

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Львівська політехніка»

**ПИПЯК МИКОЛА ІВАНОВИЧ**

УДК 342.565.4:353(477)(043.5)

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД  
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Львів – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України

**Науковий керівник** – доктор юридичних наук, професор  
**Гумін Олексій Михайлович,**  
Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»  
завідувач кафедри кримінального права і процесу

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
**Безzubов Дмитро Олександрович**  
Навчально-науковий Юридичний інститут  
Національного авіаційного університету,  
професор кафедри господарського, повітряного та  
космічного права

кандидат юридичних наук, доцент  
**Єсімов Сергій Сергійович,**  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ, доцент кафедри  
адміністративно-правових дисциплін

Захист відбудеться « 28 » грудня 2016 р. о 14.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, ауд. 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «25» листопада 2016 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Н. П. Бортник

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Передусім слід зазначити, що сьогодні вся система адміністративних судів в Україні знаходиться, по суті, на етапі свого становлення, а тому, як наймолодша з інших судових ланок в Україні, потребує особливої уваги з боку науковців, з метою напрацювання концепцій та підходів для підвищення ефективності її функціонування. В контексті триваючої судової реформи, особливо з прийняттям та набранням чинності Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року, існує велика необхідність в чіткому розмежуванні питань діяльності адміністративних судів з іншими ланками судової влади. Водночас, актуальність цієї теми обумовлюється необхідністю пошуку наукових методів вирішення низки нагальних проблем, з-поміж яких забезпечення неупередженості судового розгляду, підвищення реалізації таких принципів як верховенство права та законність.

Україна, як держава, яка перебуває в активній фазі євроінтеграційних процесів, проводить реформи практично в усіх галузях державної діяльності. Не оминає цей процес і адаптацію законодавства, яким регламентується адміністративна юстиція. Саме необхідність якісно нових змін у функціонуванні державних органів та проведення судової реформи, яка є однією з вимог Європейського Союзу до України у питанні зближення національного законодавства із законодавством Європейського Союзу надає особливої актуальності обраній темі дисертації. Нагальними для вирішення є проблеми з оптимізації системи адміністративних судів та боротьбі з корупцією в адміністративних судах, що включає в себе підвищення жорсткості критеріїв відбору кандидатів на посади суддів та помічників суддів, покращення системи моніторингу та контролю за функціонуванням судової гілки влади, підвищення відповідальності посадових осіб за корупцію.

Питання функціонування адміністративних судів, перспектив їх розвитку, або окремих аспектів їх діяльності були досліджені значною кількістю науковців, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. Е. Беляневич, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. Т. Боннер, Г. Бребан, І. М. Винокурова, Ю. В. Георгієвський, І. П. Голосніченко, І. А. Дьомін, П. В. Квіткін, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, О. В. Константиї, М. В. Косюта, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, О. Є. Міщенко, А. О. Неугодніков, А. Ю. Осадчий, Ю. С. Педько, Ю. Є. Полянський, Д. М. Притика, П. М. Рабінович, Н. Г. Саліщева, О. Г. Свида, М. І. Смокевич, Є. В. Чаку, Н. В. Шевцова, І. В. Шруб та інші.

Однак, існуючі сьогодні наукові праці містять в собі дослідження лише окремих аспектів функціонування адміністративних судів. Відсутність комплексного науково-теоретичного доробку, який би охоплював не лише усі сфери діяльності системи адміністративних судів, а й процес відбору та призначення на посади суддів та помічників суду, а також взаємодію адміністративних судів з іншими органами державної влади вплинуло на обрання теми дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (ст. 3), Концепції адміністративної реформи України, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (розділ II), законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про запобігання корупції», «Про судоустрій та статус суддів»; указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»», «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», а також в межах науково-дослідної роботи Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні» (державний реєстраційний № 0112U001217) та наукового напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держава» (державний реєстраційний № 046U004099).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є напрацювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення функціонування адміністративних судів в Україні та оптимізації їх діяльності у взаємодії з іншими органами державної влади України. Для досягнення поставленої мети сформульовано низку завдань:

- змістовно з'ясувати місце адміністративного суду в системі інших державних органів України;
- окреслити повноваження, якими наділені адміністративні суди та розмежування їх компетенції з компетенцією інших судових органів;
- визначити оптимальні шляхи підвищення ефективності діяльності органів адміністративного судочинства;
- виробити конкретні пропозиції щодо внесення змін в чинне законодавство, які б дозволили удосконалити роботу адміністративних судів в Україні та привести їхню діяльність у повну відповідність до закріплених конституційних принципів та принципів адміністративного судочинства;

- запропонувати створення нового державного органу з питань відбору кандидатів на посади суддів та помічників суддів;
- виробити низку пропозицій щодо внесення змін в кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси з метою підвищення покарання за корупційні діяння працівниками адміністративних судів;
- створити загальнонаціональну концепцію реформування системи адміністративних судів, яка включала б поетапну їх адаптацію до стандартів Європейського Союзу.

*Об'єкт дослідження* – сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю адміністративних судів.

*Предмет дослідження* є адміністративний суд в системі державних органів України.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети при написанні дисертації був використаний ряд спеціальних та загальних прийомів і методів дослідження.

Діалектичний метод дозволив чітко визначити поняття юрисдикційної діяльності адміністративного суду та широко дослідити весь спектр функцій покладених на адміністративний суд чинними нормативно-правовими актами (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Порівняльно-правовий метод був застосований для порівняння вітчизняної системи адміністративних судів з аналогами у розвинених демократичних країнах, що дозволило виділити низку недоліків системи адміністративних судів України, які можна подолати запозичивши зарубіжний досвід (підрозділ 1.3).

Статистичний і соціологічний методи були використані для аналізу якості реалізації принципів адміністративного судочинства, ефективності законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів та аналізу зарубіжного досвіду діяльності адміністративних судів (підрозділи 1.3, 2.3, 2.4).

За допомогою історико-правового методу була досліджена історія формування та вдосконалення системи адміністративного судочинства на теренах сучасної України (підрозділ 1.2).

Методи класифікації та групування використовувались при дослідженні наукових підходів до визначення понять юрисдикційної діяльності адміністративного суду, предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів, принципів адміністративного судочинства (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Використання логіко-семантичного методу дозволило визначити напрями удосконалення діяльності адміністративних судів та розробити

пропозиції щодо вдосконалення законодавства України яким регулюється функціонування адміністративного суду (Розділ 3).

Окрім того, під час дослідження були використанні й інші наукові методи, що дозволили зробити дослідження змістовним, всебічним та об'єктивним.

*Нормативну основу дослідження* становлять Конституція України зі змінами в частині правосуддя, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», інші важливі державні рішення щодо реформи, План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки.

*Емпіричною базою* дисертаційного дослідження є матеріали судової практики Вищого адміністративного Суду України та Верховного Суду України, та інші офіційні дані, матеріали, що знаходяться у відкритому доступі на сайті Асоціації правників України, огляди та публікації в юридичних виданнях тощо, а також результати соціологічного опитування громадян з питань практичної реалізації задекларованих у законодавстві України принципів адміністративного судочинства.

**Наукова новизна одержаних результатів** проявляється у сформованих концептуальних висновках та пропозиціях щодо вдосконалення чинного адміністративно-процесуального законодавства, підвищення кваліфікаційного рівня суддівського корпусу та напрацювання конкретного плану дій для втілення визначених пропозицій у життя, що полягають у такому:

*у перше:*

– запропоновано створення Державної служби з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Для створення цієї служби запропоновано прийняти Закон України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів»;

– вироблена загальнонаціональна концепція поетапного реформування системи адміністративних судів, яка поєднує в собі декілька напрямів. Зокрема, низку заходів з подолання корупції в суді, оптимізація роботи, підвищення ефективності функціонування судових органів, гармонізацію національного законодавства, яким регулюється діяльність адміністративних судів з законодавством Європейського Союзу;

– запропоновано внести зміни в Закон України «Про судоустрій та статус суддів» та Закон України «Про державний бюджет України на

2017 рік» в частині надання додаткової пріоритетності судовій системі загалом з приводу фінансування її діяльності;

*удосконалено:*

– історичну періодизацію становлення та розвитку адміністративних судів в Україні, проведено аналіз розвитку починаючи з XI століття до наших часів;

– предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні, зокрема запропоновано не тільки введення додаткових критеріїв визначення адміністративної компетенції, а також запропоновано одночасно конкретизувати приналежність переліку справ до адміністративної компетенції;

