

ПРАВОВИЙ СТАТУС АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В СИСТЕМІ ПЕРСПЕКТИВНОЇ КОНТРОЛЬНОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

LEGAL STATUS OF ADMINISTRATIVE COURTS IN THE SYSTEM OF THE PROSPECTIVE CONTROL BRANCH OF GOVERNMENT

Суховецький О.О., студент ІV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Георгієвський Ю.В., д.ю.н.,
професор кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Концепція адміністративного судочинства, як окремих вид діяльності органів судової гілки влади, була запропонована ще у 1992 року в Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні». З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України в 2005 році була створена нова вертикаль судових органів в системі «судів загальної юрисдикції». За час існування адміністративного судочинства в Україні система судової гілки влади зазнала як інституційних, так і юрисдикційних та структурних змін. З огляду на інтенсивність проведення судової реформи в Україні, а також на пан'європейські настрої в українській правовій думці, видається за необхідне переглянути чинну систему поділу державної влади на гілки, дослідити можливість зміни правового статусу адміністративних судів в Україні та запропонувати власне бачення на перспективи вертикалі адміністративних судів в контексті потенційного утворення контрольної гілки влади.

Авторське бачення моделі контрольної гілки в Україні було запропоновано Суховецьким О. О. ще в 2021 році в праці «Перспективи утворення контрольної гілки влади» відповідно до якої до системи цієї гілки влади мали увійти Конституційний Суд України, Рахункова палата України та Уповноважений з прав людини.

На даному етапі дослідження ми пропонуємо розширити обсяг органів, які мають увійти до перспективної контрольної гілки влади та включити в цю систему вертикаль адміністративних судів. В роботі проаналізовано позиції вчених науковців, наголошено на особливостях діяльності адміністративних судів, що дозволяють виокремити їх в систему органів контрольної гілки влади та запропоновано власні аргументи на користь виведення адміністративних судів з системи судової гілки влади та їх включення до контрольної.

Визначено, що адміністративні суди здійснюють не тільки судочинство у формі правосуддя, але й судовий контроль за додержанням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин. Запропоновано утворити новий орган – Вищий адміністративний суд України, який стане найвищим органом вертикалі адміністративних судів та виконуватиме функції, які зараз здійснює Верховний Суд та Велика Палата Верховного Суду, в контексті адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий контроль, Вищий адміністративний суд України, правосуддя, контрольна гілка влади.

The concept of administrative proceedings, as a separate type of activity of the bodies of the judicial branch of government, was proposed back in 1992 in the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Concept of Judicial Reform in Ukraine". With the adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in 2005, a new vertical of judicial bodies was created in the system of "courts of general jurisdiction". During the existence of administrative justice in Ukraine, the system of the judicial branch of government has undergone institutional, jurisdictional, and structural changes. Given the intensity of judicial reform in Ukraine, as well as pan-European sentiments in Ukrainian legal opinion, it seems necessary to review the current system of dividing state power into branches, investigate the possibility of changing the legal status of administrative courts in Ukraine, and offer your own vision for the vertical's prospects administrative courts in the context of the potential formation of a controlling branch of government.

The author's vision of the control branch model in Ukraine was proposed by O. O. Suhovetsky back in 2021 in the work "Perspectives for the formation of the control branch of government", according to which the system of this branch of government was to include the Constitutional Court of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine and the Commissioner for Human Rights.

At this stage of the research, we propose to expand the scope of bodies that should be included in the perspective control branch of government and to include in this system the vertical of administrative courts. The paper analyzes the positions of scientists, emphasizes the peculiarities of the activity of administrative courts, which allow them to be separated into the system of bodies of the control branch of government, and offers its own arguments in favor of removing administrative courts from the system of the judicial branch of government and their inclusion in the control branch.

It was determined that administrative courts perform not only judicial proceedings in the form of justice, but also judicial control over the state's compliance with legislation in order to protect the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in the field of public legal relations. It is proposed to create a new body – the Supreme Administrative Court of Ukraine, which will become the highest body of the vertical of administrative courts and will perform the functions currently performed by the Supreme Court and the Grand Chamber of the Supreme Court, in the context of administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, judicial control, the Supreme Administrative Court of Ukraine, justice, control branch of government.

