свої позитивні риси й окремі недоліки. Розглянемо основні риси адміністративної юрисдикції в цих країнах.

Франція належить до країн континентальної правової системи, судова система має дві ланки, це суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди, таким є зокрема, адміністративний суд. Проте, в окремих публікаціях науковців називається як третя ланка конституційний суд.

Адміністративна система Франції включає: адміністративні трибунали (діють з 1953 р.), адміністративні апеляційні трибунали (здійснюють перегляд адміністративних справ), Державну раду, яка є вищим адміністративним судом, розглядає апеляційні та касаційні скарги на рішення адміністративних трибуналів, також одночасно виступає консультантом уряду з питань управління [120, с. 38].

Адміністративні суди (трибунали адміністраторів) є загальними адміністративними судами першої інстанції. Вони досить різноманітні, до них відносяться фінансові суди (офіс регіональних аудиторів) і Рахункова

палата, суди із соціального забезпечення (в комісіях департаментів і центральна комісія із соціального забезпечення), професійні дисциплінарні суди (суд: Бюджетна і фінансова дисципліна, Вища рада магістратури, професійні дисциплінарні органи, університетські трибунали та ін.). Їх рішення можуть бути оскаржені в Апеляційних адміністративних судах та переглянуті з питань права в Державні Раді. Конфлікти юрисдикції між двома системами судів вирішуються Судом з конфліктів, до якого входять члени Касаційного суду і Державної Ради [197].

У Франції діють 8 апеляційних адміністративних судів і 38 адміністративних трибуналів першої інстанції, Державна Рада [182]. Адміністративні суди та адміністративні апеляційні суди організовані у палати, кількість та спеціалізація яких змінюються залежно від вибору персоналу суду та внутрішньої організації судового розпорядника. Державна рада має лише один відділ, який відповідає за судові справи – Відділ позовних спорів. Інші адміністративні підрозділи, виконують дорадчі функції Державної ради.

Державну Раду різні автори називають «Вищим адміністративним судом». Формулювання, відповідно до якого Державна Рада є верховним судом адміністративної системи, не зустрічається в жодному офіційному тексті. Із законодавчого погляду стаття L. 111-1 Кодексу адміністративної юстиції, прийнятого 04.05.2000 р., вперше вказує, що «Державна Рада є вищим адміністративним судом». Раніше жоден із основних правових документів не містив такої вказівки.

Державна Рада може розглядати всі адміністративні справи, а якщо під час розгляду таких справ вона стикається з питаннями, що відносяться до приватного права, якщо вони виходять за рамки його компетенції, то справи передаються в судову систему. Державна Рада має значні функції, вона не тільки знаходиться на вершині адміністративної судової системи та є адміністративним касаційним судом, Державна Рада може функціонувати як суд першої інстанції і приймати рішення зі спору напряму. Окрім того,

Державна Рада є апеляційним судом для рішень, які виносяться в першій інстанції апеляційним судом по суті або у спрощеному варіанті. Крім того, Державна Рада – це суд першої і останньої інстанції зі спорів, які або відкладалися для нього, виходячи із їх важливості, або передаються для нього, тому що іншого суду немає. Отже, Державна Рада має всі види компетенції як суд касаційної інстанції, апеляційний суд, суд першої та останньої інстанції [186, с. 51-60].

Судовий відділ Державної ради складається з 10 підрозділів, які спеціалізуються на певних питаннях. Кожен із них налічує близько десятка учасників. Залежно від важливості справ та їх значення для судової практики, клопотання, які розглядаються, до судової лави залучається більше одного судді, склад і штат яких різний.

Найбільш обмеженим з таких судів є підрозділ, який розглядає справу окремо і складається з трьох членів. На вищому рівні два підрозділи засідають спільно в групі, яка складається з дев'яти членів, як правило, очолюваних одним із трьох заступників голови відділу. Якщо справа є більш делікатною, її може розглянути судовий відділ, який складається з 15 членів, як визначено статтею R.222-18 Кодексу адміністративного судочинства, і очолює голова. На найвищому рівні знаходиться Судова асамблея, склад якої визначено статтею P.122-21-1 цього ж кодексу. Цей трибунал, очолюваний віце-президентом Державної ради і складається з 17 членів, ухвалює рішення з найвищим авторитетом у судовому праві [179].

Державна Рада є остаточним арбітром у справах, які стосуються виконавчої влади, місцевої влади, незалежних державних органів, агенцій державного управління або іншого другого агентства, наділеного державною владою. Виконуючи подвійну функцію судочинства і консультування уряду, Державна Рада гарантує, що французька адміністрація діє у відповідності до закону. Це основна із гарантій верховенства права в державі. Щорічно Державна Рада розглядає 130 законопроєктів, 800 указів і 300 нормативних актів [184].

Специфічним для французького адміністративного судочинства є й те, що воно має письмовий характер, а адміністративний суд керує розглядом справи, щоб урівноважити можливості сторін. При цьому, письмове провадження розглядають як загальну засаду адміністративного судочинства.

У термінових справах діє прискорений порядок розгляду справи в адміністративному суді. Провадження у термінових справах властиве як розгляду у суді першої інстанції, так і апеляційному та касаційному перегляду. Французький законодавець виділяє окремі категорії адміністративних спорів, що вирішуються в порядку прискореного провадження: про укладення контрактів і здійснення закупівель; у сфері оподаткування; у сфері аудіовізуальної мережі; щодо зупинення дії актів і рішень адміністративних органів (із виокремленням деяких сфер: наприклад, будівництва і охорони навколишнього середовища); за територіальною ознакою виділено спори з термінових питань в заморських адміністративно-територіальних утвореннях. Також особливу регламентацію в Кодексі отримав порядок судового розгляду окремих категорій адміністративних справ, пов'язаних, зокрема, із: основною мережею шляхів сполучення; виборами; будівництвом, якому загрожує руйнування; зобов'язанням залишити французьку територію і постановами про депортацію; відмовою у в'їзді на французьку територію; правом на житло і у сфері будівництва; із стоянкою пересувних жител мандрівних осіб [74, с. 138].

У Франції діють такі правила спеціальної юрисдикції в різних питаннях у відповідності до законодавства ЄС. Зокрема: в рішенні виконання рішень: виключна юрисдикція суду держави за місцем виконання; з питань діючої державної цивільної відповідальності: діє договірна відповідальність; з питань нерухомості: юрисдикція судів країни, в якій знаходиться нерухомість; з питань, пов'язаних із споживчим договором: суди держави, в якій знаходиться інша сторона; щодо уповноваженого органу по трудовим договорам: юридична юрисдикція суду країни, де знаходиться працівник [170, с. 22-24].

Міжнародна юрисдикція у Франції регулюється нормами внутрішнього права. Відповідно до прецедентного права, в разі відсутності конкретних текстів (наприклад, міжнародна конвенція), якщо елемент спору дозволяє пов'язати спір з національним судом, то останній повинен мати юрисдикцію щодо нього. Тільки субсидіарна французька юрисдикція може основуватися на французькому громадянстві позивача [198].

Адміністративна судова юрисдикція Франції має цілий ряд суттєвих переваг. Найбільш повно їх визначає В. Дорош, який до них відносить 1) діяльність 2-х різновидів адміністративних судів першої інстанції – загальних та спеціалізованих, що забезпечує високу якість вирішення окремих видів адміністративних спорів; 2) створення органу з вирішення спорів про підсудність між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції (Трибуналу з конфліктів); 3) наділення суддів адміністративних судів дорадчими та консультативними повноваженнями щодо діяльності адміністрації; 4) особливі вимоги до процесу формування професійного суддівського корпусу: судді адміністративних судів – це чиновники, обізнані в питаннях управління, а також представники державних та недержавних; 5) незмінність суддів адміністративних судів; 6) колегіальне прийняття рішення з адміністративної справи; 7) наділення суддів адміністративних судів повноваженнями відміни або зміни індивідуального правового акта управління, а також покладання на адміністрацію обов'язку усунути наслідки дії неправомірного акта, відновити порушені права та відшкодувати завдану матеріальну шкоду; 8) забезпечення виконання рішення адміністративних судів штрафними санкціями. Недоліками адміністративної юрисдикції у Франції, на думку В. Дороша, є: 1) тісний зв'язок адміністративних судів з вищою адміністрацією, що не дозволяє в повній мірі забезпечити об'єктивність та неупередженість прийнятих ними рішень; 2) складний підхід до розмежування компетенції між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції; 3) право судді втручатися в діяльність адміністративних органів лише за скаргою заявника, а також заборона

виходити за межі позовних вимог при вирішенні публічно-правового спору; 4) тривалий час розгляду адміністративних справ в суді, що пов'язано з великою кількістю публічно-правових спорів; 5) відсутність у адміністративного судді права зобов'язати орган управління до будь-яких дій, оскільки він наділений лише правом накладання заборони на вчинення ним певної діяльності, яка забезпечується штрафними санкціями [59, с. 154-155]. З висловленим поглядом ми повністю погоджуємося.

У Німеччині адміністративна юрисдикція виникла в XIX ст. під час відділення публічного права від приватного. Адміністративні суди були засновані як органи самоконтролю за управлінням. У цьому адміністративні суди перейняли досвід французької моделі правосуддя. У Німеччині судова система поділена, як і у Франції, на суди загальної юрисдикції і спеціалізовані суди. Звичайна юрисдикція включає цивільну і кримінальну юрисдикцію. Спеціалізовані суди – це адміністративні суди, фінансові суди, трудові суди, соціальні суди. Крім того існує конституційна юрисдикція, до якої входить Федеральний конституційний суд і конституційні суди земель [196, с. 154-155]. В основу побудови системи адміністративний судів покладено територіальний принцип.

Система адміністративної судової юрисдикції встановлена Конституцією ФРН 1949 р., сфера адміністративного судочинство регулюється законом Німеччини «Про адміністративне судочинство» від 21.01.1960 р.

До адміністративної системи правосуддя в Німеччині відносяться: 51 адміністративний суд у федеральних землях Німеччини; 15 вищих адміністративних судів; 1 Федеральний адміністративний суд з повноваженнями вирішення справ для 82 млн. людей, які проживають в державі (громадян і іноземців). У судовій системі працюють 1900 адміністративних суддів, щорічно розглядається близько 140 000 справ, з них у порядку скороченого виробництва 30 000 справ, 10% справ доходять до апеляційної інстанції, з них, 1% – до Федерального адміністративного суду

(близько 1100 справ). Строки розгляду складають 9-12 місяців (при скороченому виробництві – більш короткі строки). Зміна рішення Вищим адміністративним судом складає 20 %, отпрограш адміністративних органів складає близько 13 % справ. Приблизно в 75 % справах позивачів представляють адвокати. Приблизно в 20% справах позивачі звільняються від сплати процесуальних розходів [55, с. 69].

Адміністративна юрисдикція є важливою діяльністю спеціалізованих судів. У більшості випадків адміністративні суди надають судовий захист у спорах між громадянином і органом державної влади. Типовими прикладами позовів, які подаються в загальні адміністративні суди, є спори, які випливають із законів, що стосуються громадського порядку і безпеки, іноземних громадян і надання для них притулку, будівництва, дорожнього руху, торгівлі і промисловості, муніципальних прибутків і муніципальної адміністративної адміністрації, субсидій, доступу до державних закладів і громадських організацій, питанням благоустрою, освіти, захисту навколишнього середовища, планування державної служби. Адміністративні суди є невід'ємною частиною судової системи Німеччини. Вони не мають консультативних функцій і незалежні від будь-якої ланки влади [201].

Судді адміністративних судів перевіряють законність адміністративних актів. Вони приймають свої рішення незалежно і керуються лише законом. Громадяни мають право звертатися в адміністративні суди, якщо вони вважають, що рішення адміністративного суду порушує їхні права. Таким чином, адміністративні суди забезпечують правовий захист, який передбачений конституційним законом [180].

Адміністративне судочинство в Німеччині передбачає п'ять видів позовів: позов про заперечення, позов про примус до виконання обов'язку, загальний позов про виконання зобов'язання, позов про визнання правовідносин, перевірка дійсності правил. Однак цей перелік не є закритим.

Відповідно до законодавства, кожна особа має право на оскарження своїх конституційних прав публічною владою. Це означає, що кожна особа

має право подати до суду будь-який позов, і такий позов повинен бути прийнятий. Такі позови називаються позовами особливого роду, «у собі» [5]. Федеральний адміністративний суд у більшості випадків діє як апеляційний суд, розглядаючи апеляції з питань права. В окремих справах (планування транспортних маршрутів, заборона певних асоціацій) Федеральний адміністративний суд виносить остаточні рішення як суд першої та останньої інстанції. Однак за призначенням Федеральний адміністративний суд є касаційною інстанцією.

Щоб стати професійним суддею в Німеччині, кандидат повинен вивчити право в університеті (протягом чотирьох років) і скласти екзамен, який проводиться державним органом. Після цього попрацювати ще два роки за різними юридичними спеціальностями в цивільному та кримінальному суді, адміністративних органах, юристом та ін. Така частина навчання завершується випускним іспитом, який також провадиться державним органом. Заключний екзамен не приводить до наукового ступеня, але надає кваліфікацію, яка дозволяє бути суддею. Працевлаштування залежить від якості іспиту [187].