*набули подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо вдосконалення системи принципів юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні, шляхом доповнення ст. 7 кодексу адміністративного судочинства України такими принципами: організаційна незалежність адміністративних судів; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний та всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів;

– висновки щодо таких напрямів удосконалення адміністративного судочинства, як: розмежування адміністративної юрисдикції з господарською, удосконалення категоріального апарату адміністративно-процесуального законодавства, усунення існуючих прогалів в адміністративно-процесуальному законодавстві.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для удосконалення історичної періодизації становлення та розвитку адміністративних судів починаючи з XI століття до наших часів, що дозволяє більш чітко розуміти етапність розвитку системи адміністративних судів. Також, запропоновані у роботі загальні підходи до визначення поняття та сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів та предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів можуть бути використані вченими для поглибленого дослідження низки питань, пов'язаних із функціонуванням адміністративного суду.

– *правотворчості* – знаходить своє відображення у низці пропозицій щодо змін в КАС України, Закон України «Про судоустрій та

статус суддів», розробці та прийнятті Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

– *навчальному процесі* – одержані у дисертації результати дають змогу викладати студентам більш досконалий матеріал, щодо періодизації становлення та розвитку системи адміністративних судів, а також користуватися узагальненими поняттями юрисдикційної діяльності адміністративних судів та принципів адміністративного судочинства (*акт впровадження Вінницького національного аграрного університету від 14.06.2016 р № 12-48-1254.*).

– *правозастосовній діяльності* – напрацьовано концепцію для ефективного реформування ланки адміністративних судів України та приведенні їх діяльності у відповідність до аналогів розвинутих демократичних країн світу (*Довідка Вінницького окружного адміністративного суду від 08.07.2016 р. № 023-48/1662/16.*).

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

**Апробація результатів дисертації.** Результати, отримані в ході написання наукової роботи були апробовані шляхом оприлюднення матеріалів на науково-практичних заходах, серед яких: Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 2–3 серпня 2013 р.); II Міжнародна науково-практична конференція «Трансформаційна динаміка розвитку агропромислового виробництва» (м. Вінниця, 25–26 квітня 2013 р.); Регіональна науково-практична конференція «Право України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Вінниця, 30 травня 2014 р.); Друга регіональна науково-практична конференція «Право України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Вінниця, 27–28 травня 2015 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правова держава: сучасні тенденції та передумови її розбудови в Україні» (м. Тернопіль, 30 вересня 2015 р.).

**Публікації.** Результати дисертації отримали своє відображення у 10 публікаціях, з яких чотири наукових статті, опубліковані у фахових виданнях України, одна стаття опублікована у закордонному виданні, а також окремі положення дисертації опубліковані у тезах п'яти науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації.** Дисертація складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, поділених на сім підрозділів, ви-



сновків та списку використаних джерел (260 найменувань). Повний обсяг дисертації становить 191 сторінка, з яких основний текст – 163 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, формулюються її мета і завдання, визначаються об'єкт і предмет дослідження, з'ясовуються зв'язок з науковими програмами та планами, методи дослідження, наукова новизна, розкривається наукове та практичне значення роботи, а також містяться відомості про апробацію одержаних результатів.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративного суду в системі державних органів України»** містить три підрозділи, в яких розглянуто стан наукового вивчення проблеми, досліджено історичне формування адміністративного судочинства – від виникнення до сучасності, проаналізовано зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів, з якого виокремлено позитивний досвід та досліджено перспективи імплементації такого досвіду в українську систему адміністративного судочинства.

У *підрозділі 1.1 «Стан наукового вивчення проблеми»* розглянуто доробки науковців у сфері адміністративного судочинства, проаналізовано існуючі сьогодні дисертаційні роботи, теми яких подібні до теми дослідження, що розглядається.