Актуальність дослідження. Система адміністративних судів наразі є складовою судової гілки влади. Відповідний правовий статус вертикалі адміністративних судів зумовлений формою судочинства, яку здійснюють ці суди – правосуддя. Саме з огляду на цю ознаку 2016 року була проведена конституційна реформа, в результаті якої були внесені зміни до розділів VIII та XII Конституції України, а Конституційний Суд України офіційно більше не вважався частиною судової влади. Проте, Закон України «Про судоустрій і статус судів» все ж визначив як складову цієї гілки влади адміністративні суди. З огляду на функції, які здійснює вертикаль адміністративних судів,

а також сучасні проблеми, пов'язані з перебуванням адміністративних судів в системі судової гілки влади виникає необхідність внесення цієї вертикалі судових органів до системи перспективної *контрольної гілки влади*. **Метою роботи** є надання обґрунтування правильності такого шляху розвитку адміністративної юстиції.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням питання правового статусу та подальшого розвитку адміністративного судочинства в Україні займалась плеяда авторитетних вчених, зокрема Стефанюк В. С. [15], Шаповал В. М. [6], Пачева Н. О. [8], Хворостянкіна А. В. [9], Лазур Я. В. [10], Волкова Ю. А. [11] та інші.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне судочинство як форма судочинства з'явилась в Україні 1 вересня 2005 року з набуттям чинності Кодексу адміністративного судочинства України (п. 1 Прикінцевих і перехідних положень КАС України). До набуття чинності КАС України (далі – Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс адміністративного судочинства, КАС України), публічно-правові спори, що нині входять до предметної юрисдикції адміністративних судів, розглядалися арбітражними (пізніше – господарськими) судами, хоча ще 1992 року в Постанові Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» передбачалося наступне: «Запроваджується адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району вводяться адміністративні судді, які організаційно входять до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах створюються судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції. У Верховному Суді України діє колегія в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. В ході судової реформи суди в адміністративних справах виділяються в окрему систему» [1]. І хоча концепція адміністративного судочинства набула дещо іншої форми ніж передбачалося в 1992 році, але завдання адміністративного судочинства щодо розгляду спорів між громадянами та органами державного управління збереглися і в чинному КАС України, хоча й поняття «громадяни» було замінене на «фізичні та юридичні особи», а «органи державного управління» – на «суб'єкти владних повноважень».

Отже, вже 1992 року, коли тільки були утворені арбітражні суди, а Конституційний Суд України (далі – Конституційний Суд України, Конституційний Суд, КСУ, контрольний орган конституційної юрисдикції) ще не був створений, законодавець вже розробив стратегічну ціль щодо створення окремої системи адміністративних судів, визначив завдання вертикалі цих судових органів та окреслив їх територіальну, інстанційну та предметну юрисдикцію.

11 липня 2001 року контрольний орган конституційної юрисдикції ухвалив висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут). Посилаючись на чинне, станом на 2001 рік, законодавство, Конституційний Суд України вказав на те, що «відповідно до частини першої статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. До них належать Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (частина третя статті 124)» [2]. Постає питання, що мав на увазі Конституційний Суд: правосуддя здійснюється судами *і* до цих судів, що здійснюють правосуддя належать суди «загальної юрисдикції» і КСУ **АБО** правосуддя здійснюється судами *і* Конституційний Суд *вирішив просто наголосити на системі судів?* Вважаємо, що Конституційний Суд обрав другий варіант, адже видається очевидним твердження: «*Всі суди, які здійснюють судочинство у формі правосуддя, є судами. Але не всі суди здійснюють судочинство у формі правосуддя.*»

Тим не менше, законодавець подолав невизначеність статусу Конституційного Суду України і в результаті конституційно-правової реформи 2016 року остаточно визначив обсяг органів, які належать до судової гілки влади, оновивши зміст розділу VIII Конституції України та прийнявши новий Закон України «Про судоустрій і статус судів». Таким чином, всі суди, діяльність яких передбачена в розділі VIII Основного Закону України «Правосуддя» та в Законі України «Про судоустрій і статус судів» є органами судової гілки влади. Конституційний Суд України, який і досі інколи в літературі помилково нази-

вають «судовим органом конституційної юрисдикції», не відноситься до судової гілки влади.