Адміністративний суд Німеччини має певні особливості: 1) у ньому можуть бути оскаржені лише індивідуальні адміністративні акти; 2) він не приймає до перевірки адміністративні акти з питань їхньої доцільності; 3) для правильного вирішення справи він ініціює і забезпечує зібрання доказів і представлення необхідних документів щодо конкретної справи; 4) він забезпечує правовий захист, якщо порушуються права особи; 5) дія адміністративного акта призупиняється, якщо подається позов щодо його оскарження.

До основних рис адміністративної юрисдикції в Німеччині варто віднести широку компетенцію адміністративних судів; велику кількість спеціалізованих судових органів, що зумовлює в окремих випадках спори щодо розмежування їх компетентності; не поширення судового контролю на рішення органів виконавчої влади [164, с. 32-34].

Перевагами адміністративної юрисдикції Німеччини є: 1) високий ступінь автономності та незалежності адміністративних судів не лише від органів виконавчої влади, але й від судів загальної юрисдикції; 2) створення спеціалізованих адміністративних юрисдикцій, призначених для розв'язання окремих різновидів публічно-правових спорів; 3) існування спеціального порядку призначення на посади та переміщення по службі суддів загальних та спеціалізованих адміністративних судів; 4) наділення правом подавати позови до адміністративного суду не лише громадян, але й організацій; 5) детальне врегулювання попереднього адміністративного оскарження в Положенні про адміністративні суди, його одноманітність та однакова юридична сила на всій території Німеччини; 6) на відміну від провадження в адміністративному суді, при попередньому адміністративному провадженні перевіряється не лише законність адміністративного акта, але й доцільність та корисність його видання; 7) забезпечення виконання судового рішення штрафними санкціями [59, с. 156].

До недоліків німецької моделі варто віднести: 1) система адміністративної юрисдикції Німеччини досить ускладнена та формалізована, оскільки складається з судів різних типів (загальних, конституційних, адміністративних, трудових, фінансових, соціальних, військових), що призводить до постійних спорів про підсудність та розмежування компетенції між ними; 2) компетенція адміністративних судів не поширюється на рішення представників виконавчої влади, прийнятих на основі їх вільного розсуду (тобто на ту сферу, де порушення прав особи зустрічається найбільш часто); 3) правом на звернення з позовом до адміністративного суду володіють лише ті особи, права яких порушені відповідним актом чи діяльністю органу управління; 4) скарга до адміністративного суду може бути подана лише після її відхилення вищестоящим у порядку підпорядкованості адміністративним органом, тобто судовому розгляду обов'язково передує попереднє адміністративне провадження; 5) на відміну від французьких адміністративних судів, німецькі

суди не володіють повноваженнями повної юрисдикції і не можуть змінити оскаржуваний акт управління [59, с. 157].

Судова система Італії залежить від її регіонального поділу. Республіка поділяється на регіони, провінції, комуни. Є 15 регіонів із звичайними повноваженнями і ще 5 регіонів, що мають особливу автономію. У кожному регіоні працює регіональний суд загальної юрисдикції [191]. Крім звичайної судової системи, передбачена також адміністративна судова система. Адміністративні суди мають повноваження розглядати спори, які стосуються питань загальних інтересів, пов'язаних із здійсненням або невиконанням адміністративних повноважень щодо заходів, актів, угод або поведінки, пов'язаних із здійсненням таких повноважень. Акти або інші заходи, прийняті Урядом про здійснення ним політичної влади, не можуть бути оскаржені у суді.

Адміністративна юрисдикція здійснюється регіональними адміністративними судами і Державною радою. Існують різні види юрисдикції: за предметом, за територією, за інстанціями, за вартістю. Регіональний адміністративний суд розглядає будь-які спори на території регіону, в якому знаходиться цей суд. В інших випадках адміністративна діяльність завжди розглядається – щодо дій держави – Регіональним адміністративним судом Лаціо (штаб-квартира знаходиться в Римі, а щодо дій надрегіональних державних структур – в Регіональному адміністративному суду регіону, в якому вони знаходяться. Судова система Італії основана на цивільному праві. Функції судді, а також прокурора виконуються членами судової влади. Адміністративну функцію виконує Міністерство юстиції [196].

Адміністративні суди мають таку юрисдикцію: 1) здійснюють судові процеси відповідно до адміністративних правил або таких, що виходять із них; 2) перевіряють законність правил; 3) здійснюють огляд дій адміністрації і приватних осіб під час виконання адміністративних повноважень; 4)

переглядають позаконтрактну відповідальність адміністрації; 5) здійснюють остаточну перевірку адміністративних актів [193].

Судова влада в Італії здійснюється магістратами, які розрізняються за функціями і компетенцією. Це – Конституційний суд, який здійснює судовий контроль конституційності. Верховний касаційний суд здійснює контроль законності рішень. Цивільна юрисдикція складається з: а) першої інстанції – мировий суддя, магістерський суд, трибунал; б) другої інстанції – мировий суд, трибунал; в) третьої інстанції – апеляційний суд. Кримінальна юрисдикція: а) перша інстанція – мировий суд, суд присяжних; б) друга інстанція – трибунал, апеляційний суд, апеляційний суд присяжних. Адміністративна юрисдикція: а) перша інстанція – «регіональні адміністративні трибунали»; б) друга інстанція – Державна рада. Податкова юрисдикція: а) перша інстанція – провінціальна податкова комісія; б) друга інстанція – регіональні податкові комісії. Аудиторська юрисдикція: а) перша інстанція – державний аудиторський суд (одне засідання); б) друга інстанція – регіональний контрольний суд (спільне засідання). Воєнна юрисдикція: а) перша інстанція – воєнний трибунал; б) друга інстанція – воєнний апеляційний суд; будь-який суддя повинен передати справу у Конституційний суд [188].

У Нідерландах працює вищий загальний адміністративний суд, який входить до Департаменту адміністративної юстиції Державної ради. Іншим департаментом є Консультативний орган із законодавства, який консультує уряд і парламент з питань законодавства і управління. Департамент адміністративної юстиції складається із підрозділів, до яких входять юристи і допоміжний персонал.

Адміністративний суд розглядає апеляції, які подаються представниками громадськості або компаній на рішення або накази, що віддані муніципальним, провінціальним або центральним урядом. Спори також можуть виникати між державними органами. Рішення або накази, за

якими виноситься остаточне судження, включають: 1) відмову в окремих випадках (на будівництво, видачу ліцензії); 2) накази загального характеру.

Відділення адміністративної юрисдикції поділено на три палати: палата територіального планування, палата про іноземців (займається розглядом справ про проживання іноземців в країні, тримання їх під вартою), загальна палата (розглядає спори відповідно до закону про екологічні дозволи, закону про воду, закону про урядову інформацію (публічний доступ), загальними муніципальними підзаконними актами, а також спорами в галузі освіти, грантів, компенсації, житлових і медичних пільг).

Відділення адміністративної юрисдикції є судом єдиної і останньої інстанції у справах щодо територіального планування, окремих справ,пов'язаних із освітою і охороною здоров'я, а також конкретних справ, пов'язаних із оточуючим середовищем. Він також розглядає апеляції на рішення окружних судів по справам щодо надання права на проживання іноземців, видачі екологічних дозволів (загальні питання).

Відділення адміністративної юрисдикції є не єдиною адміністративною юрисдикцією в Нідерландах. Центральний апеляційний суд з питань державної служби і соціального забезпечення працює в Утрехті, він є вищою судовою інстанцією у цій сфері, в галузі соціально-економічного адміністративного права вищою інстанцією є Адміністративний суд з торгівлі і промисловості.

Відділення адміністративної юрисдикції розглядає більшість спорів у відкритому судовому засіданні. Слухання проходять кожен день. Під час слухання сторони можуть висловлювати свої погляди усно. Справи розглядаються колегією із трьох суддів або суддею одноосібно. Відділення проводить свої засідання щоденно. Сесії відкриті для усіх [199]. Досвід формування адміністративної юрисдикції показує, що таку систему можливо створити, якщо виникає така необхідність. Прийняття у 1994 р. Адміністративного кодексу поклало початок появі адміністративного суду в Нідерландах.

Значний досвід в аналізованій сфері має Польща. Початок становлення адміністративного судочинства в державі пов'язують із початком 20-х років XX ст. Статтею 73 Конституції 17 березня 1921 року передбачалося, що окремим законопроєктом має бути створено адміністративні суди, організація яких базуватиметься на співпраці (непрофесійних осіб) громадян та (професійних) суддів. Ця конституційна заява була реалізована Законом від 03.08.1922 р. про Вищий адміністративний трибунал [195].

Сучасний період розвитку адміністративної юрисдикції Польщі розпочався у 90-х роках XX ст. Важливим кроком у впровадженні реформи було прийняття 11.05.1995 р. Закону про Вищий адміністративний суд. Закон можна назвати комплексним, оскільки він регулював організацію Вищого адміністративного суду, його юрисдикцію та склад, а також судові провадження. Вищий адміністративний суд був поділений на палати і був відсторонений від розгляду скарг, поданих до суду через посередницькі органи: тепер уповноважений суб'єкт подавав скаргу безпосередньо до суду [192].

Прийняття нової Конституції Республіки Польщі від 02.04.1997 р. стало сприяти подальшим змінам у сфері адміністративного судочинства. Відповідно до статті 185 Конституції, «Президент Вищого адміністративного суду призначається Президентом Республіки строком на 6 років з числа кандидатів, запропонованих Загальними зборами суддів республіки ».

Після прийняття Конституції розпочалася робота над новими законами, які фактично реформували адміністративну юрисдикцію в Польщі. 1 січня 2004 року набули чинності Закон про систему адміністративних судів та Закон про провадження в адміністративних судах. З цього часу в Польщі засновано двоінстанційне адміністративне судочинство.

Адміністративна судова влада в Польщі має сильні конституційні повноваження. Відповідно до ст. 173 Конституції Республіки Польща «Суди і трибунали становлять окрему владу і незалежні від інших гілок влади», відповідно до ст. 174 Конституції «суди та трибунали виносять рішення від

імені Республіки Польща». У п.1 ст.175 Конституції зазначено, що «відправлення правосуддя в Республіці Польща здійснюється Верховним Судом, судами загальної юрисдикції, адміністративними судами та військовими судами».

Конституція Польщі вводить своєрідну презумпцію компетенції загальних судів у ст.177: «Загальні суди здійснюють здійснення правосуддя з усіх питань, крім тих, які законом віднесені до інших судів». Тобто інші суди мали обмежені повноваження. Вищий адміністративний суд та інші адміністративні суди здійснюють у межах, визначених законом, контроль за діяльністю державного управління. Стаття 184 Конституції Польщі встановила, що такий контроль поширюється і на рішення про відповідність статуту постанов органів місцевого самоврядування та нормативним актам територіальних органів державного управління.

У Польщі судова влада складається з двох окремих гілок або ієрархій судів: суди загальної юрисдикції і військові суди на чолі з Верховним Судом, та адміністративні суди на чолі з Вищим адміністративним судом.

Структура адміністративних судів складається з 29 воєводських (регіональних) адміністративних судів першої інстанції, створених для розгляду всіх судово-адміністративних справ.

Вищий адміністративний суд складається з Голови Вищого адміністративного суду, віце-президентів та суддів. Органами Вищого адміністративного суду є Голова Вищого адміністративного суду, Загальні збори суддів Вищого адміністративного суду, Колегія Вищого адміністративного суду. Вищий адміністративний суд поділяється на Фінансову палату, Господарську палату та Адміністративну палату. Кожну палату очолює віце-президент, який призначається Головою Вищого адміністративного суду [192].

Аналіз ст. 6 Закону про систему адміністративних судів, якою встановлено вимоги до зайняття суддівської посади воєводського (обласного) рівня свідчить про обов’язковість їх знань у галузі державного управління та

адміністративного права та інших галузей права, що стосуються діяльності органів державного управління; значного стажу суддівської роботи (залежно від суддівської посади 8-10 років). Однак такі вимоги не поширюються на осіб, які мають звання професора або науковий ступінь доктора права. Ще вищі вимоги встановлені на посаду судді Вищого адміністративного суду.

У польській правовій системі діє Кодекс адміністративного судочинства, який, незважаючи на назву, не може використовуватися як процесуальний закон, що регулює саму процедуру в адміністративних судах. Кодекс адміністративного судочинства встановлює провадження в компетентних органах державного управління (не адміністративних судах) в окремих випадках, які визначаються адміністративними рішеннями. Судове ж та адміністративне судочинство регулюється Законом «Про провадження в адміністративних судах».

Відповідно до § 2 статті 3 Закону про судочинство адміністративні суди здійснюють розгляд скарг про: адміністративні рішення; постанови, винесені в адміністративному судочинстві, які можуть бути оскаржені або які припиняють провадження у справі, а також ухвали, що завершують справу по суті; рішення, винесені у виконавчому провадженні та провадженні про забезпечення вимог, які підлягають оскарженню, за винятком рішень кредитора про допустимість пред'явленої вимоги, та рішень, об'єктом яких є позиція кредитора щодо вимоги; письмові роз'яснення податкового законодавства, видані в окремих випадках, попередні захисні податкові рішення та відмова у винесенні такого рішення; акти місцевого законодавства органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади; акти нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; бездіяльність або надмірна тривалість провадження.