Зроблено висновок, що питання організації, функціонування та діяльності системи адміністративних судів в Україні є досить широко та різнобічно досліджено. Проте, досі відсутня комплексна наукова робота, яка охоплювала б не тільки окремий аспект функціонування адміністративного суду, але й містила б ґрунтовний аналіз діяльності системи адміністративних судів, який би включав процес відбору кандидатів на посади суддів та помічників суду, повноваження адміністративного суду та його взаємодію з іншими державними органами. Не дивлячись на значну кількість наукових робіт, у яких були проведені дослідження певних сторін функціонування адміністративного суду, досі ніхто не провів дисертаційного дослідження з питань можливості введення критерію психологічно-моральної відповідності кандидатів на посади суддів та помічників суду. Також немає наукової роботи, у якій пропонувалась би загальнонаціональна концепція поетапного реформування системи адміністративних суддів з метою приведення їх діяльності та взаємодії з іншими державними органами у відповідності до стандартів Європейського Союзу.

У підрозділі 1.2 «Гене́за становлення та розвитку адміністративних судів в Україні» досліджено процес розвитку адміністративного судочинства, починаючи з часів існування Київської Русі й дотепер. Особливу увагу приділено розвитку адміністративних судів за часів панування Австро-Угорської та Російської імперій.

Встановлено, що формування адміністративної юстиції в Україні хоча і пройшло вже багато етапів, проте до сьогодні цей процес ще не завершено. У часи Австро-Угорської та Російської імперій існували певні системи адміністративних судів, проте на практиці їх діяльність була під пильним контролем влади, що не сприяло повній реалізації права громадян на оскарження дій органів державного управління та посадових осіб. Особливо важливим етапом у розвитку системи адміністративних судів України, вважаємо період існування Української Народної Республіки, адже саме у ті часи була закладена основа організаційної побудови сьогоденішньої судової системи. Основним Законом Української Народної Республіки закріплювалась можливість оскарження рішень, дії чи бездіяльності владного суб'єкта.

Кожен історичний період залишив свій відбиток у процесі становлення та розвитку адміністративного судочинства, з роками система адміністративних судів ставала більш ефективною та дієвою остаточно сформувавшись у повноцінну ланку судової системи України.

У підрозділі 1.3 «Зарубіжний досвід діяльності адміністративних судів» проаналізовано функціонування різних організаційних моделей адміністративних судів: французької, німецької, англосаксонської, англо-американської. Визначено особливості функціонування цих моделей, схожість та відмінність з вітчизняною системою адміністративних судів.

На основі вивченого досвіду європейських моделей організації та функціонування адміністративних судів виділено основні позитивні риси, впровадження яких сприяло б удосконаленню побудови та діяльності адміністративних судів, а саме: запровадження адміністративних судів, незалежних від органів виконавчої влади; введення квазісудових органів, які б вирішували вузькопрофільні справи; підвищення обізнаності суддів у питаннях державного управління та місцевого самоврядування для того, щоб судді мали можливість всебічно дослідити проблему.

Також, запропоновано запровадження європейських критеріїв відбору кандидатів на посади суддів, що означає більш жорсткі вимоги до претендентів, а саме: вищий професійний рівень (іспити підвищеної складності), особлива увага до відповідності кандидатів на посаду суддів

належній психограмі. Для реалізації зазначеного та відповідності суддів займаним посадам, вважаємо за необхідне запровадження спеціального інституту психологічно-морального контролю претендентів на посаду судді. Суть діяльності запропонованого інституту полягає у спеціальному анкетуванні та співбесідах кандидатів на посаду судді із фахівцями у галузі психології, які оцінюють рівень відповідності претендента відповідній професіограмі та психограмі.

**Розділ 2 «Юрисдикційна діяльність адміністративних судів України в умовах формування правової держави»** складається з чотирьох підрозділів, в яких досліджено особливості юрисдикційної діяльності адміністративних судів, визначено процесуальні колізії, проблеми матеріально-технічного та кадрового забезпечення, на основі чого сформовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного судочинства.

*У підрозділі 2.1 «Поняття та сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів»* досліджено поняття юрисдикційної діяльності адміністративних судів. Встановлено, що сутність юрисдикційної діяльності адміністративних судів різнобічно досліджена багатьма науковцями з різними точками зору.

Констатується, що на відміну від наукової літератури у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративна юрисдикція», що має негативний вплив на функціонування судової системи загалом, та не сприяє вирішенню спірних питань щодо підвідомчості між різними судовими органами.