В Конституції України не зазначено перелік судових юрисдикцій, проте з норми ст. 124 ч. 3 Основного Закону України «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та *будь-яке кримінальне обвинувачення*», дізнаємось про наявність кримінального судочинства в Україні, яке як відомо, здійснюється загальними судами, а також Вищим антикорупційним судом України. Крім цього, в ст. 125 ч. 5 Конституції України зазначено, що: «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи *у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди*» [3]. Видається цікавим, що *єдиною судовою юрисдикцією*, закріпленою в тексті Конституції України є саме адміністративна юрисдикція. Переконані, що наявність адміністративної судової юрисдикції є одним з найбільш важливих досягнень державобудівничого процесу в Україні, адже саме адміністративні суди, керуючись принципами та процесуальними можливостями, притаманними лише адміністративним судам, здатні захистити права, свободи та законні інтереси особи перед державою.

В праці «Перспективи утворення контрольної гілки влади в Україні» Суховерхим О. О. та Кушніренком О. Г. було запропоновано переглянути систему гілок влади та запропоновано впровадити нову четверту гілку влади – **контрольну**. В науковій роботі було зазначено, що хоча контрольна функція є універсальною і притаманною в тій чи іншій мірі більшості органам державної влади, проте деякі органи мають перспективи утворити нову гілку влади, що діятиме відповідно до принципу стримувань і противаг [4, с. 120].

Науковці по різному ставляться до ідеї створення нових гілок влади в Україні. Наприклад, Тароєва В. В. зазначає, що Нікарагуа, Бразилія, Колумбія, Венесуела та деякі інші держави закріпили, окрім законодавчої, виконавчої та судової гілок, низку специфічних. Зокрема, у Конституції Венесуели йдеться про громадянську владу. Конституційний закон Швеції 1974 року виділяє контрольну владу як окрему гілку влади, а Конституція Китайської Народної Республіки, що була прийнята у 1947 році передбачає, крім трьох традиційних гілок влади, існування установчої, контрольної та іспитової [5, с. 10]. На наш погляд, шведська *kontrollmakten* (контрольна влада) є цікавим прикладом, проте сумнівним, щодо можливості визнати таку владу окремою гілкою влади, навіть попри конституційне закріплення такої влади. Шаповал В. М. в праці «Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс» також згадував шведську контрольну владу і пов'язував існування гілок влади з відповідними функціями держав. Він також пропонував ототожнити поняття «розподіл влад» та «розподіл головних функцій держави». Такий підхід видається нам помилковим, адже з огляду на значну кількість функцій органів державної влади, поділ влади за детальною функціональною належністю не виконуватиме завдань поділу влад, покладених за основу Шарлем Луї де Монтеск'є [6, с. 106].

Пачева Н. О. ставиться до ідеї утворення контрольної гілки влади дуже позитивно і пропонує закріпити за Рахунковою палатою України статус «центрального органу» контрольної гілки влади. Вона вважає цю ідею «не такою вже й фантастичною», а перспективною та корисною [8, с. 196]. Звісно, ми погоджуємось з колегою щодо включення Рахункової палати України до складу перспективної контрольної гілки влади, але цей орган здійснює лише один з видів контролю – фінансовий контроль. У вже згадуваній праці, нами також було запропоновано включити в цю систему Уповноваженого з прав людини (вивівши його з-під впливу Верховної Ради України), а також Конституційний Суд України, контрольного органу конституційної юрисдикції. На наш суб'єктивний погляд, саме Конституційний Суд має стати «центральним», сис-