Адміністративні суди не підсудні вирішувати справи: що випливають з організаційної переваги та підпорядкування у відносинах між органами державного управління; ті, що виникають внаслідок залежності між керівниками та їх підлеглими; щодо відмови у призначенні на посади чи

призначенні на роботу в органи державного управління, якщо обов'язок призначення чи призначення не передбачене законом; щодо віз, виданих консулами; щодо дозволів на перетин державних кордонів у рамках місцевого прикордонного руху, виданий консулами [194].

У Великобританії діє англосаксонська система організації адміністративної юрисдикції, яка почала формуватися з XII ст., а сучасні органи створюються із XX ст. Спори між адміністрацією і громадянами розглядають як загальні суди, так і спеціальні адміністративні органи, що є особливістю їх правової судової системи. Такими спеціальними органами є адміністративні трибунали. У науковій літературі їх характеризують як квазісуди, тобто органи, які не є повноцінним елементом ані судової системи, ані системи адміністративних органів. До адміністративних органів її наближає тісний взаємозв'язок з органами виконавчої влади; а до судових – можливість оскарження до судів загальної юрисдикції рішень квазісудових органів [59, с. 157].

Спеціалізація діяльності з розгляду спорів між громадянами і державою почалася із створення системи адміністративних трибуналів. Їх реформування відбулася у 1958 р. із прийняттям Акта про трибунали. До одного із його основних аспектів варто віднести право громадян на оскарження рішення адміністративного трибуналу. А в 2007 р. був прийнятий Акт про трибунали, суди і правозастосування, відповідно до якого у Великобританії буда проведена часткова реформа системи трибуналів. Вони були трансформовані в єдину систему «трибуналів першого рівня» (розглядали адміністративні спори певних категорій) і «вищих трибуналів» (апеляційна інстанція трибуналів першого рівня). Значення Акта 2007 року полягає у посиленні спеціалізації трибуналів та розширенні можливості перегляду їх рішень.

Вищий трибунал розглядає і приймає рішення по апеляціям, поданим на рішення трибуналу першого рівня. Вищий трибунал розглядає питання права, його рішення неостаточні і можуть переглядатися Апеляційним судом,

який є судом загальної юрисдикції, а потім, у разі необхідності, палатою лордів.

Трибунал першого рівня розглядає апеляції громадян на рішення, прийняті урядовими відомствами або агентствами в Палаті з майнових питань. Розгляд справи ведеться на індивідуальній основі. Трибунал нерідко засідає у складі колегії, в яку входять фахівці з юридичною класифікацією та з конкретних галузей знань. Трибунали мають обмежені повноваження (в залежності від юрисдикції справи), вони можуть накладати штрафи, пеню, присуджувати компенсації і виплати [190].

Трибунал першого рівня працює в семи різних палатах, які займаються різними адміністративними спорами. Це: 1. Генеральна регулююча палата. 2. Палата охорони здоров'я, освіти і соціального захисту. 3. Еміграційна палата і притулок. 4. Майнова палата. 5. Соціальна палата. 6. Податкова палата. 7. Палата з військових пенсій і компенсації збройним силам.

Апеляції Трибуналу першого рівня приймає Вищий трибунал і поділяє їх між чотирма палатами: 1. Адміністративна апеляційна палата. 2. Еміграційна палата і притулок. 3. Земельна палата. 4. Податково канцелярська палата [200].

У багатьох випадках громадяни можуть викладати свої власні справи без юридичної допомоги, тому така система є доступною для усіх. Окрім того, судді трибуналів при необхідності допомагають викласти позивачам зміст справи. Судді трибуналу мають юридичну кваліфікацію і несуть відповідальність за забезпечення прийняття правильного рішення у відповідності із законом. Голова трибуналу несе відповідальність за щоденне судове адміністрування свого трибуналу [190]. У Великобританії діють численні спеціалізовані органи адміністративної юстиції, на сьогодні їх більше 2 тисяч [185].

Національна рада адміністративних трибуналів має широку компетенцію у сфері юрисдикції: вона є наглядовим органом щодо діяльності адміністративних трибуналів та консультативним органом при уряді,

здійснює контроль і нагляд за трибуналами першого рівня, узагальнює їхню практику та організацію, розробляє відповідні рекомендації, а також надає міністрам загальні пропозиції відносно процедури призначення членів адміністративних трибуналів і списків кандидати на посади.

Адміністративні трибунали – це фактично «неформальні» суди. Вони займають проміжне становище між адміністрацією та загальними судами. Членами трибуналу можуть бути не лише правники, але й особи, які мають спеціальні знання у сфері діяльності, якою опікується даний трибунал. Завданням трибуналу є встановлення у конкретної особи права на допомогу або послугу, передбачені конкретним законом. Апеляцію на рішення трибуналу може бути подано у суд загальної юрисдикції, котрий, таким чином, здійснює наглядову функцію [7].

Система адміністративної юрисдикції у Великобританії має як певні недоліки, так і позитивні риси. До основних недоліків віднесемо значну кількість адміністративних трибуналів, що призводить до необхідності під час вирішення спорів розмежування підсудності, ускладненість правової системи, певна залежність та вплив на адміністративні трибунали органів виконавчої влади, які його створили та фахівці якого входять до колегій адміністративних трибуналів. До позитивних рис – більш оперативний розгляд справ порівняно із судовим; зрозуміла та доступна процедура подання скарг позивачами; участь в адміністративних трибуналах як юристів, так фахівців з різних галузей, що забезпечує більш ефективний розгляд справ, наявність подвійного контролю за діяльністю адміністративних трибуналів – Національної ради адміністративних трибуналів та судів загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції перевіряють правову основу прийняття рішення [165, с. 202].

На подібних засадах адміністративна юрисдикція склалася в США. Вона здійснюється як судовими, так і позасудовими органами. Федеральна судова система має три основні рівні: окружні суди (суд першої інстанції), окружні суди, які є апеляційною інстанцією і Верховний суд Сполучених

Штатів, останній рівень апеляції у федеральній системі. По всій країні існує 94 окружні суди, 13 окружних судів і один Верховний суд.

Суди у федеральній системі багато в чому працюють інакше, ніж суди штатів. Федеральні суди – це суди обмеженої юрисдикції. Іноді юрисдикція судів штату частково збігається із юрисдикцією федеральних судів. Позивач має вибір – подати позов до суду або федерального суду. Федеральні судді (як і «судді» Верховного суду) обираються президентом і затверджуються зняті через імпічмент Палатою представників та засудження Сенатом.

Окружні суди є загальними судами першої інстанції федеральної судової системи. У кожному окружному суді є щонайменше один окружний суддя Сполучених Штатів. Окружні суди розглядають судові процеси у межах федеральної судової системи. Після того, як федеральний окружний суд виніс ухвалу у справі, справа може бути оскаржена в апеляційному суді Сполучених Штатів. Є дванадцять федеральних округів, які поділяють країну на різні регіони. У кожному окружному суді є кілька суддів, від шести у першому окрузі до двадцяти дев'яти у дев'ятому окрузі. Будь-яка справа може бути оскаржена в окружному суді після того, як районний суд ухвалить остаточне рішення. Судді районних судів несуть відповідальність за управління судом та нагляд за його службовцями. Вони можуть продовжувати служити, поки зберігають «хорошу поведінку». У всій країні налічується понад 670 суддів окружних судів. Деякі завдання районного суду покладено на федеральних суддів.

Верховний суд Сполучених Штатів Америки є вищим судом в американській судовій системі і має право приймати рішення щодо апеляцій у всіх справах, поданих до федерального суду або до суду штату, які стосуються федерального законодавства. Після ухвалення рішення окружним судом будь-яка із сторін може подати апеляцію до Верховного суду. Члени Верховного Суду після призначення президентом затверджуються Сенатом на довічний термін. У суді дев'ять суддів – вісім помічників суддів та один голова суду. Конституція не встановлює вимог до суддів Верховного суду,

хоча всі чинні члени є юристами, і більшість із них працювали суддями окружних судів. Судді також часто є професорами права [189].

Сучасний стан адміністративної юрисдикції сформований відповідно до Закону «Про адміністративну процедуру» 1946 р., який діє у більшості штатів, або вони прийняли власні аналогічні адміністративно-процесуальні закони. Закон «Про адміністративну процедуру» встановив повноваження відомчих органів адміністративної юрисдикції, механізми прийняття ними адміністративних рішень, перевірку їх законності та їх нормотворчу діяльність.

В адміністративних відомствах США (Міністерство праці, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство сільського господарства та Агентство боротьби з наркотиками, інших агентствах) створені органи адміністративної юрисдикції, це комісії, комітети, ради. Вони є спеціалізованими підрозділами відомств, однак спостерігається поступове відокремлення таких органів від відомств. До складу таких спеціалізованих органів входять судді з адміністративних справ.

Наявність широкої системи спеціалізованих судів є дійсно перевагою англосаксонської системи судочинства у тому аспекті, що вирішення спірних питань предметної юрисдикції є оперативним і не вимагає порушення окремої справи. При цьому така побудова судової системи в США веде до відсутності єдиних стандартів судової практики і до вироблення вузькоспеціалізованого підходу до розгляду та вирішення окремих категорій публічно-правових спорів, що є негативним результатом [29, с. 117].

Судді з адміністративних справ призначаються відповідно до Закону про адміністративні процедури 1946 р. Вони виносять рішення відповідно до застосовного законодавства та тих фактів у кожній справі, які встановлені доказами. Щоб бути призначеним суддею, адвокат має пройти чотиригодинний письмовий іспит та усний іспит перед комісією. До складу комісії входять представники Американської асоціації юристів, Управління

кадрів та чинного федерального судді з адміністративних справ. Після призначення судді можуть бути усунені з посади лише з поважної причини.

Судді з адміністративних справ наділені такими ж повноваженнями, як і традиційні судді. Одна з основних відмінностей між суддями з адміністративних справ та традиційними суддями полягає у тому, що вони виступають одночасно у ролі судді та дослідника фактів. Тобто вони здійснюють судовий розгляд. У цивільному суді сторони іноді можуть відмовитися від участі у суді присяжних та звернутись до судді, щоб зважити фактичні докази, надані сторонами. Однак під час адміністративного слухання суддя з адміністративних справ завжди зважує докази та виносить фактичні висновки.

На рівні штату повноваження судді різняться. Деякі судді на рівні штату діють так само, як федеральні судді, маючи широкі незалежні повноваження з тих питань, що розглядаються. У деяких випадках адміністративні судді наділені мінімальними повноваженнями та повноваженнями, а їх рішення розглядаються радше як рекомендації [181].

У США адміністративні установи наділені судовими повноваженнями, система адміністративної юрисдикції тут функціонує на стику виконавчої та судової гілки влади. Їх судова діяльність, яка проголошується як незалежна, постійно й систематично контролюється загальними судами, водночас цілком можливий і певний вплив з боку адміністрації.

Отже, в європейських країнах та США склався досвід адміністративної юрисдикції, який має значні відмінності від українського, свої переваги та недоліки, однак окремі його риси можуть бути впроваджені в Україні із врахуванням сучасного реформування адміністративної судової системи. До переваг зарубіжної практики віднесемо жорсткі вимоги до кандидатів на посаду судді щодо освітнього рівня та тривалої практики, оперативний розгляд адміністративних справ створеними спеціальними спеціалізованими судами, обов'язковість знань суддями управлінської сфери, в якій вони розглядають справи, контроль судів загальної юрисдикції за діяльністю

адміністративних трибуналів і розгляд скарг на їх рішення. До основних недоліків – потенційний вплив органів виконавчої влади в разі участі їх представників в адміністративному суді на суд та суддів, прийняття судових рішень.

3.2 Проблеми визначення та реалізації адміністративної юрисдикції та шляхи їх подолання

Для забезпечення ефективної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, насамперед, потрібно усунути недоліки вітчизняного законодавства у цій сфері. До основних із них віднесемо такі.

1. Відсутність у більшості законодавчих актів визначення основних понять, які в них застосовуються, що зумовлює численні наукові дискусії та негативно впливає на правозастосовну діяльність таких суб'єктів. Наведемо окремі приклади.

У КАС України в ст.4 «Визначення термінів» не розкривається поняття таких правових категорій, як «компетенція», «юрисдикція» і «підсудність» адміністративних судів. Водночас аналіз юридичної літератури дозволяє нам зробити висновок про суттєві розбіжності дослідників щодо розуміння цих понять та їх розмежування.

О Рой вказує, що термін «підсудність» коректно може застосовуватись в адміністративному процесі тільки для позначення так званої «територіальної юрисдикції», але, судячи з усього, науковець вирішив на законодавчому рівні взагалі ототожнити поняття юрисдикції і підсудності. Така логіка законодавця, на думку науковця, виглядає непослідовною з наукової точки зору та підлягає уточненню. А доволі поширене використання слова «юрисдикція» в нових редакціях кодексів, можливо, пояснюється впливом англомовних правових джерел, які часто використовують термін «jurisdiction». Дослідник вважає заміну у новій редакції КАС України

поняття «підсудність» на поняття «юрисдикція» такою, що має дискусійний характер та підлягає уточненню з боку законодавця. Також науковець вказує, що окреме виділення предметної підсудності є певною мірою особливістю саме адміністративного судочинства, оскільки тільки в його рамках виникає необхідність детальної регламентації цього питання. В адміністративному судочинстві, внаслідок розподілу функцій судів першої інстанції між різними місцевими судами, а також різними ланками адміністративних судів, правила предметної підсудності мають необхідний характер [138, с. 119, 121-122].