*У підрозділі 2.2 «Предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів»* наголошується, що питання предмету юрисдикційної діяльності адміністративного суду потребує особливо пильного аналізу та деталізації, адже саме це питання, на практиці, часто стає наріжним каменем при визначенні суду до якого підвідомча та чи інша справа.

Вказано, що повноваження суду є частиною загальної влади держави. Натомість, багато учених називають повноваження складовою поняття судової влади, що обумовлено державно-владним характером повноважень суду, оскільки вони походять від держави, спираються на її авторитет, а у випадках необхідності і на апарат державного примусу.

Констатується, що у науковій літературі існує декілька різних підходів до визначення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів. В українському законодавстві, зокрема в ст. 17 кодексу адміністративного судочинства України чітко регламентована юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.

У підрозділі 2.3 «Принципи здійснення судочинства адміністративними судами» визначено поняття принципів адміністративного судочинства, якими називаються реалізовані в нормах кодексу адміністративного судочинства України абстрактні правила, спрямовані на забезпечення справедливого розгляду й вирішення судами адміністративних справ. Вони виступають гарантіями досягнення завдань судочинства та дотримання процесуальної форми судового захисту. Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильній реалізації прав і свобод громадян та виконанню обов'язків усіма учасниками процесу.

Встановлено, що законодавець закріпив принципи адміністративного судочинства в ст. 7 кодексу адміністративного судочинства України: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень.

В роботі розкривається зміст зазначених принципів та специфіка їх реалізації. Обґрунтовується необхідність додатково законодавчого закріплення ще низки принципів.

У підрозділі 2.4 «Законодавче регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів» визначаються юридичні колізії, прогалини та інші недоліки в адміністративному законодавстві. Запропоновано внести зміни в ч. 1 ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» в частині підвищення вимог до кандидата на посаду судді, а саме: введення кваліфікаційних іспитів підвищеної складності, а також запровадження додаткового, психологічно-морального критерію відбору кандидатів на посади судді. Реалізувати запропоновані пропозиції необхідно внесенням відповідних змін у Закон України «Про судоустрій та статус суддів». Запровадження інституту психологічно-морального контролю найдоцільніше зробити створивши спеціальний незалежний центральний орган державної влади назвавши його: «Державна служба з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів». Основною функцією цього органу має стати оцінка відповідності кандидатів на посади в органи суду, прокуратури та інших правоохоронних органів відповідним професіограмам та психограмам. Створення та регламен-

тацію такої державної служби повинно реалізувати прийняття відповідного Закону.

**Розділ 3 «Напрями удосконалення адміністративних судів в системі державних органів України»** присвячено напрямам удосконалення механізму правового регулювання адміністративних судів. Визначено основні недоліки системи адміністративного судочинства та запропоновано комплексний підхід до їх подолання. Зокрема, розглянута така проблема, як розмежування компетенції адміністративного з іншими судами загальної юрисдикції, зокрема щодо таких справ: про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії та інші. Вирішити цю проблему можна шляхом введення додаткових критеріїв визначення компетенції та конкретизації приналежності переліку справ до певної компетенції.

Особливу увагу приділено проблемі відбору якісних кадрів на посаду суддів в адміністративні суди. Для підвищення якості відбору суддів запропоновано створення спеціальної Державної служби з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Необхідність такої служби є дуже високою у сучасному українському суспільстві, особливо в умовах формування правової держави. Частими є випадки коли не тільки у судах, а й в багатьох інших правоохоронних органах, таких як прокуратура, органи Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та інших, посади займають люди з невідповідними своїм званням морально-психологічними якостями. Варто зазначити, що при Міністерстві внутрішніх справ України існує внутрішня спеціальна психологічна служба, одним з завдань якої є аналіз психологічних якостей працівників органів внутрішніх справ. Водночас, вважаємо за необхідне запровадження окремого державного органу, який би оцінював психологічно-моральні якості кандидатів на посади та працівників, не тільки у Міністерстві внутрішніх справ України, а також і у всіх інших правоохоронних органах України. Створення такої служби пропонується шляхом прийняти Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

## ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку адміністративних судів в системі державних органів України. У роботі враховані положення чинного національного законодавства, міжнародний правовий досвід з досліджуваної проблематики, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується тематики дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню низки завдань, які мають важливе наукове і прикладне значення. У результаті автором сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, що по-лягають у такому:

1. Сьогодні адміністративна юстиція в Україні за багатьма критеріями не відповідає європейським стандартам. Можна сказати, що адміністративне судочинство, все ще перебуває на етапі свого формування та становлення. Становлення адміністративного судочинства стикається з рядом проблем, у першу чергу в контексті загальної та спеціальної реформ національної судової системи. Частими є випадки, коли у функціонуванні адміністративних судів відбуваються порушення прав людини гарантованих чинним законодавством України, що суперечить самій природі та принципу правового захисту адміністративної юстиції. Цей підхід потрібно докорінно змінювати шляхом запровадження європейського досвіду адміністративного судочинства та функціонування судової влади загалом.

2. Провівши порівняльний аналіз досвіду європейських моделей організації адміністративного судочинства, виокремлено головні позитивні характеристики, імплементація яких сприяла б удосконаленню адміністративних судів в Україні: запровадження повної незалежності адміністративного суду від будь-якого впливу органів виконавчої влади; прийняття змін в кодекс адміністративного судочинства України, з метою усунення існуючих колізій та прогалин; підвищення кваліфікаційного рівня суддів, у першу чергу у питаннях місцевого самоврядування та державного управління, що дозволило б суддям всебічно досліджувати проблему, враховуючи всі аспекти та особливості публічно-правових спорів.

3. Засади організації та функціонування адміністративного судочинства визначаються передбаченими Конституцією України та кодексом адміністративного судочинства України принципами. Водночас, що законодавець закріпив низку основних демократичних принципів, вважаємо за необхідне доповнити цей перелік наступними: організаційна

незалежність адміністративних судів; судове керівництво процесом; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повний та всебічний розгляд справи; економічність адміністративного процесу; доступність адміністративного судочинства; юридична визначеність і відкритість судових рішень адміністративних судів; незалежність, безсторонність і професіоналізм суддів адміністративних судів.

4. З метою правильного застосування адміністративно-процесуального права та уникнення спірних ситуацій необхідно законодавчо закріпити ряд правових понять, зокрема: «публічно-правові відносини», «суб'єкт владних управлінських повноважень», «публічно-правовий спір».

5. Важливою реформою, яку необхідно якомога швидше провести – це впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві. Реалізувати її вважаємо необхідним шляхом створення посади медіатора у всіх адміністративних судах. При поданні позову до адміністративного суду в обов'язковому порядку стороні повинна пропонуватись процедура медіації, як стадія, що передує відкриттю провадження у справі. Вирішення частини справ у досудовому врегулюванні значно зменшить навантаження на суди, що у свою чергу приведе до зменшення витрат на функціонування адміністративного судочинства. Вивільнених коштів, вважаємо, буде більше ніж необхідно для повного фінансового забезпечення діяльності інституту медіації при адміністративних судах. Отже, медіація не потребує додаткових фінансових витрат з державного бюджету України, натомість вона повинна привести до певної економії бюджетних коштів.

6. Існує проблема розмежування компетенції адміністративного з іншими судами загальної юрисдикції, зокрема щодо таких справ: про виконання адміністративних договорів, про визнання угод недійсними за позовами органів державної податкової служби, справ за участю управлінь Пенсійного фонду України, відділень Фонду соціального захисту інвалідів, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України про зобов'язання вчинити дії та інші. Вирішити дану проблему можна шляхом введення додаткових критеріїв визначення компетенції та конкретизації належності переліку справ до певної компетенції.

7. Дуже гострою є проблема неналежного фінансування системи адміністративних судів. У першу чергу ця проблема виражається у недостатньому рівні оплати праці апарату суду та суддів. Також є велике недофінансування матеріально-технічного забезпечення діяльності адміністративного судочинства. Наявність цієї проблеми ставить під

загрозу виконання основних принципів діяльності судової влади, таких як принцип незалежності та принцип верховенства права. Вирішити дану проблему можна було б наданням додаткової пріоритетності статтям фінансування судової влади у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» та Законі України «Про державний бюджет України на 2017 рік».