темоутворюючим органом контрольної гілки влади, тим паче, що в праці Суховецького О. О. та Кушніренка О. Г. «Конституційний Суд України як гарант додержання Конституції України», погоджуючись з твердженням Ганса Кельзена, було запропоновано аргументи на користь позиції відповідно до якої статус Президента України як гаранта додержання Конституції України є декларативним, а *de facto* відповідний статус притаманний контрольному органу конституційної юрисдикції – Конституційному Суду України [13]. Таким чином, контрольна гілка влади включатиме органи, які здійснюють конституційний, фінансовий контроль, а також нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Проте, видається логічним, що демократична держава з розвиненим громадським суспільством має передбачити і можливість осіб захищатись і від самої держави. Саме адміністративні суди, реалізуючи завдання адміністративного судочинства, здійснюють *судовий контроль за додержанням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин*. Вважаємо, що адміністративні суди мають перспективи бути включені до системи перспективної контрольної гілки влади. На наш погляд, це забезпечило б ефективну діяльність органів державної влади в межах принципу стримувань і противаг.

Станом на зараз вертикаль адміністративних судів включена до системи органів судової гілки влади, про що зазначено в ст. 18 ч. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої *суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення* [7]. Норма, щодо галузевої юрисдикції судів була виписана в такій формі в результаті конституційно-правової реформи відповідно до якої Конституційний Суд України був виведений з системи органів судової гілки влади. Як ми зазначали вище, законодавець пов'язав систему судової влади з *однією із форм судочинства – з правосуддям*. Проте, прибравши з розділу VIII Конституції України усі згадки про Конституційний Суд, законодавець не подолав кризову ситуацію, в якій перебуває судова влада. Такий підхід до систематизації цієї гілки влади вплинув і на правовий статус суддів, і на їх правовий захист. Мова йде, зокрема, про розділ XVIII Кримінального Кодексу України «Кримінальні правопорушення проти правосуддя». Постає питання: чому законодавець вважає правосуддя більш важливою формою судочинства та виокремлює її на фоні інших форм судочинства в контексті охорони життя, здоров'я та майна суддів? Переконані, що цим законодавець в 2001 році, можливо й не до кінця усвідомлюючи цього, заклав фундамент ідеї відокремлення Конституційного Суду України від системи судової гілки влади. Але, нажалі, приймаючи Конституцію України в 1996 році законодавець встановив особливий механізм внесення змін до I, III, та XIII розділів Основного Закону України, в яких важливу роль відіграє орган з назвою «Конституційний Суд України», а отже змінити назву Конституційного Суду України на більш доцільну (наприклад, на «Конституційну Палату» або «Конституційну Раду») неможливо без проведення всукраїнського референдуму.

Слід згадати, що конституційно-правовий статус судової, виконавчої та законодавчої влади регламентований у відповідних розділах Конституції України, а саме в розділі IV (Верховна Рада України), розділі VI (Кабінет Міністрів України). Інші органи виконавчої влади), VIII (Правосуддя). Утворюючи контрольну гілку влади не можна обмежуватись винятково змінами до ст. 6 та розділу XIII Конституції України. З огляду на запропоновану концепцію контрольної гілки влади, відповідно до якої адміністративні суди, Конституційний Суд України, Рахункова палата України та Уповноважений з прав

людини стануть складовою її системи, слід змінити зміст ст. 85 ч. 1 п. 17 Конституції України (повноваження Верховної Ради України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні), ст. 101 (щодо парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина), ст. 98 (щодо контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням), а також до розділів VIII (Правосуддя) та XII (Конституційний Суд України) Конституції України [3].

Ми не заперечуємо того, що адміністративні суди здійснюють судочинство у формі правосуддя, проте контрольна функція адміністративного судочинства свідчить на користь належності вертикалі адміністративних судів до системи перспективної контрольної гілки влади, що передбачає вилучення адміністративних судів з розділу VIII Основного Закону України, а отже і зміну назви цього розділу, наприклад на «Судова гілка влади». Такий крок остаточно закінчить наукову дискусію щодо належності адміністративних судів та Конституційного Суду України до тієї чи іншої гілки влади та ефективно сприятиме врегулюванню суспільних відносин в сфері діяльності органів державної влади. Крім цього, пропонуємо змінити назву та зміст розділу XII Конституції України, змінивши її назву на «Контрольна гілка влади», а також в межах цього розділу регламентувати діяльність не тільки Конституційного Суду України (перспективної «Конституційної Палати»), а й Рахункової палати України, Уповноваженого з прав людини, а також адміністративних судів [3].

