

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
УДК 342.9

**Сало Андрій Богданович**

*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»*

**Сало Андрей Богданович**

*аспирант кафедры административного и информационного права  
Учебно-научного института права и психологии  
Национального университета «Львовская политехника»*

**Salo Andrew**

*Graduate Student of the Department of Administrative and Information Law  
Educational and Scientific Institute of Law and Psychology  
Lviv Polytechnic National University*

**РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПІДСУДНОСТІ У  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ У ХХ-ХХІ СТ.  
РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПОДСУДНОСТИ В  
АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В ХХ-ХХІ В.  
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF JURISDICTION IN  
ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN THE XX-XXI CENTURIES.**

***Анотація.** У статті комплексно проаналізовано історико-правові аспекти у адміністративному судочинстві. Визначено, що формування, встановлення та подальший розвиток інституту підсудності у вітчизняному адміністративному судочинстві, як невід'ємної частини організації діяльності судової гілки влади, має довгу та складну історію. На кожному із етапів розвитку адміністративних правовідносин розширення сфери правового регулювання зумовило необхідність чіткого*

*визначення підсудності кожної судової ланки, з метою ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин. Вважаємо, що інститут підсудності виник разом із появою судів.*

*Визначено, що в історії адміністративно-процесуального права початку ХХ ст., виникла необхідність створення інституту підсудності адміністративних справ. З розвитком правових відносин відбувалося збільшення суперечок у сфері управління (справи щодо військової повинності, промислово-фабричних конфліктів, оскарження рішень та дій органів управління тощо). Однак спроби створення дієвої системи адміністративних судів, які б вирішували вказані спори були безуспішними. Тому, у період від початку до 80 років ХХ ст. потрібно вважати попереднім. Адже, були здійснені перші спроби обґрунтувати та визначити підсудність адміністративних справ.*

*Наголошено, що Підсудність знаходить свій вираз у трансформованій в конкретні вимоги правового характеру соціально-правовій необхідності забезпечення стабільних сприятливих умов реалізації і захисту громадянами своїх прав і свобод, більшість з яких формалізуються в процесі взаємодії громадян з органами публічного управління. Фактичне становлення даного інституту та повноцінне функціонування за часів незалежності України тривалий час зволікалося. Причинами цього слугували: по-перше, проблеми фінансово-ресурсного забезпечення, а по-друге, концептуальна законодавча невизначеність. З моменту прийняття КАС України та утворення системи адміністративних судів відбувається належний судовий розгляд та захист права, свобод та інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин. Проте, і після прийняття КАС України відбувається процес вдосконалення інституту підсудності адміністративних справ.*

**Ключові слова:** підсудність, адміністративні справи, адміністративна юстиція, засади адміністративного судочинства, компетенція.

**Анотація.** В статті комплексно проаналізовані історико-правові аспекти в адміністративному судопроизводстві. Визначено, що формування, встановлення і подальше розвиток інституту підсудності в національному адміністративному судопроизводстві, як неотъемлемої частини організації діяльності судової гілки влади, має довгу і складну історію. На кожному з етапів розвитку адміністративних правоотношень розширення сфери правового регулювання обумовило необхідність чіткого визначення підсудності кожній судової ланці, з метою ефективного захисту порушених прав, свобод і інтересів суб'єктів правоотношень. Считаем, що інститут підсудності виник разом з появою судів.

Визначено, що в історії адміністративно-процесуального права на початку ХХ в., виникла необхідність створення інституту підсудності адміністративних справ. З розвитком правових відносин відбувалося збільшення спорів в сфері управління (справи по воєнській відповідальності, промислово-фабричних конфліктів, оскарження рішень і дій органів управління і т.п.). Однак спроби створення дійсної системи адміністративних судів, які б вирішували вказані спори були безуспішними. Тому, в період з початку до 80 років ХХ в. потрібно вважати попереднім. Бо були здійснені перші спроби обґрунтувати і визначити підсудність адміністративних справ.