В. Гордєєв підсудність адміністративних справ розуміє як правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті. Підсудність – правова категорія, яка розмежовує компетенцію між адміністративними судами щодо розгляду адміністративних справ [49, с. 26].

На думку О. Кубоби, підсудність адміністративних справ можна розглядати у двох аспектах: 1) як правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи до компетенції окремої ланки системи адміністративних судів та конкретного адміністративного суду цієї ланки зокрема; 2) як сукупність адміністративних справ, які завдяки своїм властивостям (зміст справи, суб'єкт справи, предмет справи) належать до компетенції як системи адміністративних судів загалом, так і окремого суду цієї системи зокрема [93, с. 64].

Р. Ватаманюк вважає, що предметна підсудність справ адміністративним судам розглядається як сукупність правових норм, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку з визначенням конкретного адміністративного суду при поданні позовної заяви, зважаючи на суб'єктний склад учасників провадження та предмет спору [32, с. 214].

Ґрунтовне дослідження з цього питання здійснив О. Сибіга. Розглянувши погляди Ю. Осіпова, Є. Васьковського, В. Андрійцьо, Р. Ватаманюка, О. Осадчого, С. Оверчука, І Коліушко, М. Строговича, він

зазначив, що сьогодні в науковій літературі відбувся певний термінологічний розподіл, коли поняття «юрисдикція» і «компетенція» розглядають як властивості суду чи судів, а поняття «підсудність» пов'язують виключно з властивостями справ, що розглядаються у суді чи судах [144, с. 131].

Отже, ще й на сьогодні однозначності з цього питання науковці не мають, його вирішення є перспективним у правовій науці. Варто відзначити, на наш погляд, позицію О. Кубоби як найбільш ґрунтовну та таку, що відповідає сутності різновидів підсудності адміністративних справ, вона (підсудність), безперечно, є правовим інститутом, який за своїми ознаками належить до компетенції адміністративного суду.

Вважаємо, що термін «юрисдикція» не коректно ототожнювати з терміном «підсудність», вони є нерівнозначними. У підрозділі 1.2. ми вказували, що оптимальним визначенням поняття «юрисдикція» є повноваження, використання терміну «юрисдикція» в законодавчих актах та кодексах є логічним у тих нормах, в яких визначаються повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції, окрім того, повноваження тісно взаємопов'язані з компетенцією, що варто зазначати під час їх визначення.

Пропонуємо внести зміни до ст.4 КАС України та надати визначення термінів «компетенція», «юрисдикція», «підсудність».

2. Проблемами здійснення адміністративної юрисдикції органами публічної адміністрації, їх посадовими і службовими особами є недоліки нормативно-правового регулювання. Розглянемо адміністративну юрисдикцію державних органів влади у сфері охорони здоров'я, враховуючи її той факт, що проблеми, які є сьогодні наявними у цій сфері, є характерними й для інших сфер та галузей.

Аналіз медичного законодавства, здійснений науковцями, показує, що повноваження державних органів влади, а саме КМУ, МОЗ України, РМ АРК, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування не достатньо широко визначені у медичному законодавстві. У деяких медичних законах повноваження органів виконавчої влади та місцевого

самоврядування прямо не наводяться, а визначаються як державна політика, державне управління, державні гарантії, обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, заклади та установи, що здійснюють діяльність у тій чи іншій медичній галузі. Окрім того: 1) фактично однозначно визначаються повноваження КМУ, це проведення відповідної державної політики, організація розробки та здійснення загальнодержавних та інших програм, забезпечення контролю за виконанням медичного законодавства; 2) більш повно встановлені повноваження МОЗ України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; 3) менше уваги законодавець приділяє визначенню в аналізованій сфері повноважень органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, їх розмежуванню; 4) звернення уваги на повноваження посадовців та керівників органів публічної адміністрації майже відсутні; 5) повноваження інших центральних органів влади (окрім МОЗ України), які забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я вказані лише в окремих законах. Такі прорахунки законів України у сфері охорони здоров'я зумовлюють недостатньо ефективну практичну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ускладнюють взаємодію між ними, сприяють дублюванню в розробленні та виконанні заходів, особливо на місцевому рівні, здійсненню дієвого контролю та нагляду за їх реалізацією [155, с. 185, 187, 235].

З метою усунення вказаних недоліків пропонуємо розширити зміст статей законодавчих актів про повноваження посадових та службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за їх виконання.

3. Необхідним є розмежування окремих юрисдикцій, а саме, адміністративної і конституційної, адміністративної і господарської. Знайти оптимальну модель їх розмежування, вказують М. Вербіцька і В. Семенюк не вдається. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикцій виникають у разі,

якщо при визначенні критеріїв закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той же спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Такі ситуації є суттєвим порушенням права на справедливий суд (ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) та на ефективний засіб юридичного захисту, визначеного ст.13 Конвенції. Більшість дослідників погоджуються з тим, що положення законодавства щодо розмежування юрисдикцій потребують свого вдосконалення, пропонують шляхи вирішення наявних проблем. Але об'єктивна реальність в Україні є такою, що парламент до думок науковців прислуховується рідко, а Верховний Суд у своєму баченні данного питанняя є непослідовним [36, с. 303].

Р. Куйбіда, розглядаючи межі адміністративної юрисдикції і розмежування адміністративної і цивільної (господарської) юрисдикції, зазначає, що вирішення цієї проблеми лежить у практичній площині і майже на потребує законодавчого втручання. У випадках необхідності розмежування наведених видів юрисдикції потрібно визначати характер позовних вимог і те, до кого вони спрямовані [94, с. 286].

В. Кравчук доречно вказує, що розмежування повноважень судів за їх юрисдикцією має не лише організаційне значення для побудови спеціалізованої системи судів, але й практичне значення для сторін у відповідних справах. На його погляд, порушення юрисдикції впливає, насамперед, на реалізацію права особи на судовий захист, оскільки суд, до якого вона звернулась, відмовляє у розгляді та вирішенні її вимог, отже захисту не забезпечує. Не лише позивач може помилитися щодо юрисдикції; такої самої помилки може припуститися і суд. Суд може помилково відмовити у відкритті провадження (закрити провадження) у справі, яка належить до його юрисдикції; або помилково розглянути і вирішити справу, щодо якої не має юрисдикції. В усіх випадках помилка з боку суду має негативне значення для сторін у справі, насамперед, позивача. У разі

помилкової відмови у відкритті (закритті) провадження обмежується право позивача на доступ до правосуддя, а у разі помилкового розгляду справи може бути скасоване судове рішення суду першої, апеляційної, а в окремих інстанції. У цих випадках позивачеві доведеться звертатися до суду вдруге (до іншого суду) і розпочинати все спочатку. Очевидно, що це не відповідає інтересам позивача і не сприяє реалізації завдань судочинства. В. Кравчук приходить до висновку, що існуюча система розмежування юрисдикції судів не сприяє ефективній реалізації права на судовий захист, ускладнює доступ особи до суду, є складною для розуміння як громадянами, так і судами через відсутність чітких критеріїв, а тому потребує істотних змін [90].

Вважаємо, що розмежування адміністративної і конституційної, адміністративної і господарської юрисдикцій повинно здійснюватися відповідно до: предмета публічно-правового спору, правового статусу сторін, характеру позовних вимог, законодавства, яким урегульовуються такі спори.

4. Потребує удосконалення сама система суб'єктів адміністративної юрисдикції. Існуюча система суб'єктів адміністративної юрисдикції є складною та розгалуженою. Паралельна та одночасна діяльність багатьох адміністративних органів зумовлює дублювання їхньої компетенції, що негативно відображається на діяльності системи адміністративної юрисдикції, а це, безперечно, впливає на гнучкість механізму захисту прав і законних інтересів осіб в цілому [174]. Науковцями висловлюються декілька пропозицій щодо її удосконалення: уніфікувати суб'єктів адміністративної юрисдикції відповідно до визначених критеріїв, реформувати таку систему, скоротити їх кількість суб'єктів.

Т. Шлапко та Ю. Глущенко пропонують: реформування та скорочення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції проводити у наступному ключі:

- зміна загальних розмірів системи суб'єктів адміністративної юрисдикції шляхом найоптимальнішої мінімізації цих суб'єктів без завуження кола їх виняткових повноважень;

- усунення дублювання повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції за рахунок скорочення «альтернативних» повноважень тих органів, яким альтернативні повноваження не потрібні у процесі їхнього функціонування;

- точне визначення та обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати «найрепресивніші» заходи адміністративного впливу [174, с. 184].

Не всі науковці погоджуються з пропозицією щодо скорочення суб'єктів адміністративної юрисдикції. Зокрема, С. Василів стверджує, що система органів адміністративної юрисдикції, безперечно, потребує оновлення, але її зміни не повинні полягати у скороченні переліку таких органів та посадових осіб. А до загальних засад реформування він відносить: тільки законодавче визначення системи органів, посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; скорочення переліку органів та посадових осіб, до підвідомчості яких належить розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення, з виключенням їх; збереження судової підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також нормативне визначення правил виключної судової підвідомчості адміністративно-деліктних справ; запровадження чіткої спеціалізації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення; наділення повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення переважно тих органів, які наділені контрольними, наглядовими, ревізійними функціями щодо правовідносин, на які посягає правопорушник; визначення загальних правил щодо підвідомчості розгляду справ посадовим особам органів

адміністративної юрисдикції, а також відсторонення посадових осіб, освітньо-фаховий рівень яких не гарантуватиме повноту, всебічність та об'єктивність розгляду справи, а як наслідок – законність прийнятих ними рішень; законодавче визначення повноважень громадських організацій щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, які вчинили неповнолітні особи, за умови делегування їм таких повноважень органами адміністративної юрисдикції [31, с. 44].

Встановлена вітчизняним законодавством система суб'єктів адміністративної юрисдикції, безперечно, є недосконалою, однак її зміна є неможливою, у цьому разі необхідне масштабне реформування у всіх сферах і галузях на єдиних правових уніфікованих засадах, насамперед, щодо суб'єктів, що здійснюють адміністративно-деліктні повноваження; таких теоретичних та практичних напрацювань в адміністративістиці ще немає.

5. Адміністративні суди працюють із перевантаженням, не дивлячись на те, що суддями неодноразово висловлювались слушні пропозиції щодо вирішення цього питання з посиланням на позитивний зарубіжний досвід створення системи спеціальних спеціалізованих судів, реформування адміністративного судочинства в цьому напрямку не відбувається.

Наведемо такий приклад. О. Осипова, проаналізувавши діяльність Сумського окружного адміністративного суду,робить висновок щодо їхнього надмірного навантаження, зокрема пенсійними справами. Для прикладу наведено дані статистики Сумського окружного адміністративного суду. З них вбачається, що за 2020 рік до нього надійшло 9564 справ, у 1568 яких відповідачем було Головне управління Пенсійного фонду в Сумській області (16,39% від загальної кількості справ). А за період з 01.01.2021р. до 30.06.2021р. – 5304 справи, з них 1356, в яких відповідачем було ГУ ПФУ в Сумській області (25,57% від загальної кількості справ). Нею запропоновані слушні пропозиції щодо розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, а саме: беручи до уваги цивільно-правову, договірну,

майнову по суті природу спорів з надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту, віддати їх на розгляд місцевих загальних судів як адміністративних. Натомість залишити у предметній юрисдикції окружних адмінсудів тільки справи зі спорів у сфері пенсійного забезпечення осіб, що випливають з відносин проходження ними публічної служби і регулюються спеціальними законами. Крім того, у ч.2 ст.263 КАС, якою встановлено 30-денний строк розгляду справ незначної складності, доповнити словами «крім справ, указаних в п.2 ч.1 цієї статті, які суд розглядає протягом 60 днів» [113].

Неодноразово піднімається питання про уточнення у вітчизняному законодавстві юридичних повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Вважаємо, що розвантаженню адміністративних судів буде сприяти створення в Україні відповідно до зарубіжної практики системи спеціальних спеціалізованих судів, зокрема у сфері страхування, ліцензування, трудових спорів, податків та зборів, та інших, встановлення за їх діяльністю контролю судів загальної юрисдикції.

6. Потребує перегляду кодифікація галузевого законодавства. Пропонуються шляхи удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в митній сфері: внести зміни і доповнення до Митного кодексу України та зосередити усі положення про адміністративний примус у державній митній справі в одній главі (розділі) з відповідною назвою, що дозволить уніфікувати як адміністративно-примусове законодавство, так і адміністративно-примусову діяльність у цій сфері суспільних відносин. Окрім того, запропоновано: всі права потерпілого визначити в окремій статті Митного кодексу України, що дозволить потерпілому, захищаючи свої права, бути активним учасником провадження у справах про адміністративні порушення митних правил [70].

Актуальною є проблема кодифікації нового земельного законодавства. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. потребує удосконалення. За період незалежності України було прийнято близько 70 земельних законів, більше десятка з яких вже втратили юридичну силу, а майже 40 є законами про внесення змін до законів та Земельного кодексу України. Це створює складності у процесі правозастосування [73, с. 109]. Великий обсяг земельного законодавства призводить до того, що одні й ті самі правовідносини регулюються багатьма актами, часто по-різному, що спричиняє правові колізії. Необхідно відзначити одну дуже шкідливу тенденцію: нові акти нерідко переповнені положеннями, що дослівно або майже дослівно відтворюють положення вже чинних. Так з'являються норми-«близнята», наявними є випадкові викривлення чи відступи від «первісного» тексту. У таких випадках виникають правові колізії, іноді достатньо серйозні [100, с. 162].