Закликаємо законодавця переглянути підхід до співвідношення понять «судова гілка влади» та «правосуддя», адже не всі суди, що здійснюють судочинство у формі правосуддя мають вважатися складовою судової гілки влади.

Повертаючись до питання правосуддя, зазначимо на ще одній проблемі перебування адміністративних судів в системі судової гілки влади: постійні намагання змінити предметну юрисдикцію адміністративних, загальних та господарських судів. Очевидно, що такий «юрисдикційний футбол» не сприяє ефективному розгляду справ, а лише поширює розбрат серед «служителів Феміди», негативно впливає на швидкість та якість вирішення справ. На наш суб'єктивний погляд, така ситуація відбувається через те, що лобісти від вертикалі господарських судів намагаються виправдати свою юрисдикційну самостійність в системі судової влади, а тому намагаються збільшити власну предметну юрисдикцію за рахунок адміністративної та цивільної юрисдикцій.

Верховний Суд, який в контексті ст. 17 ч. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є найвищим органом в системі судоустрою, насправді є органом касаційної інстанції. В дійсності, можна визнати Велику Палату Верховного Суду (далі – ВП ВС) прообразом судового органу повторної касації, найвищим органом системи судової влади. Хоча така теза й підлягає критиці, проте ВП ВС здійснює перегляд справи з метою вироблення правової позиції, обов'язкової для застосування усіма судами, включаючи Верховний Суд. Крім цього, *ВП ВС вирішує питання щодо предметної юрисдикції судів, фактично ж «відбираючи» та «надаючи» судовим вертикалям можливість розглядати справи конкретних категорій*. Теоретично, наявність такого «над-органу» мала б забезпечити належне функціонування судової влади та мирно співіснування судових юрисдикцій, проте, як правило, використовуючи поза процесуальні можливості, представники господарських судів домагаються передачі справ, які належать адміністративній або цивільній юрисдикції до господарської юрисдикції. Визнання адміністративних судів складовою контрольної гілки влади, а отже і виведення вертикалі адміністративних судових органів з-під

впливу ВП ВС й належне визначення предметної юрисдикції адміністративних судів, позитивно вплинуло б на здійснення правосуддя та захист прав та законних інтересів осіб. Адміністративні суди здійснюватимуть судочинство незалежно від правових позицій ВП ВС чи органів виконавчої влади. Створення системи адміністративних судів, які будуть залежати винятково від права та закону має стати одним з найважливіших завдань в процесі утворення контрольної гілки влади, адже орган який здійснює *судовий контроль за додержанням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин* має бути захищений від приватних інтересів окремих осіб.

Пропонуємо згадати проблему предметної підсудності щодо розгляду податкових спорів. Податкові спори тривалий час помилково розглядали в порядку господарського судочинства, при чому Верховний Суд України (попередник ВП ВС) намагався виправдати таке свавілля, наводив недолугі пояснення необхідності зміни підсудності. Тож на наш погляд, буде ефективною практика за якою публічно-правові спори (які за визначенням належать до предметної юрисдикції адміністративних судових органів) будуть розглядатися саме адміністративними судами і ні ВП ВС, ні Верховний Суд не зможуть дійти упередженого висновку щодо необхідності розгляду публічно-правових спорів в порядку господарського судочинства через, нібито, наявність господарсько-правових відносин в публічно-правовому спорі. Наше авторське бачення полягає в тому, що вертикаль адміністративних судів не має перебувати під впливом ВП ВС та, як нами неодноразово зазначалося, не має бути частиною судової гілки влади, а має стати складовою перспективної контрольної гілки влади. Не дарма Тихомиров М. Ю. ще в 2002 році пропонував розуміти під адміністративною юстицією систему спеціалізованих органів, що здійснюють контроль за дотриманням законності в сфері державного управління [9]. Переконані, що позиція Тихомирова М. Ю. була пророчною та залишається конструктивною. Дана теза цілком узгоджується і з думкою Стефанюка В. С., висловленою вчнем ще у 2001 році: «В адміністративно-процесуальному порядку розглядаються й вирішуються, зокрема, адміністративно-правові спори між сторонами, які перебувають у відносинах влади і підпорядкування. Правовий наслідок вирішення органом адміністративної юстиції конфлікту у сфері державного управління — *визнання недійсним та скасування неправомірного адміністративного акту*» [15].