8. Забезпечення принципу верховенства права у судочинстві є ключовою умовою ефективного функціонування усієї судової гілки влади у державі. Одним з важливих аспектів забезпечення дотримання принципу верховенства права є система суворих покарань. Існуючі сьогодні покарання за корупційні діяння здійсненні судьями вважаємо недостатньо суворими, у зв'язку з чим пропонуємо внести зміни у ч. 1 ст. 375 кримінального кодексу України замінивши санкцію «карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років» на таку: «карається обмеженням волі на строк до десяти років або позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років». А також у ч. 2 ст. 375 кримінального кодексу України замінивши текст «караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років» на такий: «караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років».

9. Зважаючи на високу відповідальність посади судді та виконання необхідних професійних обов'язків вважаємо за необхідно зробити більш жорстким добір кандидатів на цю посаду. Пропонуємо для цього створити спеціальну Державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів. Необхідність такої служби на нашу думку є дуже високою у сучасному українському суспільстві, особливо в умовах формування правової держави. Частими є випадки коли не тільки у судах, а і у багатьох інших правоохоронних органах, таких як прокуратура, органи Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки України та інших, посади займають люди з невідповідними своїм званням морально-психологічними якостями. Варто зазначити, що при Міністерстві внутрішніх справ України існує внутрішня спеціальна психологічна служба, одним з завдань якої є аналіз психологічних якостей працівників органів внутрішніх справ. Водночас, вважаємо за необхідне запровадження окремого державного органу, який би оцінював психологічно-моральні якості кандидатів на посади та працівників, не тільки у Міністерстві внутрішніх справ України, а також і у всіх інших правоохоронних органах України. Створення такої служби пропонується



шляхом прийняти Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Пипяк М. І. Актуальні питання сучасного етапу реформування адміністративного судочинства / М. І. Пипяк // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 3. – С. 112–114.

2. Пипяк М. І. Актуальні питання підвищення ефективності реалізації основних принципів адміністративного судочинства / М. І. Пипяк // Право. Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – Вип. 22. – Ч. 1. – Т. 2. – С. 211–215.

3. Пипяк М. І. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів України / М. І. Пипяк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 2. – Т. 3. – С. 145–150.

4. Пипяк М. І. Питання щодо визначення предмету юрисдикційної діяльності адміністративних судів / М. І. Пипяк // Право і суспільство. – 2014. – № 1–2. – С. 154–158.

5. Пипяк М. І. Основные пути усовершенствования деятельности административных судов в системе государственных органов Украины / М. І. Пипяк // LEGEA SI VIATA. – 2014. – Aprilie. – С. 97–100.

6. Пипяк М. І. Шляхи реформування адміністративного судочинства, як спосіб реалізації всіх принципів правосуддя у спорах з органами публічної влади / М. І. Пипяк // Трансформаційна динаміка розвитку агропромислового виробництва : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Вінниця, 25–26 квітня 2013 р.). – Вінниця, 2013. – С. 188–192.

7. Пипяк М. І. Питання підвищення ефективності реалізації основних принципів адміністративного судочинства / М.І. Пипяк // Юридична наука: виклики і сьогодення : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Одеса, 02–03 серпня 2013 р.). – Одеса : Причорноморська фундація права, 2013. – С. 94–97.

8. Пипяк М. І. Напрями вдосконалення законодавчого регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних судів в Україні / М.І. Пипяк // Право України : сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали регіональної науково-практичної конференції, (м. Вінниця, 30 травня 2014 р.). – Вінниця. – 2014. – С. 125–130.

9. Пипяк М. І. Перспективи запровадження позитивного зарубіжного досвіду діяльності адміністративних судів в Україні / М.І. Пипяк // Право України: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Другої Регіональної науково-практичної конференції, (м. Вінниця, 2015 р.). – Вінниця. – 2015. – С. 107–112.

10. Пипяк М. І. Запровадження обов'язкової оцінки психологічно-морального критерію кандидатів на посаду судді адміністративного суду / М. І. Пипяк // Юридична лінія : матеріали Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, (м. Тернопіль, 30 вересня 2015 р.). – Тернопіль. – 2015. – С. 67–71.

## АНОТАЦІЯ

**Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України.** – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Львів, 2016.

Дисертацію присвячено всебічному дослідженню функціонування системи адміністративних судів в Україні, напрямом удосконалення їх діяльності та взаємодії з іншими органами державної влади.

Проаналізовано генезу становлення та розвитку адміністративного судочинства. Досліджено діяльність адміністративних судів у зарубіжних країнах та виокремлено позитивний досвід розвинених країн, який запропоновано імплементувати в Україні.