7. Неодноразово в юридичній літературі вказується на проблему невідповідності окремих підзаконних актів галузевому законодавству. Зокрема Л. Молчанов вказує на необхідність проведення підзаконних нормативних актів у правоохоронній сфері у відповідність до ЗУ «Про Національну поліцію», прийняття нових підзаконних актів, які б конкретизували та деталізували діяльність патрульної поліції під час провадження у справах про адміністративні правопорушення [108, с. 103]. Р. Крамар вважає однією із причин значної кількості адміністративних правопорушень у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів унормування покарань підзаконними, а не законодавчими актами [91, с. 22].

Про необхідність удосконалення законодавства у всіх сферах та галузях вказують більшість дослідників. Так, М. Безпаточний зауважує на актуальність удосконалення законодавства щодо якості окремих товарів, запобігання підробці товарів, процедури реалізації споживачами їх прав на обмін товару неналежної якості та повернення коштів, можливість

проведення незалежної експертизи проданих товарів та наданих послуг. Окрім того, науковець зазначає таку проблему, як здійснення електронної торгівлі та відсутність належного законодавства щодо загальних підходів до процесу торгівлі у мережі Інтернет [19]. Позитивним є висновок дослідників про те, що лише покращенням законодавства досягти позитивного результату в кожній сфері та галузі є неможливим. Р. Падун вказує, що у наведеному прикладі загалом потрібне поліпшення економічної ситуації, підвищення купівельної спроможності споживачів, покращення контролю споживчого ринку на основі координації діяльності відповідних державних органів та громадських організацій, підвищення споживчої грамотності та свідомості кожного громадянина [118, с 40-41].

8. Звернемо увагу й на таку проблему: адміністративна юрисдикція здійснюється на практиці окремими органами державної влади, однак теоретичного підгрунтя щодо їх діяльності немає. Про таку ситуацію вказує Т. Аверочкіна. Вона наводить перелік нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів державної виконавчої влади України в прибережних морських просторах. Це ЗУ від 04.11.1991 р. «Про державний кордон України», в якому встановлено правила заходу до внутрішніх вод та мирного проходу через територіальне море України; ЗУ від 16.05.1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України», в якому визначено суверенні права України та режим діяльності в цьому просторі відкритого моря, передбачені склад правопорушень та санкції за їх вчинення, а також встановлено перелік органів державної виконавчої влади, що мають право їх застосовувати; Правила плавання і перебування у територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів, затверджені постановою КМУ від 16.05.1996 р. № 529, якими визначаються повноваження Адміністрації Державної прикордонної служби щодо надання дозволу на допуск іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України; інші підзаконні нормативні акти. В

результаті склалась громіздка нормативна база, множинність органів, що здійснюють свої повноваження (переважно, з контролю) у прибрежних просторах та ускладненість і неузгодженість на практиці дій їхніх посадових осіб. Набагато простішим з організаційної та законодавчої точки зору було б створення одного органу (служби, адміністрації, агентства, охорони), де ці функції покладено на Берегову охорону. Створення такої структури могло б у рази підвищити швидкість та якість здійснюваної у прибережних водах адміністративної юрисдикції [3, с. 80].

9. Норми КУпАП, що встановлюють адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення в багатьох галузях містяться в різних розділах, що ускладнює їх застосування. В юридичній літературі піднімається питання про актуальність розташування правових норм за сферою адміністративного правопорушення в КУпАП.

Загалом адміністративно-деліктне законодавство в Україні є несистемним та застарілим. *Назвемо декілька проблем.* КУпАП є сумішшю адміністративного та кримінального права, в ньому містяться близько 60 адміністративних правопорушень кримінально-правового характеру (дрібне хуліганство, дрібна крадіжка, порушення вимог радіаційної безпеки, ухилення від відшкодування майнової шкоди, завданої юридичним особам, правопорушення, пов’язані з корупцією, військові адміністративні правопорушення тощо). Також у КУпАП існують адміністративні правопорушення цивільно-правового характеру (пошкодження різних видів чужого майна, порушення умов договору та ін.) та ті, що мають бути предметом розгляду адміністративних судів (порушення порядку видачі документа дозвільного характеру, порушення законодавства про державну реєстрацію підприємців тощо). Крім того, КУпАП є лише одним з 60-70 законів, якими встановлюється адміністративна відповідальність, що свідчить про розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства України. Також існує низка підзаконних актів, якими

встановлюється адміністративна відповідальність, що прямо суперечить п. 22 ст. 92 Конституції [177].

Окрім того, в КУпАП відсутнє визначення поняття «адміністративна відповідальність», яке вже достатньо розроблено науковцями. У новому КУпАП повинно бути закріплено поняття, завдання, функції, принципи адміністративної відповідальності. Законодавче ототожнення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» є некоректним з огляду на те, що адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає всі протиправні дії, що мають місце сфері публічного управління [119, с. 29].

Науковцями запропоновано повернути до КУпАП статтю «Принципи адміністративного судочинства» в такій редакції: «Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) доступність адміністративного судочинства; 2) верховенство права; 3) законність; 4) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 5) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 6) гласність і відкритість адміністративного процесу; 7) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 8) обов'язковість судових рішень; 9) національна мова судочинства; 10) досудове врегулювання спорів; 11) правнича допомога у вирішенні справ в адміністративному суді; 12) незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; 13) незмінність суддів; 14) здійснення правосуддя тільки судом; 15) безпосередність; 16) безперервність судового розгляду; 17) об'єктивна істина; 18) формальне і матеріальне керівництво суду; 19) усна і письмова форма судового розгляду; 20) процесуальна економія» [71].

10. Недосконалим є галузеве законодавство з питань встановлення штрафних санкцій за адміністративні правопорушення, які є домінуючим

видом серед адміністративних стягнень. У підрозділі 2.3. нами вказувалось, що, зокрема, ст. 51 ЗУ «Про нафту і газ» встановлена відповідальність за порушення законодавства, що регулює діяльність у нафтогазовій сфері. Однак в ній не вказується, які особи будуть нести відповідальність за такі правопорушення. До недоліків ЗУ «Про трубопровідний транспорт» відносять не з'ясування юридичної природи штрафних санкцій, що накладаються на підприємства магістрального трубопровідного транспорту [111, с. 14].

11. Аналіз наукової літератури з питань оцінки проведення адміністративних проваджень у різних сферах та галузях свідчить про їх значну недосконаліть та необхідність удосконалення. Адміністративне провадження ми розуміємо як вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [157, с. 173]. Можна виділити таку структуру адміністративного провадження: 1) вирішення питання про відкриття адміністративної справи; 2) з´ясування фактичних обставин справи; 3) розгляд справи і винесення рішення у справі; 4) перегляд рішення у справі; 5) виконання прийнятого рішення у справі [9]. Аналіз правозастосовної практики показує існуючі недоліки по всім зазначеним стадіям адміністративного провадженя.

Підводячи підсумок, вкажемо, що:

термін «юрисдикція» не коректно ототожнювати з терміном «підсудність», які є нерівнозначними, використання терміну «юрисдикція» в законодавчих актах та кодексах є логічним у тих нормах, в яких визначаються повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції, повноваження тісно взаємопов'язані з компетенцією, що варто зазначати під час їх визначення;

встановлена вітчизняним законодавством система суб'єктів адміністративної юрисдикції є, безперечно, недосконалою, однак її зміна

фактично неможлива, у цьому разі необхідне масштабне реформування у всіх сферах і галузях на єдиних правових уніфікованих засадах, насамперед щодо суб'єктів, що здійснюють адміністративно-деліктні повноваження; таких теоретичних та практичних напрацювань в адміністративістиці ще немає;

розмежування адміністративної і конституційної, адміністративної і господарської юрисдикцій повинно здійснюватися відповідно до: предмета публічно-правового спору чи правового спору, правового статусу сторін, характеру позовних вимог, законодавства, яким урегульовуються такі спори;

розвантаженню адміністративних судів буде сприяти створення в Україні згідно із зарубіжною практикою системи спеціальних спеціалізованих судів, зокрема, у сфері страхування, ліцензування, трудових спорів, податків та зборів, та інших. Встановлення за їх діяльністю контролю судів загальної юрисдикції;

реалізація численних підзаконних актів у правоохоронній сфері буде більш актуальною в разі приведення їх у відповідність до законів України «Про Національну поліцію», «Про дорожній рух» та інших, підрозділів екологічної поліції з чітким визначенням на законодавчому рівні завдань, функцій, компетенції та повноважень, усунення недоліків роботи дільничих офіцерів;

більшість проблем щодо визначення термінології у сфері адміністративної юрисдикції, встановлення обсягу повноважень посадовців, їх викладу в законодавчих актах, регулювання та реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень пов'язано із недостатньою компетенцією і професіоналізмом осіб, які розробляли відповідні правові документи.

Відповідальність за недоліки, упущення, прогалини законодавчих актів, на наш погляд, має бути покладена, насамперед, на законодавчий орган, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. Незадовільний стан українського законодавства свідчить про

некомпетентність та недостатній професіоналізм, неоперативність внесення змін та доповнень до законів його співробітниками.

А також неналежну діяльність юридичних служб органів державної влади. Постановою КМУ від 26.11.2008 р. №1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» [127] регулюються питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації. Саме на юридичну службу усіх рівнів покладена повна відповідальність за організацію правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, підприємством, їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах; розробку та участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади; проведення юридичної експертизи проєктів нормативно-правових актів та їх відповідність із законодавством та ін.

Водночас прийняття нових законів хоча і супроводжується дорученням про приведення існуючих актів у відповідність з прийнятими, однак на практиці це не завжди виконується через недостатньо відповідальне відношення. Тому в чинному законодавстві навіть при прийнятті кодифікованих актів у ряді випадків залишаються не до кінця вирішеними завдання усунення повторень, протиріч, неузгодженості норм нових актів з діючими, прийнятими раніше законами і підзаконними актами. Незадовільний стан поданих на експертизу проєктів можна ще пояснити тим, що вони не проходять експертизу в юридичних управліннях відповідного

державного органу, який є головним розробником, або професійний рівень працівників юридичних підрозділів центральних органів виконавчої влади є недостатнім [98].

Недоліки законодавства щодо визначення повноважень органів публічної адміністрації характерні для більшості галузей права.

До найбільш ефективних загальних напрямків удосконалення законодавства щодо встановлення адміністративної юрисдикції в різних галузях та сферах віднесемо:

а) доповнення законодавчих актів тлумаченням основних понять і термінів відповідно до сфери правового регулювання та із врахуванням доктринальних пропозицій. Пропонуємо внести зміни до ст.4 КАС України та надати визначення термінів «компетенція», «юрисдикція», «підсудність»;

б) розширення змісту норм законодавчих актів про повноваження посадових та службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за їх виконання. Здійснити уточнення у вітчизняному законодавстві юридичних повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної юрисдикції; провести перегляд кодифікацій галузевого законодавства;

в) зобов'язати юридичні служби центральних виконавчих органів влади дотримуватись Постанови КМУ від 26.11.2008 р. №1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації» насамперед, щодо встановлення відповідності підзаконних актів правовим положенням законів.

г) здійснити перегляд та внесення змін до КУпАП таким чином, щоб норми про адміністративні правопорушення в конкретно визначеній сфері були включені в один розділ; включити визначення поняття «адміністративна відповідальність», її завдання, функції, принципи; усунути застарілі правові норми;

д) під час реформування системи адміністративного судочинства врахувати позитивний зарубіжний досвід щодо створення спеціальних судів.

Висновок до розділу 3

1. В європейських країнах та США накопичений значний досвід у сфері адміністративної юрисдикції, до його основних рис віднесемо:

1) практика створення та функціонуваня системи спеціальних спеціалізованих судів (адміністративні суди, фінансові суди, трудові суди, соціальні суди та ін.) у Франції та Німеччині. Їх позитивною рисою є розгляд різних судових справ в окремих судах, зосередження суддів на справах в одній чи декількох галузях права;

2) наділення суддів окремими контрольними повноваженнями щодо діяльності адміністрації, обов'язковість обізнаності суддів із знаннями в управлінській сфері, яка обслуговується;

3) право стати суддею не лише тільки за наявності спеціальної освіти, а й у разі тривалої практичної роботи за фахом та обов'язкове складання іспитів (Німеччина, Польща);

4) двоінстанційність адміністративної юрисдикції в Польщі відповідно до правових положень Закону про систему адміністративних судів та Закону про провадження в адміністративних судах;

5) наявність в окремих країнах (зокрема, Італії), крім звичайної судової системи, адміністративної судової системи; дія різних видів юрисдикції: за предметом, за територією, за інстанціями, за вартістю; здійснювати огляд дій адміністрації і приватних осіб, під час виконання адміністративних повноважень;

5) досвід Нідерландів, де створений і діє Консультативний орган із законодавства, який консультує уряд і парламент з питань законодавства і управління; можливість подання та розгляду апеляцій до адміністративного суду представниками громадськості або компаній на рішення або накази, що віддані муніципальним, провінціальним або центральним урядом;

6) досвід Великобританії про діяльність адміністративних трибуналів, адміністративні скарги ними розглядаються у короткі строки, оперативно, без затягування, розгляд справи ведеться на індивідуальній основі, справи розглядають фахівці з юридичною кваліфікацією та з конкретних галузей знань. Важливим є виклад громадянами своїх справ самостійно без юридичної допомоги, тому така система є доступною для усіх, тим більш, що судді трибуналів при необхідності допомагають викласти позивачам зміст справи. Суди загальної юрисдикції ведуть контроль за діяльністю адміністративних трибуналів і розглядають скарги на їх рішення. Така практика сприяє також розвантаженню судів;

7) досвід США, де адміністративна юрисдикція здійснюється як судовими, так і позасудовими органами. Особливістю адміністративної юрисдикції США є розгляд адміністративних справ у створених адміністративних органах (комісії, комітети, ради) при відомствах. До складу таких спеціалізованих органів входять судді з адміністративних справ. Одна з основних відмінностей між суддями з адміністративних справ та традиційними суддями полягає у тому, що вони виступають одночасно у ролі судді та дослідника фактів. Закон «Про адміністративну процедуру» 1946 р. встановив повноваження відомчих органів адміністративної юрисдикції, механізми прийняття ними адміністративних рішень, перевірку їх законності та їх нормотворчу діяльність. У США адміністративні установи наділені судовими повноваженнями, система адміністративної юрисдикції тут функціонує на стику виконавчої та судової гілок влади.