Лазур В. Я. описуючи юридичні гарантії прав і свобод громадян у публічному управлінні наголошував на контрольних гарантіях, що забезпечують можливість виявити порушення прав особи та підвищити ефективність поновлення порушених інтересів [10, с. 61]. Немає сумнівів, що такий контроль в Україні здійснюють саме адміністративні суди.

Лазур В. Я. також наводив приклад Франції, адже за Конституцією Франції 1791 р. (ст. 5), загальні суди були позбавленні повноважень щодо вирішення адміністративних спорів, і *судова система* була поділена на дві самостійні гілки: загальну, яка очолювалася Касаційним судом, і *адміністративну*, очолювану Державною радою. При цьому друга гілка входила до системи органів виконавчої влади. «Так було покладено початок інституту адміністративної юстиції (суд для чиновників), коли судять право-порушників – чиновників держави, держателів і носіїв чималих владних повноважень. Таким чином, в Франції 1791 року адміністративна юстиція була створена як наслідок недовіри революціонерів до судової влади і необхідності за будь-яку ціну забезпечити юрисдикційний контроль над апаратом управління». Автор, посилаючись на Авер'янова В. Б., також вказує на цільовий пріоритет французької адміністративної юстиції – контроль

за законністю діяльності апарату управління, але такий контроль розглядається в аспекті захисту прав громадянина – це і є метою адміністративно-юстиційного контролю у Франції. При цьому контроль, який здійснюється за допомогою адміністративної юстиції, ініціюється громадянином і «досягається переважно шляхом оскарження перевищення влади» [10, с. 132]. Як видається, наведена позиція висвітлює завдання адміністративного судочинства України, закладені в ч. 1 ст. 2 КАС України: «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [12].

Волкова Ю. А. зауважувала, що судовий контроль – це багатогранне правове явище, що втілює головні риси судової влади і ознаки юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації. Кожна зі гілок влади в демократичній державі має відповідні функціональні та цільові напрями, а також специфічні форми діяльності. Судова влада набуває такої форми діяльності як правосуддя, що включає розгляд і вирішення на засадах діючого законодавства публічно-правових спорів, де сторонами виступають громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень тощо [11]. Як видається, функція судового контролю описана Волковою Ю. А. є підходящою, хоча і поверхневою, характеристикою судового контролю, який здійснюють адміністративні суди.

Волкова Ю. А., також вважає, що варто розмежовувати судовий контроль *судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів*. Зокрема останній може відбуватися не лише як власне контроль, а і як нагляд, тобто мати систематичний характер. У свою чергу судовий контроль судів загальної юрисдикції за своєю сутністю є специфічним повноваженням судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Функція судового контролю – є процесуальною функцією, оскільки підставою для контролю може бути виключно винесене судом рішення, що само по собі є процесуальною дією. Тому судовий контроль закріплюється саме в процесуальному законодавстві і не є обов'язковим напрямом діяльності судів [11]. Варто погодитись з тезою вченої та зауважити, що Волкова Ю. А. розмежовує поняття «судів загальної юрисдикції» та «судів адміністративної юрисдикції». Розмежування, запропоноване колегою, безумовно, є дуже актуальним та новаторським, адже за чинною редакцією Конституції України, суди не мають такого розподілу через те, що Конституційний Суд України більше не відноситься до судової влади, а отже і не є «судом конституційної юрисдикції». Чинний Закон України «Про судострій і статус судів» хоча і містить згадки про термін «суд загальної юрисдикції» в ст. 61 Закону та в прикінцевих і перехідних положеннях, проте існування судів відмінних від судів «загальної юрисдикції» не передбачається [7]. Позиція Волкової Ю. А. є проміжним варіантом між статусом адміністративних судів, який наявний за чинним законодавством і правовим статусом який ми пропонуємо в межах запропонованої перспективної контрольної гілки влади. Вважаємо, що зважаючи на те, що утворення контрольної гілки в Україні можливе лише з внесенням змін до ст. 6 Конституції України, яка міститься в Розділі I Основного Закону України, а ст. 156 Конституції України встановлює процедуру відповідно до якої законопроект щодо змін до розділів I, III, XIII подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом,