Відзначено, що Підсудність знаходить своє вираження в трансформованій в конкретні вимоги правового характеру соціально-правової необхідності забезпечення стабільних

*благоприятных условий реализации и защиты гражданами своих прав и свобод, большинство из которых формализуются в процессе взаимодействия граждан с органами публичного управления. Фактическое становления данного институт и полноценное функционирование во времена независимости Украины длительное время затягивалось. Причинами этого послужили: во-первых, проблемы финансово-ресурсного обеспечения, а во-вторых, концептуальная законодательная неопределенность. С момента принятия КАС Украины и создание системы административных судов происходит надлежащий судебное разбирательство и защиту прав, свобод и интересов граждан в сфере публично-правовых отношений. Однако, и после принятия КАС Украины происходит процесс совершенствования института подсудности административных дел.*

**Ключевые слова:** *подсудность, административные дела, административная юстиция, основы административного судопроизводства, компетенция.*

**Summary.** *he article comprehensively analyzes the historical and legal aspects in administrative legal proceedings. It is determined that the formation, establishment and further development of the institution of jurisdiction in the domestic administrative legal proceedings, as an integral part of the organization of the judicial branch of government, has a long and complex history. At each stage of the development of administrative legal relations, the expansion of the sphere of legal regulation necessitated a clear definition of the jurisdiction of each judicial link in order to effectively protect the violated rights, freedoms and interests of the subjects of legal relations. We believe that the institution of jurisdiction arose with the advent of the courts.*

*It is determined that in the history of administrative-procedural law at the beginning of the 20th century, the need arose to create the institution of*

*jurisdiction of administrative cases. With the development of legal relations, there has been an increase in disputes in the field of management (military service cases, industrial and factory conflicts, appeal against decisions and actions of governing bodies, etc.). However, attempts to create an effective system of administrative courts that would resolve these disputes were unsuccessful. Therefore, in the period from the beginning to 80 years of the XX century. should be considered preliminary. After all, the first attempts were made to justify and determine the jurisdiction of administrative cases.*

*It is noted that Jurisdiction finds its expression in the social and legal need, transformed into specific requirements of a legal nature, to ensure stable favorable conditions for the exercise and protection by citizens of their rights and freedoms, most of which are formalized in the process of interaction of citizens with public authorities. The actual formation of this institution and its full functioning during the independence of Ukraine has been delayed for a long time. The reasons for this were: firstly, the problems of financial and resource support, and secondly, the conceptual legislative uncertainty. Since the adoption of the CAS of Ukraine and the creation of a system of administrative courts, there has been a proper trial and protection of the rights, freedoms and interests of citizens in the field of public law relations. However, after the adoption of the CAS of Ukraine, there is a process of improving the institution of jurisdiction of administrative cases.*

**Key words:** *jurisdiction of administrative cases, administrative justice, the principles of administrative justice, competence.*

**Постановка проблеми.** Формування, встановлення та подальший розвиток інституту підсудності у вітчизняному адміністративному судочинстві, як невід'ємної частини організації діяльності судової гілки влади, має довгу та складну історію. На кожному із етапів розвитку адміністративних правовідносин розширення сфери правового

регулювання зумовило необхідність чіткого визначення підсудності кожної судової ланки, з метою ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин. Вважаємо, що інститут підсудності виник разом із появою судів. Адже, як тільки виникла необхідність у захисті спеціально створеним для цього органом – судом, виникло питання про визначення компетенції судів на різних рівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Деякі аспекти вказаних проблем стали предметом дослідження вітчизняних вчених В.Б. Авер'янова, Р.В.Ватаманюка, В.В. Кафарського, С.В. Ківалова, К.М. Кобилянського, І.Б. Коліушка, В.М. Кравчука, Р.О. Куйбіди, В.К. Матвійчука, А.Ю. Осадчого, О.М. Пасенюка, О.Б. Прокопенка, В.В. Сердюка, В.С. Стефанюка, В.П. Тимощука та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання)** полягає в аналізі історичних аспектів розвитку підсудності в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут адміністративної підсудності розпочинає свій розвиток з кінця XIX ст., коли відбулося встановлення контролю за адміністративною владою через кримінальні та цивільні справи. Зокрема, як зазначає Є.О. Харитонов, громадяни мали право звертатися із скаргами на незаконні дії органів адміністрації до загальних судів, що розглядають кримінальні та цивільні справи, або ж до особливих установ, які створені для розгляду скарг на дії адміністрації [1, с. 24].