2. Поява комплексу теоретичних проблем адміністративної юрисдикції в Україні зумовлена, на наш погляд, некомпетентністю та недостатнім професіоналізмом фахівців, які розробляють законодавчі акти, відсутністю належної перевірки підзаконних актів на відповідність прийнятим законам.

До загальних недоліків вітчизняного законодавства віднесено: відсутність у більшості законодавчих актів визначення поняття основних термінів, які використовуються, що негативно впливає на їх праворозуміння у практичній діяльності; відсутність у більшості законодавчих актів чіткої вказівки на повноваження безпосередніх керівників державних органів: в законах визначається лише повноваження КМУ та відповідних органів центральної виконавчої влади. Конкретні посадові особи не вказуються, тобто на законодавчому рівні персональна відповідальність керівників органів не встановлена; в окремих законах зазначається на повноваження керівників державних органів та їх заступників, уповноважених ними посадових (службових) осіб, однак їх повноваження та компетенція не розмежовується; відсутність в законодавчих актах чіткого встановлення системи контролю за виконанням посадовцями своїх повноважень та їх адміністративної відповідальності, у цьому разі, як наслідок окремі правові положення не виконуються (зокрема щодо провадження правил електронної торгівлі).

З’ясовано й інші недоліки законодавчих актів, що негативно впливають на їх правозастосування: в КУпАП, норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, містяться в різних розділах, що ускладнює їх застосування; в нормативно-правових актах містяться застарілі, не відповідні сучасним реаліям правові положення; часті зміни та доповнення до законів, навіть у разі доречності, негативно позначаються на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів; підзаконні нормативні акти не відповідають правовим положенням

законодавчих актів і потребують більш оперативного перегляду на відповідність законам.

Зауважимо, що лише усунення зазначених та інших недоліків законодавства та його удосконалення не змінить кардинально ситуацію в державі. Ефективність реалізації законодавчих актів буде досягнута лише при забезпеченні економічного підйому в державі, зміни соціально-економічного стану населення, його морально-психологічного клімату.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації сформульовані та теоретично узагальнені найбільш суттєві результати і положення щодо вирішення наукової проблематики з удосконалення діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції на основі комплексного аналізу теорії адміністративного права, норм спеціалізованого законодавства. Основними з яких є такі:

1. Оптимальний вибір методологічного інструментарію (комплексної системи принципів, прийомів, методів наукового пізнання, концепції дослідження, загальної та робочих гіпотез), дозволив усесторонньо та повністю розглянути предмет дослідження та сприяти розробці висновків та пропозицій.

Розроблено авторське визначення поняття «методологія дослідження проблематики» як взаємопов'язана та взаємоузгоджена сукупність принципів, методів, прийомів, способів, за допомогою яких здійснюється наукове пізнання їх правового статусу, ознак та функцій, повноважень та компетенції з метою удосконалення та підвищення ефективності законної діяльності.

2. Встановлено основні особливості адміністративної юрисдикції та із їх врахуванням розроблено авторську дефініцію даного поняття. Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (у тому числі суду, органів місцевого *самоврядування, їх внутрішньоструктурних підрозділів), яка законодавчо конкретизується в їх повноваженнях та компетенції з процесуальною регламентацією дій публічного управління; її змістом є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень, наслідком вирішення адміністративного спору є прийняття юрисдикційного акту про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення відновлення порушених*

прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав та свобод юридичної особи.

Визначено, що кожен індивідуально визначений суб'єкт адміністративної юрисдикції, як орган публічної адміністрації, є відокремленим від юрисдикції інших таких суб'єктів, має чітко законодавчо визначені повноваження та компетенцію, мету, завдання, функції, відповідний процесуальний порядок захисту та правової охорони суспільних відносин.

З'ясовано основні підстави класифікації суб'єктів адміністративної юрисдикції: залежно від правового статусу: за правовою природою утворення, за цілями і метою діяльності, за способом прийняття рішення, компетенцією (загальною, спеціальною, галузевою), організаційною структурою, сферою діяльності, від можливості застосування адміністративних заходів, процесуального примусу, від юридичної заінтересованості, державно-владних повноважень.

3. Встановлено, що розгляд суб'єктів адміністративної юрисдикції не може вважатися повним та змістовним, якщо не провести аналіз принципів, відповідно до яких має здійснюватися їх функціонування. Зазначено, що принципами є основоположні, керівні ідеї, постулати, які наповнюють правову систему змістом; вони є системоутворюючими елементами правових норм та інститутів; визначаючи принципи права співвідносно до адміністративної юрисдикції, можна сказати, що саме вони визначають функціонування адміністративної юрисдикції.

Визначено, що повне та вичерпне розуміння категорії «принципи адміністративної юрисдикції» на сьогодні поки відсутнє. Запропоновано авторську дефініцію принципів адміністративної юрисдикції, під якою слід розуміти *основоположні ідеї, керівні засади, на яких повинна базуватися діяльність відповідних органів, які характеризують зміст адміністративної юрисдикції, відображають закономірності розвитку і визначають напрями подальшого удосконалення регулювання суспільних відносин.*

Проведене дослідження дає підстави для констатування важливості та значущості кожного принципу адміністративної юрисдикції. Узагальнення теоретичних напрацювань щодо принципів адміністративної юрисдикції дає можливість виділити загальні та спеціальні принципи. До загальних принципів адміністративної юрисдикції: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина (гуманізму), законності, рівності. До спеціальних принципів адміністративної юрисдикції віднесено принципи: компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності та відкритості.

4. Досліджено специфіку адміністративної юрисдикції суду, яка відрізняє її від діяльності інших суб'єктів адміністративної юрисдикції, це : 1) сфера діяльності; 2) призначення та завдання судового органу; 3) повноваження та компетенція судової адміністративної юрисдикції; 4) законодавчо встановлений процесуальний порядок здійснення діяльності; 5) форма адміністративного судочинства; 6) види судових рішень.

Із врахуванням специфіки адміністративної юрисдикції суду розроблено її авторське визначення: адміністративна юрисдикція суду є повноваженням судових органів, які реалізуються у правовій сфері з метою встановлення порядку та процесуальних процедур здійснення судочинства, поділяється на предметну, інстанційну, територіальну, за формою здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного), судовий розгляд публічно-правових спорів між суб'єктом владних повноважень та фізичними або юридичними особами, або органами влади з питань розмежування повноважень, або щодо оскарження рішень органів влади (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, закінчується ухваленням рішення в суді першої інстанції або прийняттям постанови в апеляційному та касаційному порядку.

Визначено основні ознаки адміністративної юрисдикції суду: а) здійснення нагляду та контролю за законністю прийняття рішень суб'єктами публічної адміністрації; б) розгляд в процесі адміністративного судочинства

публічно-правових спорів, сторонами спору з однієї сторони є суб'єкт публічної адміністрації, з другої сторони фізична чи юридична особа або інший орган державної влади, якщо розглядається спір про розмежування управлінських повноважень; в) однією із сторін спору обов'язково є суб'єкт владних повноважень, рішення якого оспорюються; г)публічно-правовий спір спрямований на забезпечення виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків в сфері захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб; д) учасники адміністративного судочинства поділяються за адміністративним процесуальним статусом на основних і допоміжних, за участю у справі - на осіб, які захищають власні права, свободи і інтереси і тих, хто захищає права, свободи та інтересів інших осіб.

5. Відповідно до чинного законодавства Національна поліція України наділена широким колом компетенцій, які за своїм природою можуть бути віднесені до сфери адміністративної юрисдикції та мають державно-владний характер, зумовлений тим, що у разі виявлення адміністративного правопорушення, працівники поліції мають право здійснювати адміністративно-юрисдикційні провадження: розглядати справи про адміністративне правопорушення, складати протокол про адміністративні правопорушення, застосовувати адміністративні стягнення за вчинення адміністративних правопорушень, застосовувати заходи забезпечення у справах про адміністративні правопорушення. Суб'єкти адміністративної юрисдикції мають відповідно до Закону України «Про Національну поліцію України» основні повноваження, додаткові повноваження, повноваження у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення. До їх компетенції входить забезпечення публічної безпеки і порядку, охорона та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави. КУпАП встановлено адміністративні правопорушення, підпорядковані кожному із суб'єктів владних повноважень в правоохоронній сфері. Суб'єктами, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, також є: а)

особи, які беруть участь у справах про адміністративні правопорушення (особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник, свідок, експерт, перекладач; 2) особи, які допомагають адміністративному провадженню (поняті та інші).

Визначено, що адміністративна юрисдикція правоохоронних органів є компетенцією і повноваженнями їх посадових і службових суб'єктів відповідно до нормативно-правових положень щодо прав і обов'язків та гарантій реалізації здійснювати адміністративно-юрисдикційні провадження з метою припинення адміністративних правопорушень та забезпечення громадської безпеки.

6. Встановлено особливу за обсягом та масштабністю адміністративну юрисдикцію системного утворення як суб'єкта адміністративної юрисдикції (агропромислового комплексу (АПК), паливно-енергетичного комплексу (ПЕК)) на відмінну від одноосібного суб'єкта адміністративної юрисдикції. Констатовано, що до системного утворенням суб'єкта адміністративної юрисдикції входить сукупність підсистем-органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції.

У цілому адміністративні повноваження системного утворення суб'єкта адміністративної юрисдикції регулюються правовими актами різної юридичної сили, у тому числі КУпАП та окремими законодавчими актами, різноаспектно та відповідно до специфіки діяльності. Кожен окремий орган публічної адміністрації суб'єкта адміністративної юрисдикції має як загальні повноваження та засади діяльності, так і специфічні, зумовлені його компетенцією, а також свою структуру та специфіку підпорядкування. До особливостей здійснення повноважень суб'єкта публічної адміністрації, який є системним утворенням, віднесемо насамперед управлінську діяльність, тісні функціональні зв'язки та безпосередню взаємодію в досягненні загального результату, узгодження форм та напрямків діяльності, її коректування під залежно від обставин реалізації. Варто встановлювати як

суб'єкта адміністративної юрисдикції галузеві органи виконавчої влади, до завдань яких входить координація і управління безпосередньої діяльності в зазначеній сфері.

Діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції має як адміністративно-юрисдикційний, так і адміністративно-неюрисдикційний характер. Адміністративно-юрисдикційні повноваження здійснюються за загальними засадами спеціальних законів та нормами КУпАП.

7. Відповідно до європейських вимог та з метою покращення вітчизняної якості адміністративного судочинства необхідно: підвищити критерії до кандидатів на посаду судді, а саме: проходження ними тривалої практики в різних правових інстанціях та ознайомлення з управлінською діяльністю державних органів виконавчої влади; перейняти практику європейського судочинства щодо створення широкого кола вузькоспеціалізованих судів, зокрема у сфері страхування, ліцензування, трудових спорів, податків та зборів, та ін.; в разі створення системи спеціалізованих судів встановити контроль за їх діяльністю судами загальної юрисдикції з правом розгляду скарг на рішення спеціалізованих суддів; посилити контроль та перевірку за регулярним проходженням суддів адміністративного суду стажування, підвищення кваліфікації, атестацій; доповнити функції адміністративних судів функцією контролю за реалізацією прийнятих судових рішень, у тому числі у сфері управління; в разі розгляду справ особливої складності законодавчо встановити їх колегіальний розгляд з участю відповідних компетентних представників державних органів виконавчої влади; з метою забезпечення виконання судових рішень запровадити систему штрафних санкцій; внести зміни до адміністративного процесуального судочинства про право на подання позову до суду і фізичним і юридичним особам; розробити систему гарантій щодо невтручання органів влади на суддів, незаконного впливу та заборону тиску, погроз, шантажу суддів.