який призначається Президентом України, вважаємо що на даному етапі пропозиція виокремити адміністративні суди з системи, так званих, «судів загальної юрисдикції» є можливим проміжним кроком на шляху до повного вилучення адміністративних судів з судової гілки влади та їх впровадження в систему органів контрольної гілки влади.

Варто також зауважити, що не дивлячись на те, що в 2016 році судова система України відійшла від традиційного поділу судової влади на загальну та інші юрисдикції, проте не можна вважати систему правосуддя неподільною. По-перше, за чинним законодавством в Україні діє поділ судів на загальні, господарські та адміністративні суди, а тому національна правова система допускає застосування поняття «адміністративна юрисдикція», «господарська юрисдикція», «цивільна юрисдикція», «кримінальна юрисдикція», проте таке розмежування стосується лише предметної юрисдикції судів і не впливає на їх процесуальний статус. Крім цього, 5 вересня 2019 року в Україні розпочав роботу Вищий антикорупційний суд України (далі – ВАКС) – спеціалізований судовий орган з власною унікальною структурою, який запозичує процесуальні положення з інших галузевих кодексів (зокрема, і з КАС України). Також досі існує надія щодо початку роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також є ймовірність заснування інвестиційних судів, які також «запозичать» предметну юрисдикцію господарських судів, проте, маємо стійке переконання, що утворення великого масиву судів з власною вузькою предметною юрисдикцією, а також з усиченою інституційною структурою, теж не матиме позитивних наслідків. ВП ВС за таких умов лише активізує діяльність, пов'язану зі зміною підсудності. Початок роботи інвестиційних судів та Вищого суду з питань інтелектуальної власності звуть обсяг категорій справ, підсудних господарським судам. З огляду на необхідність у самотвердженні та показовій самостійності, лобісти, які представляють інтереси господарської юрисдикції в ВП ВС намагатимуться «привласнити» судову юрисдикцію з розгляду справ, які станом на зараз належать до предметної юрисдикції адміністративних та загальних судів.

Замість Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду вважаємо за потрібне утворити новий незалежний від Верховного Суду орган, яким може стати *Вищий адміністративний суд України*, який здійснюватиме функції, притаманні Верховному Суду та ВП ВС, з урахуванням потреб адміністративного судочинства.

Як видається, на сучасному етапі існує проблема відповідності предметної юрисдикції адміністративних судів завданням адміністративного судочинства в контексті ст. 19 ч. 1 п. 5 КАС України (розгляд в порядку адміністративного судочинства справ за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом). На наше переконання ця категорія справ суперечить ст. 2 ч. 1 КАС України, відповідно до якої завданням адміністративного судочинства є *справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень*. Розглядаючи справи за зверненням суб'єкта владних повноважень, адміністративний суд виконує не притаманну собі функцію, здійснюючи не захист фізичних, юридичних осіб від протиправних

діянь держави, а застосовуючи державний примус проти осіб, заради захисту інтересів яких було створено адміністративне судочинство в Україні. Наполегливо засвідчуємо свій протест проти існування норми ст. 19 ч. 1 п. 5 КАС України в чинній редакції. Імплементція запропонованої зміни ефективно вплине на довіру до вертикалі адміністративних судів, подолає правові протиріччя в КАС України щодо завдань цього виду судочинства, а також підкреслить правову природу адміністративних судів як органів перспективної контрольної гілки влади.