Вважаємо, що в історії адміністративно-процесуального права початку XX ст., виникла необхідність створення інституту підсудності адміністративних справ. З розвитком правових відносин відбувалося збільшення суперечок у сфері управління (справи щодо військової повинності, промислово-фабричних конфліктів, оскарження рішень та дій органів управління тощо). Однак спроби створення дієвої системи адміністративних судів, які б вирішували вказані спори були безуспішними.

Тому, у період від початку до 80 років ХХ ст. потрібно вважати попереднім. Адже, були здійснені перші спроби обґрунтувати та визначити підсудність адміністративних справ.

Необхідним кроком у встановленні права на захист громадян, стало закріплення у ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. [8], права громадян оскаржувати дій службових осіб, державних і громадських органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом. Дії службових осіб, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють права громадян, можуть бути у встановленому порядку оскаржені в суді.

Важливим документом, який містив деякі аспекти адміністративної підсудності, потрібно вважати закон УРСР «Про судоустрій Української РСР» від 5 червня 1981 р. [8] Цим Законом, згідно з ч. 1 ст. 25 до повноважень місцевого суду віднесено розгляд справ як судом першої інстанції, а також у зв'язку із нововиявленими обставинами адміністративні та інші справи у передбачених законом випадках, за винятком справ, віднесених законом до підсудності інших судів.

Закріплення порядку реалізації конституційного права на оскарження відбулося лише з прийняттям у 1987 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян», який практично не застосовувався. Предметом судового оскарження згідно з цим Законом, були дії службових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що ущемляють права громадян, внаслідок яких: громадянина незаконно позбавлено можливості повно або частково здійснювати право, надане йому законом чи іншим нормативним актом; незаконне накладання на громадянина якогось обов'язку [15].

Відповідно до Законів СРСР від 30 червня 1987 року "Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права

громадян" і від 20 жовтня 1987 року "Про внесення змін до Закону СРСР "Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян", Указу Президії Верховної Ради СРСР від 7 січня 1988 року "Про внесення змін до деяких законодавчих актів СРСР у зв'язку з Законом СРСР "Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, що ущемляють права громадян" Президія Верховної Ради Української РСР, доповнила Цивільно процесуальний кодекс УРСР Главою 31-А, в ч. 3 ст. 248-4 передбачивши підсудність скарг на дії службових осіб, зокрема передбачивши, що скарга на дії службової особи подається в районний (міський) народний суд за місцем роботи службової особи, чиї дії оскаржуються [119]. Але, не підлягали судовому оскарженню акти органів державного управління й посадових осіб, які мали нормативний характер.

Закріплення у главі 31-А ЦПК УРСР положень про оскарження дії службових осіб, не створило ефективного перетворення правового поля, в якому змогли б дієво вирішуватися адміністративні справи, з врахуванням всієї специфіки останніх. Така ситуація склалась через те, що ст. 2 старого ЦПК УРСР основним завданням цивільного судочинства передбачала охорону прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави шляхом всебічного розгляду та вирішення справ у відповідності із чинним законодавством.

Дослідники зауважують, що незважаючи на прийняття вищевказаних актів, судовий порядок оскарження суттєво обмежувався різними законодавчими актами, оскільки діяло загальне правило – не могли бути оскаржені до суду дії органів державного управління й посадових осіб, щодо яких встановлений інший порядок оскарження. Це стало основною причиною того, що судовий механізм захисту використовувався рідко, оскільки найчастіше законодавство передбачало адміністративний порядок оскарження [23, с. 59].



З початком демократичних перетворень, що почали відбуватися в СРСР із середини 80-х років ХХ ст., поступово змінювалося ставлення до інституту адміністративної судочинства, адже певного розвитку набула ідея запровадження адміністративних судів [4, с. 25-26].

У складному та неоднозначному процесі розвитку радянського законодавства відбувалося посилення судового контролю за правовими актами органів управління, і як вказує М.С. Студенікінова, явно простежується тенденція до розширення підсудності загальним судам управлінських спорів [26, с. 17].