8. Розглядаючи наведені проблеми адміністративної юрисдикції, наголошено: 1) термін «юрисдикція» не коректно ототожнювати з терміном «підсудність», які є нерівнозначними, використання терміну «юрисдикція» в законодавчих актах та кодексах є логічним у тих нормах, в яких визначаються повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції, повноваження тісно взаємопов'язані з компетенцією, що варто зазначати під час їх визначення; 2) встановлена вітчизняним законодавством система суб'єктів адміністративної юрисдикції є безперечно недосконалою, однак її зміна є неможливою. У цьому разі необхідне масштабне реформування у всіх сферах і галузях на єдиних правових уніфікованих засадах, насамперед щодо суб'єктів, що здійснюють адміністративно-деліктні повноваження. Таких теоретичних та практичних напрацювань в сучасній адміністративістиці поки не має; 3) розмежування адміністративної і конституційної, адміністративної і господарської юрисдикцій повинно здійснюватися відповідно до: предмету публічно-правового спору чи правового спору, правового статусу сторін, характеру позовних вимог, законодавства, яким урегульовуються такі спори; 4) розвантаженню адміністративних судів буде сприяти створення в Україні відповідно до зарубіжної практики системи спеціалізованих судів, зокрема у сфері страхування, ліцензування, трудових спорів, податків та зборів, та інших, встановлення за їх діяльністю контролю судів загальної юрисдикції; 5) до найбільш ефективних загальних напрямків удосконалення адміністративної юрисдикції в різних галузях та сферах віднесено: а) перегляд та внесення змін до КУпАП таким чином, щоб норми про адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення були включені в один розділ (зокрема, щодо сфери охорони здоров'я і АПК); б) розширення змісту норм законодавчих актів про повноваження посадових та службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за виконання; в) доповнення законодавчих актів тлумаченням основних понять і термінів відповідно до сфери правового регулювання та із врахуванням доктринальних пропозицій; г) зобов'язати

юридичні служби центральних виконавчих органів влади дотримуватись Постанови КМУ від 26.11.2008 р. №1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», насамперед щодо встановлення відповідності підзаконних актів правовим положенням законів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер’янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б.Авер’янов; упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерець В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

2. Авер’янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап. *Право України*. 2000. № 7. С. 6-8.

3. Аверочкіна Т.В. Адміністративна юрисдикція України в прибережних водах: теоретичні та практичні проблеми. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Випуск 62. С. 76 -82.

4. Аграрно-промисловий комплекс URL: https://cutt.ly/OXgA1j1

5. Административный процесс в Германии / А.Бергер, Н.Веш. Сборник статей о праве Германии. выпуск № 1 (август 2015 г.). URL: www.drjv.org

6. Адміністративна юстиція в АПК України: підручник для студентів вищих навчальних закладів / Курило В.І., Піддубний О.Ю., Кравчук М.Ю. К.: Ірідіум, 2012. 247 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник у двох томах] / відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. URL: http://textbooks.net.ua/content/view/2718/15/

8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

9. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.

10. Адміністративне судочинство: навчальний посібник / М.В.Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

11. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпроп. держ. унт внутр. справ, 2016. 264 с.

12. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : Навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури»» 2016. 336 с.

13. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 21 с.

14. Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.

15. Бакуменко В., Князєв В., Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Вісн. УАДУ*. 2003. № 2. С. 11-27.

16. Банчук О.А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упор. О.А.Банчук]. Центр політико-правових реформ. К. : [Центр політико-правових реформ], 2007. 912 с.

17. Бевзенко В.М. Критерії адміністративної юрисдикції. *Судебно-юридическая газета.* 2020. 29 травня URL: https://sud.ua/ru/news/blog/169927-kriteriyi-administrativnoyi-yurisdiktsiyi

18. Безпалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. *Bulletin of the Penitentiary Association of Ukraine*. 2019. № 3(9). С.139-146.

19. Безпаточний М.Г. Основні напрями вдосконалення нормативно-правової бази функціонування та регулювання діяльності торговельних підприємств URL: http://elib.hduht.edu.ua/bitstream/123456789/808/1/16.pdf.

20. Безрученков М.В. Административная юстиция в зарубежных странах. *Политика, государство и право*. 2015. № 2. URL: https://politika.snauka.ru/2015/02/2330

21. Бердник С. Місце адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції. *Право і суспільство*. 2012. №2. С.146-150.

22. Бердник С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 391-395.

23. Бережна І.А. Адміністративно-деліктні провадження як сфера об'єктивізації участі перекладача. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2013. Випуск 22. Частина І. Том 2. С.100-105.

24. Білоус О.В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративного судочинства як категорія адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. № 2. С. 73-77.

25. Благодарний А. Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №6. С.147-151.

26. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. М.: Инфра-М. 1999. 790 с.

27. Бондаренко В.А. Адміністративне судочинство як правовий інститут адміністративного права. *Соціально-правові студії.* 2020. Випуск 1 (7). С. 72-78.

28. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. К. : Алерта, 2007. 184 с.

29. Бояринцева М. А. Розгляд та вирішення адміністративних спорів у зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019 № 4. С.116-120.

30. Василів С.С. Адміністративно-правові засади підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 245 с.

31. Василів С.С. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: поняття та види. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 40-45.

32. Ватаманюк Р.В. Предметна підсудність справ місцевим загальним судам як адміністративним судам. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2010. №4. С. 212-222.

33. Вдовічен В.А., Бабін І.І. Адміністративна юрисдикція у виборчих спорах: межі застосування. *Правова позиція*. 2021. № 2 (31). С.14-18.

34. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь, 2004. 1440 с.

35. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.

36. Вербіцька М.В., Семенюк В.О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. С. 200-203.

37. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору – Верховний Суд URL: http://voas.gov.ua/news/oglyad_zm/viznachalnoyu_oznakoyu_spravi_adm_n_strativno_yurisdikts_sut_zm_st_kharakter_sporu_verkhovniy_sud/

38. Винокурова І. М. Організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 215 с.

39. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.

40. Вовк П.В. Поняття адміністративної юрисдикції в парадигмі правової держави. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 517-519.

41. Волокітенко І.О. Організаційно-правові основи діяльності підрозділів превентивної служби національної поліції України. *Юридичний*

науковий електронний журнал. 2018. №.4. С.187-191.

42. Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок. *Юрист.* 2014. № 12. С. 16-20.

43. Гаращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності. *Проблеми законності*. 2000. Випуск 42. С. 106-112.

44. Гнатюк С. С., Богомазова І. О. Теоретико-правова характеристика видів підсудності в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №2. С.137-135.

45. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

46. Гнатюк С.С., Богомазова І.О. Принцип інституційності та інституційна підсудність в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. №4. С.130-139.

47. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право :* збірник наукових праць. 2011. № 1 (9). С. 147-155.

48. Горбунова О.Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія : Юридичні науки.* 2017. № 1. С. 24-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjiu_2017_1_7

49. Гордєєв В.В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3 (7). С. 25-41.

50. Городецька І.А. Принципи і завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності URL : http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46182

51. Гороховець Ю.А. Теоретичні основи структурування АПК регіону. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка».* 2014. випуск 27. С.69-72.

52. Гудим І.В. Концептуальний погляд на сутність та особливості адміністративно-юрисдикційних відносин як складника адміністративного процесу. *Право і суспільство.* 2022. №1. С.141 – 147.

53. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

54. Дергалюк М.Ю. Підходи до визначення сутності поняття «агропромисловий комплекс». *Економіка та держава.* 2018. № 5. С.34-37.

55. Дёриг Х. Развитие административной юстиции в Германии. Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 464 с.

56. Дехтярьова С.В. До характеристики сфери предмету адміністративно-правового регулювання АПК. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 1(22) том 5, частина 1. С.44-48.

57. Джафарова М.В. Загальна характеристика повноважень адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративних справах. *Право та державне управління*. 2021. №1. С.71-82.

58. Довгань Т.М. «Адміністративний процес» та «Адміністративна юрисдикція»: співвідношення понять. *Держава і право*. 2010. Вип.49. С. 245-249.

59. Дорош В.С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С.151-162.

60. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

61. Загальна теорія держави і права : Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В.Авраменко та ін.; ра ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

62. Заїка М.М., Ярмакі В.Х. Особливості організації адміністративної юстиції: зарубіжний досвід. *Південноукраїнських правничий рукопис*. 2017. № 3. С.77-80.

63. Злочинність у паливно-енергетичній сфері України: кримінологічна характеристика та запобігання : монографія / Б. М. Головкін, Г. Ю. Дарнопих, І. О. Христич та ін. ; за заг. ред. Б. М. Головкіна. Х. : Право, 2013. 248 с.

64. Зуй В.В. Правове регулювання адміністративно юрисдикційної діяльності Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 5. С. 107-111.

65. Іванов І.Є. Адміністративно-правові засади провадження в справах про проступки: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 19 с.

66. Іванова Г.С. Адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу: дис. … докт. юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2020. 525 с.

67. Іщенко Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. №1. С. 196-198.

68. Іщенко Л.В. Правоохоронна функція адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6(2). С. 71-75.

69. Каламбет С.В. Методолія наукових досліджень: Навч. посіб. / С.В. Каламбет, С.І. Іванов, Ю.В. Півняк Ю.В. Дн-вськ: Вид-во Маковецький, 2015. 191 с.

70. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів в Україні: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2007. 18 с.

71. Капинос О.В. Теоретико-правові засади функціонування адміністративного судочинства в Україні: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 26 с.

72. Капля О.М. Принцип процесуальної економії в контексті вдосконалення адміністративного судочинства. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Частина 2. С. 114-118.

73. Каракаш І.І., Сидор В.Д. Проблеми підвищення якості земельного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С.105-109.

74. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 218 с.

75. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: Підручник. К.: Кондор, 2005. 609 с.

76. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.№ 2747-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

77. Колесник В.А. Теретико-методологічні передумови розгляду публічно-правових спорів: публічно-управлінський аспект. *Державне управління:удосконалення та розвиток.* 2018. № 7. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1579

78. Колінько Ц.В. Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на порядок управління. автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2017. 20 с.

79. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

80. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підруч.]. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 87-89.

81. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Теорія і практика адміністративного судочинства : Монографія. Чернівці, «Місто», 2011. 384 с.

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

83. Комісаров С. Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 100-107.

84. Комісаров С.А. Особливості адміністративної юрисдикції діяльності Національної поліції України. *Вчені записки ТНУ імені Т.І.Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Том 29 (68). №2. С.73-77.

85. Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки рекомендує парламенту підтримати запропоновані зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення законодавства в нафтогазовій сфері. URL: https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/1374.html

86. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

87. Косович В.М. Принципи права, принципи правотворчості та принципи у нормативно-правових актах. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2016. Вип. 63. С. 3-9.

88. Коструб'цька О.Є. Адміністративна відповідальність за правопорушення в паливно-енергетичному комплексі України: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 19 с.

89. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія: Юридичні науки. 2018. Випуск 2. Том 1. С. 159-164.

90. Кравчук В. Методи вирішення юрисдикційних проблем. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/nauk_praci/metodi_virish_yurisdikc_problem/

91. Крамар Р. Адміністративні стягнення, що накладаються за марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів. *Национальный юридический журнал: Теория и практика.* №10 .2015. С.19-23.

92. Кубаєнко А.В. Теоретико-прикладні питання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліцейських. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. №1. С. 75-78.

93. Кубоба О.О. Адміністративна юрисдикція і підсудність справ, що виникають із виборчих правовідносин. *Юридичний електронний науковий журнал.* 2014. №2. С.64-66.

94. Куйбіда Р.О. Межі адміністративної юрисдикції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Випуск 35. С. 283-288.

95. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 177 с.

96. Логвиненко А.О. Процесуальна форма реалізації компетенції органу публічної адміністрації: сутність і систематизація. *Право і суспільство*. 2019. №4. С.205-210.

97. Лукянова Г.Ю. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. №4. С.33-43.

98. Майстренко О.В. Попередження колізій в сфері нормотворення як один із напрямів діяльності Міністерства юстиції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2006. № 10. С. 118-126.

99. Медведик Л. Видова характеристика адміністративної юрисдикції судових органів України URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5685/vnulpurn201685567.pdf

100. Мелех Б.В. Кодифікація земельного законодавства як засіб усунення правових колізій у нормативно-правових актах. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С.159-163.

101. Мельничук О.Ф., Опольська Н.М. Законодавство та право в агропромисловому комплексі України: Навчальний посібник. Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2011. 334 с.

102. Методика та організація наукових досліджень : Навч. посіб. / С.Е. Важинський, Т І. Щербак. Суми: СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. 260 с.

103. Методологія і організація наукових досліджень.: навч. посіб. / Г.О. Бірта, Ю.Г. Бургу. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

104. Методологія наукових досліджен : навч. посіб. / В.І. Зацерковний, І. В. Тішаєв, В. К. Демидов. Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 236 с.

105. Миколенко О.М. Права та обов'язки суб'єктів адміністративно-деліктного права. *Науковий юридичний журнал.* 2018. №4. С.209 - 215.

106. Миронюк Р.В. Адміністративно-деліктний процес: наукові підходи до поняття визначення та змісту. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2012. № 1 (I). С.226-229.

107. Михайлов О.В. Суб'єкти адміністративного процесу (судочинства): підходи до класифікації. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2014. №6. С.131-138.

108. Молчанов Р.Ю. Повноваження патрульної поліції щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2016. №3. С.101-104.