Окрему увагу приділено сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів та системі принципів здійснення судочинства адміністративними судами. Обґрунтовано низку недоліків у функціонуванні системи адміністративних судів в Україні та сформульовано пропозиції по їх подоланню. Системно відображено напрями удосконалення діяльності адміністративних судів в системі державних органів України та вироблено концепцію реформування усієї ланки адміністративного судочинства.

Запропоновано та обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про державну службу з питань оцінки психологічно-моральних та професійних якостей працівників суду, прокуратури та інших правоохоронних органів».

**Ключові слова:** адміністративний суд, адміністративна юстиція, юрисдикційна діяльність, система державних органів, психологічно-моральні якості, державна служба, публічно-правовий спір.

## АННОТАЦИЯ

**Пыпак Н. И. Административный суд в системе государственных органов Украины.** – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс, финансовое право, информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника», Министерства образования и науки Украины, Львов, 2016.

В диссертации всесторонне исследовано функционирование системы административных судов в Украине, пути усовершенствования их деятельности и взаимодействия с другими органами государственной власти.

Проанализирован генезис становления и развития административного судопроизводства. Исследована деятельность административных судов в зарубежных странах и выделен позитивный опыт развитых стран который предложено имплементировать в Украине.

Отдельное внимание отведено исследованию сущности юрисдикционной деятельности административных судов и системе принципов осуществления судопроизводства административными судами. Обоснован ряд проблем в функционировании системы административных судов в Украине и сформулированы предложения по их решению. Системно рассмотрены пути усовершенствования деятельности административных судов в системе государственных органов Украины и предложена концепция реформирования всей ветви административного судопроизводства.

Рассмотрены такие проблемы деятельности административных судов, как: недостаточное материально-техническое обеспечение, низкий уровень оплаты труда аппарата судов, высокий уровень коррумпированности судей, несовершенство системы отбора кандидатов на должность судьи.

Доказано, что проблемы функционирования административных судов связаны в первую очередь с несовершенством законодательства, а также низкокачественной системой отбора кандидатов на должность

судьи и аппарата судов, в основе которой лежат высокие коррупционные риски.

Также проблемным определен такой аспект как отсутствие критерия психологически-моральной оценки качества кадров на должности в суде. Предложена и обоснована необходимость принятия Закона Украины «О государственной службе по вопросам оценки психологически-моральных профессиональных качеств работников суда, прокуратуры и других правоохранительных органов»

**Ключевые слова:** административный суд, административная юстиция, юрисдикционная деятельность, система государственных органов, психологически-моральные качества, государственная служба, публично-правовой спор.

## SUMMARY

**Rypiak M. E. Administrative court in the system of state authorities of Ukraine.** – Printed as manuscript.

The thesis for a candidate of law degree on the specialty 12.00.07 – Administrative law and Process; Financial law; Informational law. – Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2016.

The thesis is dedicated to a comprehensive study of the functioning of system of administrative courts in Ukraine, directions of improving their activity and interaction with other state authorities.

Genesis of formation and development of administrative proceedings was analyzed. The activity of administrative courts in foreign countries was studied and positive experience of developed countries suggested to be implemented in Ukraine was singled out.

Special attention was paid to the nature of jurisdiction activity of administrative courts and system of principles of proceeding conducted by administrative courts. Number of deficiencies in the functioning of system of administrative courts in Ukraine was justified and proposals to overcome them were formulated. Directions of improving activity of administrative courts in the system of state authorities of Ukraine were showed systematically and a concept of reforming the entire level of administrative legal proceedings was developed.

Necessity to adopt the Law of Ukraine «On state service for assessment of psychological and moral and professional qualities of court staff,

prosecutors and other law enforcement agencies» was suggested and justified.

**Key words:** administrative court, administrative justice, jurisdictional activity, system of state authorities, psychological and moral qualities, state service, operation of public-law controversy.

Підписано до друку 17.11.2016 р.  
Формат 60×84/16.  
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 0,9.  
Зам. № 230. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»  
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.  
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007  
тел.: (032) 225-60-14, (032) 261-24-15  
e-mail: pais@mail.lviv.ua; <http://www.pais.com.ua>