Із прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України [3] та Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. [2] розпочався складний процес реформування держави. Важливе місце відводилося проведенню судово-правової реформи для забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Віднесення до підсудності господарських судів вирішення справ публічно-правового характеру відбулося з прийняттям 4 червня 1991 р. Закону УРСР «Про арбітражний суд» та Арбітражного процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 р. Цими законодавчими актами встановлювалося, що юридичні та фізичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність, мають право звертатися до арбітражного суду згідно з встановленою для нього підвідомчістю господарських спорів за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів. У ЦПК УРСР, на відмінно від АПК України містилися певні процесуальні особливості підсудності та розгляду адміністративно-правових спорів, а у АПК України такі особливості були відсутні.

Після ухвалення Верховною Радою Концепції судово-правової реформи [14] взятий курс на реформування судової системи держави, належне місце в якій відводилося, як адміністративній юстиції. Передбачалося запровадження посад суддів по адміністративних справах в

районних (міських) судах, створення судової колегії по адміністративних справах у Верховному Суді України, Верховному Суді Республіки Крим, обласних судах і Київському міському суді Також у розділі VII Концепції, зазначено, що структурні зміни судової системи проходять поетапно, на основі розвитку і змін функцій існуючих судів з поступовим відокремленням ряду їх підрозділів в самостійні ланки судової системи із спеціальною підсудністю або в додаткові судові інстанції. Тим самим законодавець, заклав основи запровадження адміністративних судів та їх після проголошення незалежності України.

Одним із важливих кроків стало підписання між Верховною Радою України та Президентом України конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 18 червня 1995 р. У цьому документі зазначалися положення, які визначали належне функціонування інституту підсудності: по-перше, що «суди захищають права і законні інтереси громадян, юридичних осіб і держави шляхом здійснення правосуддя» (ч. 1 ст. 37); по-друге, що «Правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі прийняття рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. .... Судові рішення не підлягають перегляду інакше як судом і у встановленому законом порядку» (ст. 39); по-третє, що «судовий нагляд за законністю судових рішень загальних і арбітражних судів здійснюється відповідно Верховним Судом України та Вищим арбітражним судом України» (ч. 1 ст. 41) [7].

Принципово важливу роль для подальшого розвитку інституту підсудності адміністративних справ відіграло прийняття Конституції України у 1996 році. Ст. 55 Основного Закону України закріпила право

особи на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Таким чином, Конституція України виключає будь-які обмеження у праві на судовий захист.

Законодавець, намагаючись розширити підсудність адміністративних справ 13 травня 1997 прийняв Закон України «Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України». Цим законом передбачалося, що до підсудності Вищого арбітражного суду України належать справи: 1) у яких однією із сторін є вищий чи центральний орган виконавчої влади, національний Банк України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим або Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради або обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 2) матеріали, яких містять державну таємницю. Спори про визнання недійсними актів належали до підсудності арбітражного суду Кримської АРСР, арбітражного суду області та м. Києва.

Наміри відійти від спадщини радянських часів, зумовили ратифікацію парламентом України 17 липня 1997 року Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [16]. У ч. 1 ст. 6 Конвенції закріплено право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом, встановленим законом. Аналогічне положення закріплено і в ст. 10 Загальної декларації прав людини [5].

У подальшому, на виконання положень Основного Закону, повноцінного запровадження в Україні системи адміністративних судів та процесуального встановлення їх підсудності у 1998 році прийнято Концепцію адміністративної реформи, яка затверджена указом Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [13]. Даний нормативно-правовий акт

передбачав: створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні адміністративної юстиції України; поетапне формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних та місцевих адміністративних судів; прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України.

З кожним роком розширювалася нормативно-правова база діяльності органів судочинства, що створювало умови для встановлення самостійного судового контролю, який би засновувався на специфічному процесуальному праві, розробленому у відповідності із нормами матеріального адміністративного права. Адміністративно-правові норми регламентують процес управління, який тісно пов'язаний з процесуальними нормами. У свою чергу, матеріальне адміністративне право впливало на впровадження адміністративних судів та встановлення підсудності [24].

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.», серед основних напрямків державної політики у здійсненні судової реформи було передбачено створення органів адміністративної юстиції та необхідність віднесення до їх підсудності спорів, що виникають у сфері державного управління, за зверненнями фізичних та юридичних осіб [12].