Вважаємо за потрібне також зазначити на ще одній загрозі адміністративній юстиції в Україні. Лошицький М. В., Сирод С. О. та їх прибічники переконані в необхідності оптимізації судової системи, ліквідації системи адміністративних судів, зокрема, через утруднення доступу до правосуддя, значні фінансові затрати, труднощі у розмежуванні юрисдикцій між судами [14]. Вважаємо таку позицію помилковою, а її можливу реалізацію сприймаємо як *крок назад* в євроінтеграційному процесі та побудові демократії в Україні. З огляду на функції, які виконують господарські та адміністративні суди, особливості їх предметної юрисдикції та процесуальні можливості, які надаються суб'єктам права чинними процесуальними кодексами, вважаємо за неможливе ліквідувати вертикаль господарських та адміністративних судів без шкоди правосуддю. Створення спеціалізованих палат щодо розгляду окремих категорій справ на базі загальних судів не вирішує проблеми фінансового, юрисдикційного чи іншого характеру, натомість система стикнеться з новими викликами, пов'язаними з фінансовими та майновими проблемами щодо передачі справ загальним судам, юридичним оформленням правонаступництва судів, зниження довіри до українського правосуддя з боку західних партнерів та бізнесу.

Висновки. З огляду на викладене резюмуємо, що адміністративні суди здійснюють над-важливу функцію: *судовий контроль за додержанням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин*. На даний час система органів судової гілки влади формується за ознакою форми судочинства, яку здійснює орган. Пропонуємо розглянути можливість виведення вертикалі адміністративних судів з системи органів судової гілки влади та в подальшому закріпити їх як складову перспективної *контрольної гілки влади*. Таким чином, контрольна гілка складатиметься з органів, які здійснюють конституційний контроль (Конституційний Суд України), фінансовий контроль (Рахункова палата України), контроль за додержанням прав людини (Уповноважений з прав людини) та органів, які здійснюватимуть судовий контроль за додержанням державою законодавства (адміністративні суди). На чолі вертикалі адміністративних судів доцільно створити Вищий адміністративний суд України, який здійснюватиме функції, які зараз притаманні Верховному Суду та ВП ВС, з урахуванням правового статусу та функцій адміністративних судів. Контрольна гілка влади має бути закріплена як самостійна гілка в ст. 6 Конституції України, потрібно реформувати також розділи VIII, XII та XIII Основного Закону України, а також деякі інші норми Конституції України.

Вважаємо, що запропоновані зміни позитивно вплинуть на діяльність як адміністративних судів, так і сприятимуть демократичному розвитку правової системи України загалом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення: 04 листопада 2023 року).
2. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року № 1-35/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text> (дата звернення: 04 листопада 2023 року).

3. Конституція України : станом на 1 вересня 2021 року / *Верховна Рада України*. Харків : Право, 2021. 74 с.
4. Суховецький О. О. Кушніренко О. Г. Перспективи утворення контрольної гілки влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11. Запоріжжя. 2021. С. 119–121.
5. Тароева В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Одеса, 2010. 26 с.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. 13-те вид., виправ. Та допов. Київ: Юрінком Інтер, 2023. 224 с.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 04 листопада 2023 року).
8. Пачева Н. О. Формування контрольної гілки державної влади в Україні. *Сталий економічний розвиток: актуальні проблеми та механізми забезпечення : Міжнародна науково-практична конференція*. Умань. 2020. С. 194–197
9. Хворостянкіна А. В. Європейські стандарти адміністративного процес. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738 (дата звернення: 04 листопада 2023 року).
10. Лазур Я. В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 164 с.
11. Волкова Ю. А. Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/256/7167/14922-1?inline=1>
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04 листопада 2023 року).
13. Конституційний Суд України як гарант додержання Конституції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2. Запоріжжя. 2022. С. 43–46.
14. Лошицький М.В., Сироєд С.О. Які адміністративні суди потрібні Україні? *Держава і право*. Збірник наукових праць. Серія «Юридичні науки». Випуск 45. Київ, 2009. С. 242–252.
15. Стефанюк, В. С. Реформування судової влади як передумова запровадження адміністративної юстиції в Україні. *Видавничий дім "КМ Академія". Наукові записки НаУКМА*, Т. 19. 2001. Спеціальний випуск. Ч. 1. 246–256 с.