109. Мостова Н. Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. *Закон и жизнь.* 2013. № 3. С. 38-40.

110. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України URL: https://ips.ligazakon.net/document/KK003050

111. Онацький О.А. Адміністративно-правові засади діяльності магістрального трубопровідного транспорту: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 20 с.

112. Осадчий А.Ю. Підсудність адміністративних справ. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Випуск 60. С.344-351.

113. Осіпова О. Наслідки реформи 2017 року: розширення юрисдикції чи задуха від справ URL: https://zib.com.ua/ua/148904-naslidki_procesualnoi_reformi-2017_rozshirennya_yurisdikcii_.html

114. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнктів / за ред. А.Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

115. Основи наукових досліджень [Електронний ресурс]: навч. посіб. для студ. спеціальності 141 «Електроенергетика, електротехніка та електромеханіка» / КПІ ім. Ігоря Сікорського; уклад.: Г. Г. Стрелкова, М. М. Федосенко, А. І. Замулко, О. С. Іщенко. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2019. 120 с.

116. Остапенко О. І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Львів, 2009. 212 с.

117. Остапенко Т.А. Суб'єкти адміністративного судочинства України. *Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи:* Всеукраїнська конференція, м. Львів, 16 липня 2011 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2011. Т. ІІ. URL: https://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/8/8/733

118. Падун Р.В. Нормативно-правовий аспект державного управління захистом прав споживачів. *Конституційно-правові академічні студії.* 2019. № 1. С.34-42.

119. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2021. 32 с.

120. Пипяк М.І. Адміністративний суд в системі державних органів України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2016. 191 с.

121. Пінчук В. Поняття, ознаки та основні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №3. С.191-195.

122. Плугатар Т.А. Правовий статус органів поліції України як субєктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Наука і правоохорона.* 2017. № 4(38). С. 76-82.

123. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). Х.: Право, 2008. 240 с.

124. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства, затвердженим постановою КМУ від 17.02.2021 р. № 124. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kp210124?an=1&ed=2021_02_17

125. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» / Ф.О. Чмиленко, Л.П. Жук. Д.: РВВ ДНУ, 2014. 48 с.

126. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#top

127. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу. виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації: Постанова КМУ від 26.11.2008 р. №1040. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF#Text

128. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

129. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text

130. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

131. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013

р. № 8 URL: http://www.vasu.gov.ua. /plenum/post_plenum/plenum_2013_05_20_n8/).

132. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р.№ 2633-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#Text

133. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 9-те зі змінами. Львів : Край, 2007. 192 с.

134. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Вид. 10-е, допов. Л.: Край, 2008. 320 с.

135. Равен Дж. Педагогическое тестирование: Проблемы, заблуждения, перспективы: Пер. с англ., Изд. 2-е, испр. М.: «Когито-Центр», 2001. 142 с.

136. Регіональна економіка / Підручник за ред. С.П.Качана. К.: Знання, 2011. 670 с. URL: https://pidru4niki.com/1963051138531/rps/regionalna_ekonomika

137. Ричко О.В. Принцип гуманізму в публічній політиці. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2012. Вип. 2. С. 221-229.

138. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2019. 269 с.

139. Романяк М.М. Сутність адміністративної юрисдикції та процесуальних форм її реалізації: окремі питання визначення. *Держава та регіони. Серія Право.* 2017. №1 (55). С.93 -97.

140. Рябченко О.П. Юрисдикція як процесуальний інститут забезпечення законності у сфері державної митної справи: загальна характеристика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №4. С. 147-150.

141. Сахно А.П. Значення судової юрисдикції у сфері встановленого порядку управління *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. №1 (52). С.28-33.

142. Сербан Ф.І. Кореляція принципу офіційності і принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві. *Юридична наука*. 2015. № 7. С. 74-82.

143. Середа В.В., Ковалів М.В., Есімов С.С. Дисциплінарне провадження в органах національної поліції як вид адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. №3. С.129-133.

144. Сибіга О.М Юрисдикція адміністративних судів у сфері доступу до публічної інформації та термінологія національного законодавства. *Право і суспільство.* 2019. № 2 частина 2. С.125-132.

145. Сідей Я.Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. №6. С. 196-200.

146. Скакун О. Ф. Теорія держави та права: підруч. Х.: Консум, 2009. 656 с.

147. Словарь иностранных слов. 16-е узд., испр. М. М.: Рус.яз., 1988. 624 с.

148. Словник іншомовних слів / Уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.

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

150. Смокович М.І. Дотримання правил адміністративної юрисдикції як конституційна гарантія судового захисту. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2022. Випуск 69. С. 322-327.

151. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253-256.

152. Справа № 420/1530/19. Одеського окружного адміністративного суду URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83137420

153. Струкова В.Т. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві. *Scientific Journal of National Academy of Internal Affairs*. 2016 № 2 (99). С.86-98.

154. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В.П.Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

155. Терзі О.О. Концепція адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я України: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 477 с.

156. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 448 с.

157. Тімашов В.О. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, кваліфікація. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2011. №3. С.169-178.

158. Ткаченко О.Ю. Адміністративно-правове забезпечення державної політики у паливно-енергетичній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2016. Вип.2. част.2. С.241- 249.

159. Тресков А.В. Механізми державного регулювання розвитку паливно-енергетичного комплексу України: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків 2021.

160. Трофіменко І.В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 4. С.118-123.

161. Черняхович І.Є. Поняття публічно-правового спору та його розмежування із суміжними поняттями «публічно-правовий конфлікт», «державно-правовий конфлікт», «адміністративно-правовий спір». *Приватне та публічне право.* 2018. № 2. С.108-111.

162. Шатіло В. Концептуальна генеза правової держави та її вплив на формування загальних принципів державної влади в Україні. *Вісник*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 95. С. 37-40.

163. Шевчук Р.М. Методологія наукового пізнання: від явища до сутності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016.1 (11). С.31-44.

164. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика системи адміністративного суду в Німеччині. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12–13 серпня 2020 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 32-34.

165. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика адміністративної юстиції у Великобританії. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VII Міжнародної наукової конференції (м. Кременчук, 21–22 січня 2022 року). Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 200-202.

166. Шеметенко Л.П. Компетенція адміністративної юрисдикції суду: зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. №7 (109). С.158-169**.**

167. Шеметенко Л.П. Паливно-енергетичний комплекс як суб'єкт адміністративної юрисдикції. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. № 6.

168. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення поняття «адміністративна юрисдикція». *Наукові записки. Серія Право*. 2020. Випуск 8. Спецвипуск. С. 219-224.

169. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. *Наукові записки. Серія Право*.. С.215-220. .

170. Шеметенко Л.П. Франція: адміністративна юстиція, основні риси, специфіка. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22-23 вересня 2021 р Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 22-24.

171. Шеметенко Л.П. Компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України. *EVROPSKY POLITICKI*. Svazek 8. 6. vydani. 2021. DOI: 10.46340/ eppd.2021.8-6.

172. Шильник В.Ю, Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004**.** 20 с.

173. Шишкіна Є.К., Носирєв О.О. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. Х.: Вид-во «Діса плюс», 2014. 200 с.

174. Шлапко Т.В., Глущенко Ю.С. Правові аспекти функціонування та тенденції розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 29-30 грудня 2017 року) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Гельветика, 2017. С. 183-185.

175. Шоптенко С.С. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Частина 3. С. 205-210.

176. Шостий апеляційний адміністративний суд. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81430048

177. Шутко Л. Архаїчний кодекс України про адміністративні правопорушення. *Юридична газета*. №7 (505). URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/arhayichniy-kodeks-ukrayini-pro-administrativni-pravoporushennya.html

178. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень : навч. посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с. URL: http://ism-lnu.podia.com.ua/wp-content/vidannia/pidr/metod_nauk_dosl.pdf

179. Administrative Justice in Europe - Report for France URL: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/france/france_en.pdf

180. Administrative justice in Germany. URL: https://www.bverwg.de/en/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit

181. Administrative Law Judges | Justia. URL: https://www.justia.com/administrative-law/administrative-law-judges/

182. Auby J.B., Cruzel-Metayer L. Administrative Law in France // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 79.

183. Britannica URL: https://www.britannica.com/topic/rule-of-law

184. Council of State of France - European Law Institute. URL: https://www.europeanlawinstitute.eu

185. Council on Tribunals URL: http://www.council-on-tribunals.gov.uk

186. Delvolvé P.·The Council of State, the Supreme Court of the French URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POUV_123_0051--the-council-of-state-the-supreme-court-o.htm

187. Efficiency of administrative justice in Germany – AEAJ. URL: https://www.aeaj.org/page/Efficiency-of-administrative-justice-in-Germany

188. Guide to Italian Legal Research and Resources on the Web. URL: https://www.nyulawglobal.org

189. Introduction To The Federal Court System - Department of ... URL: https://www.justice.gov › usao

190. Introduction to Tribunals. URL: https://www.judiciary.uk › t

191. Italy - Regional and local government | Britannica. URL: https://www.britannica.com ›

192. Jarosław Turłukowski, Administrative Justice in Poland, 3(2) BRIS Law Journal 124-152 (2016).

193. Jurisdiction Of The Administrative Courts – LexisNexis URL: https://www.lexisnexis.co.uk/legal/commentary/efp/timeshare-foreign-property-vol-41-2-foreign-property-france-portugal-italy/940-2-2-jurisdiction-of-the-administrative-courts

194. Law on Proceedings before Administrative Courts of 30 August 2012, J. of L. (2016), item 718, Art. 5.

195. Malec J., Malec D. Historsa administracjii mysli administracyjnej. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellonskiego. Krakow, 2000. S. 239-251.

196. National justice systems - European e-Justice Portal. URL: https://e-justice.europa.eu/16/EN/national_justice_systems?GERMANY&member=1

197. National specialised courts - European e-Justice Portal. URL: https://e-justice.europa.eu

198. System of the French jurisdiction URL: https://www.roedl.com › insights

199. The Council of State URL: https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/

200. The courts and tribunals of England and Wales – ICLR. URL: https://www.iclr.co.uk ›

201. The High Administrative Court of Bavaria. URL: https://www.vgh.bayern.de/english/

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ.

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення поняття «адміністративна юрисдикція». *Наукові записки. Серія Право*. 2020. Випуск 8. Спецвипуск. С. 219-224.

2. Шеметенко Л.П. Проблеми визначення системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. *Наукові записки. Серія Право*. Випуск 6. Спецвипуск. Том 2 (2019). С.215-220.

3. Шеметенко Л.П. Компетенція адміністративної юрисдикції суду: зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. №7 (109). С.158-169**.**

Статі в періодичному зарубіжному науковому виданні:

4. Шеметенко Л.П. Компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції Національної поліції України. *EVROPSKY POLITICKI*. Svazek 8. 6. vydani. 2021. DOL: 10.46340/ eppd.2021.8-6.

5. Shemetenko, L. Fuel and energy complex as a subject of administrative jurisdiction. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. № 6.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика адміністративної юстиції у Великобританії. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VII Міжнародної наукової конференції (м. Кременчук, 21–22 січня 2022 року). Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 200-202.

2. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика адміністративної юстиції у Великобританії. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали VII Міжнародної наукової конференції (м. Кременчук, 21-22 січня

2022 року). Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 200-202.

3. Шеметенко Л.П. Загальна характеристика системи адміністративного суду в Німеччині. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12-13 серпня 2020 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 32-34.

ДОДАТОК Б

П'ЯТИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

пр-кт Гагаріна, 19-21, м. Одеса, 65039, Україна, тел./факс.: (048) 705-96-10; (048) 705-96-48
E-mail: inbox@5aa.court.gov.ua Web: https://5aa.court.gov.ua Код ЄДРПОУ: 42261436

16.09.22 № 1-06/7368/22

Акт

впровадження у практичну діяльність П'ятого апеляційного адміністративного суду результатів дисертаційного дослідження **Шеметенко Людмили Петрівни** на тему «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід»

Результати наукового дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Шеметенко Людмили Петрівни на тему «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» мають наукову новизну, теоретичне і практичне значення для вітчизняного законодавства, яке регулює питання адміністративної юрисдикції, насамперед органів судової влади.

Матеріали дисертації, її основні положення використанні та дістали впровадження в практичній діяльності П'ятого апеляційного адміністративного суду в справах вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень, між суб'єктами владних повноважень і фізичними та юридичними особами. Схвальним є визначення розроблених авторських понять «адміністративна юрисдикція», «адміністративна юрисдикція суду», як пріоритетних для дослідження зазначеної проблематики.

П'ятий апеляційний адміністративний суд відмічає високу практичну значимість наданих матеріалів.

Голова суду **Олександр ДЖАБУРІЯ**

ДОДАТОК В

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор
Сергій КОРОЄД
20.02.2020 р.

А К Т
впровадження результатів дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Шеметенко Людмили Петрівни «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія в складі: в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, професора Короєда Сергія Олексійовича (голова комісії), завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, професора Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, старшого дослідника Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації Шеметенко Людмили Петрівни на тему «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень, практичну значущість і використовуються в науково дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів щодо діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції Україні, перейняття відповідного зарубіжного досвіду і використовується Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Шеметенко Людмили Петрівни на тему «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право) вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Голова комісії: **Сергій КОРОЄД**

Члени комісії: **Лариса СОРОКА**

Ксенія КУРКОВА