Першим реальним кроком на шляху законодавчого визначення адміністративної підсудності, під час «малої» судової реформи, стало прийняття Закону України «Про судоустрій України» [17], який на законодавчому рівні визначив підґрунтя для створення адміністративної юстиції, а також окреслив підсудність адміністративних судів. У ч. 3 ст.6 вищевказаного закону закріплено положення, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді, до підсудності якого вона віднесена процесуальним законом. Із положень п. 1 ст. 22 даного закону, вбачаємо, що місцевим адміністративним судам підсудні адміністративні справи, пов'язані із правовідносинами у сфері державного управління та

місцевого самоврядування. Апеляційні суди розглядають справи в апеляційному порядку відповідно до процесуального закону (п. 1 ч. 1 ст. 26), а також їм підсудні по першій інстанції справи, визначені законом (п. 2 ч. 1 ст. 26). Законом було встановлено «подвійну» касацію, адже Касаційний суд України, а також Вищий адміністративний суд розглядали в касаційному порядку справи, віднесені до його підсудності, а також справи у випадках, визначених процесуальним законом (п. 1 ч. 1 ст. 33, п. 1 ч. 1 ст. 39). Верховний Суд України, як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, розглядає справи у касаційному порядку рішення загальних судів у справах, віднесених до його підсудності процесуальним законом; переглядає в порядку повторної касації усі інші справи, розглянуті судами загальної юрисдикції в касаційному порядку; у випадках, передбачених законом розглядає справи, пов'язанні з виключними обставинами.

Законодавча невизначеність та неоднозначність правових норм щодо підсудності справ публічно-правового характеру була підставою для звернення уповноважених суб'єктів із конституційними поданнями до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень Основного Закону України. Так, Суд у рішенні в справі щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та звільнення їх з посад, враховуючи вимоги ст. 55 Конституції України, вказує, що вирішення питань, пов'язаних з оскарженням актів Вищої Ради юстиції, може бути предметом розгляду судів загальної юрисдикції у випадках і в порядку, встановлених законом, який також може визначати і підсудність даних справ судам загальної юрисдикції відповідного рівня [21].

Закон України «Про судоустрій України» від 21 червня 2000 р. передбачав створення системи адміністративних судів України. Однак в ГПК України була чинна норма, що підсудність деяких категорій справ публічно-правового характеру господарськими судами України, зокрема: 1)

справи у спорах про визнання недійсними актів; 2) справи у спорах, у яких відповідачем є вищий чи центральний орган виконавчої влади, Національний банк України, Рахункова палата, Верховна Рада Автономної Республіки Крим або Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради або обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, а також справи, матеріали яких містять державну таємницю, розглядаються господарським судом міста Києва.

Реальним втілення законодавчих передумов для впровадження адміністративної юстиції та визначення підсудності адміністративних справ, стало прийняття 1 жовтня 2002 року Указу Президента України «Про Апеляційний Суд України, Касаційний Суд України та Вищий адміністративний суд України» [10]. Цим документом утворено Апеляційний, Касаційний та Вищий адміністративний суд України з місцезнаходження у м. Києві. Але рішенням Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року у справі про Касаційний Суд України визнано неконституційним створенням такого суду в системі судів загальної юрисдикції [22].

В умовах проведення адміністративної реформи та реформи адміністративного права в Україні, при врахуванні досвіду діяльності адміністративних судів у Федеративній Республіці Німеччини, Іспанії, Естонії, Польщі на засіданні Верховної Ради України 20 червня 2003 року розглянуто в першому читанні проект Адміністративно-процесуального кодексу України [25].

Указом Президента України від 16 листопада 2004 року [19] визначено систему адміністративних судів України, які складаються з: Вищого адміністративного суду України, семи апеляційних адміністративних судів, а також із місцевих окружних адміністративних судів в усіх 24 областях України, містах Києві та Севастополі. Вищий адміністративний суд

України складається з п'яти судових палат. З 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України мали бути утворені місцеві адміністративні суди та апеляційні адміністративні суди.

Прийняття Пленумом Верховного Суду України 23 вересня 2005 Постанови № 9 «Про утворення в Верховному Суді України Судової палати в адміністративних справах» є важливим моментом у формуванні підсудності адміністративних справ. Чисельний склад палати становив сім суддів Верховного Суду України [20].

Історично в Україні склалася ситуація, що при створенні нової державної інституції, до проблемних елементів організації процесу належать питання законодавчого, фінансового та кадрового забезпечення. У період з 2002 до 2006 рр. виникали проблеми щодо визначення підсудності адміністративних справ під час оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Наприклад, «невизначеність у територіальній підсудності справ, розглянутих судами першої інстанції, до формування Вінницького апеляційного адміністративного округу, однак не переглянутих в апеляційному порядку на момент відкриття ВААС» [6]. Причинами виникнення такої ситуації було, по-перше, не сформованість складу суддів ВАСУ, а по-друге, відсутність діючої системи окружних та апеляційних адміністративних судів.

Основним етапом розвитку інституту підсудності в адміністративному праві України, стало прийняття 06 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України, який набрав чинності з 1 вересня 2005 року. На законодавчому рівні відбулося визначено види адміністративної підсудності та їх особливості.

До причин, які обумовили запровадження адміністративної юстиції та детальної регламентації інституту підсудності публічно-правових спорів необхідно віднести: 1) закріплення в Конституції України принципів

положень, спрямованих на створення судової системи, яка б відповідала вимогам розбудови правової держави; 2) необхідність проведення національної судової системи у відповідність до європейських стандартів правосуддя; 3) створення механізму спеціалізованого судового захисту праві свобод громадян у сфері здійснення публічної влади; 4) розширення переліку й поліпшення ефективності організаційно-правових гарантій забезпечення прав та свобод громадян; 5) створення дієвого організаційно-правового механізму недопущення порушення законності органами публічної влади шляхом прийняття протиправних рішень, діями або бездіяльністю; 6) розширення й ускладнення суспільних відносин у сфері здійснення публічно-владних повноважень та виникнення різноманітних адміністративних конфліктів; 7) невідповідність цивільно-процесуальної форми правозахисним потребам громадян немайнового характеру у публічно-правовій сфері, і, відповідно, відсутність у судів загальної юрисдикції реальних важелів щодо дієвого та всебічного захисту прав і свобод громадян, які є суб'єктами публічно-правових відносин [9, с. 492-493].

Незважаючи на законодавче закріплення діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів, їх реальне функціонування розпочалося дещо пізніше. Законодавець розуміючи фінансові, кадрові та матеріально-технічні проблеми утворення цих судів, у перехідних положеннях КАС України передбачив наступні положення: 1) окружний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше трьох суддів і наявності облаштованого суду. Апеляційний адміністративний суд України починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше семи суддів і наявності облаштованого приміщення, але не пізніше 1 вересня 2006 року; 2) до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів України підсудні їм справи вирішуються у першій та апеляційній інстанціях



відповідні місцеві та апеляційні загальні суди за правилами КАС України; 3) до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів адміністративні справи підвідомчі господарським судам відповідно до Господарського процесуального кодексу, вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні господарські суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Касаційний перегляд справ здійснює Вищий адміністративний суд України за правилами КАС України [11].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Підсудність знаходить свій вираз у трансформованій в конкретні вимоги правового характеру соціально-правовій необхідності забезпечення стабільних сприятливих умов реалізації і захисту громадянами своїх прав і свобод, більшість з яких формалізуються в процесі взаємодії громадян з органами публічного управління. Фактичне становлення даного інститут та повноцінне функціонування за часів незалежності України тривалий час зволікалося. Причинами цього слугували: по-перше, проблеми фінансово-ресурсного забезпечення, а по-друге, концептуальна законодавча невизначеність. З моменту прийняття КАС України та утворення системи адміністративних судів відбувається належний судовий розгляд та захист права, свобод та інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин. Проте, і після прийняття КАС України відбувається процес вдосконалення інституту підсудності адміністративних справ.

### **Література**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

2. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року № 1427-ХІІ: Постанова Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст.502.
3. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990р. К.: Україна, 1990 Ст. 3.
4. Дурнев В. Нужен административный суд // Советская юстиция. 1988. № 6. С. 25-26.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 89.
6. Інтерв'ю голови Вінницького апеляційного адміністративного суду Віталія Кузьмишина // Закон і бізнес. № 45. 5-11 листопада 2011.
7. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.
8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1978 р. № 18. Ст.268.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К: НВП «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. 587 с.
10. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 01 жовтня 2002 р. // Офіційний вісник України. 2002. № 40. Ст. 29
11. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України: Закон України від 6 жовтня 2005 р. // Офіційний вісник України. 2005. № 44. Ст. 14.

12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002100-01&p=1325194884856952>
13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 32.
14. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної ради України від 28 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426.
15. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян: Закон СРСР від 1987 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. 1987. №26. Ст. 388.
16. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
17. Про судоустрій в Україні: Закон України від 07 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 27. Ст. 180.
18. Про судоустрій Української РСР: Закон Української РСР від 5 червня 1981 р. // Відомості Верховної Ради. 1981. № 24. Ст. 357.
19. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. // Урядовий кур'єр від 24.11.2004. № 224.
20. Про утворення у Верховному Суді України Судової палати в адміністративних справах: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.09.2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-05>

- 21.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положень абзаців другого, третього пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) від 27 березня 2002 р. // Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 2. С. 23-28.
- 22.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про судоустрій України" (справа про Касаційний суд України) від 11 грудня 2003 р. Офіційний вісник України. 2003. № 51. Т. 1. Ст. 280.
- 23.Свида О.Г., Свида Л.І. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку: монографія / О.Г. Свида, Л.І. Свида. Одеса: Фенікс, 2011. 208 с.
- 24.Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. / Старилов Ю.Н. М.: НОРМА, 2001. 304 с.
- 25.Стенограма пленарного засідання третьої сесії Верховної Ради України четвертого скликання № 64 від 20 червня 2003 р. URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/3session/STENOGR/20060303\\_64.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/3session/STENOGR/20060303_64.htm)
- 26.Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 16-18.

### **References**

1. Administrativne pravo Ukrajini. Akademichnij kurs: Pidruch.: U dvoh tomah: Tom 1. Zagalna chastina / Red. kolegiya: V.B. Aver'yanov (golova). K.: Vidavnictvo «Yuridichna dumka», 2004. 584 s.

2. Akt progoloshennya nezalezhnosti Ukrayini vid 24 serpnya 1991 roku № 1427-XII: Postanova Verhovnoyi Radi Ukrayinskoyi RSR // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 1991. № 38. St.502.
3. Deklaraciya pro derzhavnij suverenitet Ukrayini, prijnyata Verhovnoyu Radoyu Ukrayinskoyi RSR 16 lipnya 1990r. K.: Ukrayina, 1990 St. 3.
4. Durnev V. Nuzhen administrativnyj sud // Sovetskaya yusticiya. 1988. № 6. S. 25-26.
5. Zagalna deklaraciya prav lyudini vid 10 grudnya 1948 roku // Oficijnij visnik Ukrayini. 2008. № 93. St. 89.
6. Interv'yu golovi Vinnickogo apelyacijnogo administrativnogo sudu Vitaliya Kuzmishina // Zakon i biznes. № 45. 5-11 listopada 2011.
7. Konstitucijnij Dogovir mizh Verhovnoyu Radoyu Ukrayini ta Prezidentom Ukrayini pro osnovni zasadi organizaciyi ta funkcionuvannya derzhavnoyi vladi i misceвого samovryaduvannya v Ukrayini na period do prijnyattya novoyi Konstituciyi Ukrayini vid 08 chervnya 1995 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 1995. № 18. St. 133.
8. Konstituciya (Osnovnij Zakon) Ukrayinskoyi Radyanskoyi Socialistichnoyi Respubliki vid 20 kvitnya 1978 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi URSR. 1978 r. № 18. Ct.268.
9. Prava gromadyan u sferi vikonavchoyi vladi: administrativno pravove zabezpechennya realizaciyi ta zahistu / za zag. red. V. B. Aver'yanova. K: NVP «Vidavnictvo «Naukova dumka» NAN Ukrayini», 2007. 587 s.
10. Pro Apelyacijnij sud Ukrayini, Kasacijnij sud Ukrayini ta Vishij administrativnij sud Ukrayini: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 01 zhovtnya 2002 r. // Oficijnij visnik Ukrayini. 2002. № 40. St. 29
11. Pro vnesennya zmin do Kodeksu administrativnogo sudochinstva Ukrayini: Zakon Ukrayini vid 6 zhovtnya 2005 r. // Oficijnij visnik Ukrayini. 2005. № 44. St. 14.

12. Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovishe Ukrayini u 2000 roci: Poslannya Prezidenta Ukrayini do Verhovnoyi Radi Ukrayini. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002100-01&p=1325194884856952>
13. Pro zahodi shodo vprovadzhennya Konceptiyi administrativnoyi reformi v Ukrayini: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 22 lipnya 1998 r. // Oficijnij visnik Ukrayini. 1999. № 21. St. 32.
14. Pro koncepciyu sudovo-pravovoyi reformi v Ukrayini: Postanova Verhovnoyi radi Ukrayini vid 28 kvitnya 1992 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 1992. № 30. Ct. 426.
15. Pro poryadok oskarzhennya v sud nepravomirnih dij sluzhbovih osib, yaki ushemlyayut prava gromadyan: Zakon SRSR vid 1987 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi SRSR. 1987. №26. St. 388.
16. Pro ratifikaciyu Konvenciyi pro zahist prav lyudini i osnovopolozhnih svobod 1950 roku, Pershogo protokolu ta protokoliv № 2, 4, 7 ta 11 do Konvenciyi: Zakon Ukrayini vid 17 lipnya 1997 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 1997. № 40. St. 263.
17. Pro sudoustrij v Ukrayini: Zakon Ukrayini vid 07 lyutogo 2002 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. 2002. № 27. Ct. 180.
18. Pro sudoustrij Ukrayinskoyi RSR: Zakon Ukrayinskoyi RSR vid 5 chervnya 1981 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi. 1981. № 24. St. 357.
19. Pro utvorennya miscevih ta apelyacijnih administrativnih sudiv, zatverdzhennya yih merezhi ta kilkisnogo skladu suddiv: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 16 listopada 2004 r. // Uryadovij kur'yer vid 24.11.2004. № 224.
20. Pro utvorennya u Verhovnomu Sudi Ukrayini Sudovoyi palati v administrativnih spravah: Postanova Plenumu Verhovnogo Sudu Ukrayini vid 23.09.2005 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-05>

21. Rishennya Konstitucijnogo Sudu Ukrayini u spravi za konstitucijnim podannyam Vishoyi radi yusticiyi shodo oficijnogo tlumachennya polozhen abzaciv drugogo, tretogo punktu 1 chastini pershoyi statti 150 Konstituciyi Ukrayini (sprava shodo aktiv pro obrannya/priznachennya suddiv na posadi ta pro zvilnennya yih z posad) vid 27 bereznya 2002 r. // Visnik Konstitucijnogo Sudu Ukrayini. 2002. № 2. S. 23-28.
22. Rishennya Konstitucijnogo Sudu Ukrayini u spravi za konstitucijnim podannyam 62 narodnih deputativ Ukrayini shodo vidpovidnosti Konstituciyi Ukrayini (konstitucijnosti) punktu 3 chastini drugoyi statti 18, statej 32, 33, 34, 35, 36, 37, pidpunktu 5 punktu 3 rozdilu VII "Prikincevi ta perehidni polozhennya" Zakonu Ukrayini "Pro sudoustrij Ukrayini" (sprava pro Kasacijnij sud Ukrayini) vid 11 grudnya 2003 r. Oficijnij visnik Ukrayini. 2003. № 51. T. 1. St. 280.
23. Svida O.G., Svida L.I. Administrativni sudi v Ukrayini: stanovlennya ta perspektivi rozvitku: monografiya / O.G. Svida, L.I. Svida. Odesa: Feniks, 2011. 208 s.
24. Starilov Yu.N. Administrativnaya yusticiya. Teoriya, istoriya, perspektivy. / Starilov Yu.N. M.: NORMA, 2001. 304 s.
25. Stenograma plenarnogo zasidannya tretoyi sesiyi Verhovnoyi Radi Ukrayini chetvertogo sklikannya № 64 vid 20 chervnya 2003 r. URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/3session/STENOGR/20060303\\_64.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/3session/STENOGR/20060303_64.htm)
26. Studenikina M.S. Administrativnaya yusticiya nuzhdaetsya v chetkom pravovom regulirovanii // Zhurnal rossijskogo prava. 1997. № 6. S. 16-18.