

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

САГУН АНДРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.5(477)

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ**

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

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
КОМЗЮК Анатолій Трохимович,
Харківський національний
університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного
права і процесу.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
БОРКО Андрій Леонідович,
Апеляційний суд Херсонської області,
суддя;

кандидат юридичних наук, доцент
ЗУЙ Валентина Василівна,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри адміністративного права.

Захист відбудеться 29 вересня 2016 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Автореферат розісланий 29 серпня 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Дотримання вимог закону в діяльності будь-яких державних органів та їх посадових і службових осіб, в тому числі адміністративних судів, є конституційною вимогою, яка гарантує фізичним та юридичним особам дотримання їх прав, свобод та законних інтересів. Щодо адміністративних судів України забезпечення законності має свою специфіку, оскільки основна їх діяльність полягає у здійсненні правосуддя, тобто безпосередньо спрямована на охорону і захист порушених прав. Не менш важливим є також забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів, від належної організації якої залежить якість і законність здійснення ними правосуддя. Підвищення уваги до стану законності у діяльності адміністративних судів пояснюється також потребою відновлення довіри до судової влади, очищення її задля утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Про це, зокрема свідчить і кількість скарг на суддів, яка, на жаль, щороку не лише не зменшується, а навіть зростає. Таке зростання обумовлене в тому числі й тим, що нині як правове регулювання, так і практика забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України характеризуються низкою недоліків, серед яких недосконалість правового регулювання форм і методів забезпечення законності, прогалини щодо нормативного закріплення принципів забезпечення законності тощо, які є тими факторами, що на практиці негативно позначаються на її стані. У зв'язку з цим нагальним є вжиття низки заходів щодо покращення стану законності в діяльності адміністративних судів України, вдосконалення механізму забезпечення законності в їх діяльності має стати важливою складовою судової реформи, що обумовлює необхідність теоретичного осмислення широкого спектра пов'язаних з цим питань.

Окремі проблеми забезпечення законності в діяльності судів України, в тому числі адміністративних, досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.В. Балух, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, А.Л. Борко, О.П. Гетманець, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, О.Ю. Дудченко, О.В. Зайчук, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчикова, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, О.М. Куракін, К.Б. Левченко, А.О. Малихіна, І.Є. Марочкін, П.В. Мельник, О.І. Миколенко, О.М. Музичук, О.Ю. Синявська, В.В. Сокурєнко, Ю.М. Старілов, О.В. Ульяновська, А.Н. Халиков, П.В. Цимбал, Ю.Ю. Чуприна та інші. Праці зазначених учених становлять основу формування наукових підходів до аналізу проблем забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. Однак, низка

питань щодо засобів, форм та методів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України висвітлені фрагментарно й потребують подальшого дослідження.

Таким чином, необхідність покращення стану законності в діяльності адміністративних судів України, недостатня розробленість цих питань на теоретичному рівні, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики — з іншого, обумовлюють актуальність комплексного дослідження проблем забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ, зареєстрованих в Українському інституті науково-технічної і економічної інформації на 2014-2018 рр., — «Правоохоронна функція української держави» (номер державної реєстрації 0113U008192) та «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнення практики його реалізації та міжнародного досвіду визначити сутність та особливості забезпечення законності в діяльності адміністративних судів, а також шляхи удосконалення його системи. Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні необхідно вирішити такі основні задачі:

- визначити особливості та види діяльності адміністративних судів як об'єкта забезпечення законності;
- встановити сутність та значення забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України;
- охарактеризувати сучасний стан забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України;
- розкрити правові засади забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України;
- з'ясувати особливості забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів;
- окреслити зміст та особливості забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя;
- визначити напрямки розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України;
- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення законності в діяльності адміністративних судів та визначити можливості його

використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням законності в діяльності адміністративних судів.

Предмет дослідження становить забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Метод порівняльно-правового аналізу застосовано під час узагальнення зарубіжного досвіду забезпечення законності в діяльності адміністративних судів (п. 3.1), розкриття правових засад забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 1.4). Методи спеціального юридичного та документального аналізу застосовано для визначення прогалин і колізій законодавства України у сфері правового регулювання забезпечення законності в діяльності адміністративних судів з питань з'ясування сучасного стану забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 1.3), системи принципів (п. 1.4), форм і методів (п. 2.1.2., 2.2) та системи гарантій (п. 3.1) забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. Засоби формальної логіки у поєднанні із системно-структурним, структурно-функціональним методами і методом групування дали змогу сформулювати цілісне уявлення про структуру відносин, що є предметом забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 1.1), систему правових засад (п. 1.4) та гарантій (п. 3.1) забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат науки адміністративного права за рахунок таких понять як забезпечення законності в діяльності адміністративних судів (п. 1.2), форми і методи забезпечення законності в діяльності адміністративних судів (п. 2.1.2). Методи моделювання та прогнозування дозволили розробити пропозиції щодо напрямків розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 3.1), шляхів використання зарубіжного досвіду забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 3.2). На основі аналізу статистичних даних досліджено сучасний стан забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України (п. 1.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади діяльності судів

в умовах їх реформування. У ході дисертаційного дослідження було використано також проекти нормативних актів та законодавство низки зарубіжних країн, досвід яких щодо правового регулювання та організації діяльності судів може бути впроваджено в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності судів, довідкові видання, статистичні матеріали. Використано також особистий досвід роботи здобувача у судовій системі України. Інформаційною та емпіричною базою дослідження є результати анкетування 84 суддів Кіровоградської, Харківської та Полтавської областей.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України в умовах реформування судової системи та виробити авторське бачення шляхів його удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

- на підставі поділу відносин щодо забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України за їх предметом на два основні види (забезпечення законності в управлінській діяльності суду та в діяльності щодо здійснення правосуддя) сформульовано цілісне бачення особливостей їх системи;

- запропоновано визначення поняття забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України у широкому (1) закріплення, вдосконалення норм права, дотримання яких перевіряється, визначення правообмежень, що покликані створювати передумови для дотримання норм законодавства; 2) встановлення відповідності практичної діяльності елементів судової системи нормам законодавства; 3) запобіжні, припиняючі дії суб'єктів забезпечення законності; покарання винних чи ініціювання питання про притягнення до відповідальності перед компетентним органом; 4) відновлення законності в діяльності адміністративних судів) і вузькому (діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у визначених законом формах щодо встановлення відповідності практичної управлінської діяльності та здійснення правосуддя нормам чинного законодавства з метою їх спрямування та коригування, приведення у відповідність до встановлених вимог) розумінні;

- виділено та охарактеризовано два рівні забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя в Україні

(національний та міжнародний), визначено їх особливості;

удосконалено:

- визначення форм забезпечення законності в діяльності адміністративних судів, запропоновано їх класифікацію, а також обґрунтовано, що підстави та послідовність їх застосування має бути визначено в нормах законодавства, насамперед, коли мова іде про правові форми;

- розуміння поняття методів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів як шляхів здійснення цілеспрямованого управлінського впливу, що характеризуються певним поєднаннями способів, прийомів та засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів;

- класифікацію спеціальних засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України, до яких віднесено: запобігання, примус, відновлення, контроль та нагляд;

дістали подальшого розвитку:

- шляхи удосконалення засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів як певної системи гарантій, структуру якої складають: 1) законодавче закріплення та забезпечення реалізації принципу законності в діяльності адміністративних судів як різновидів гарантій; 2) контрольна і наглядова діяльність; 3) застосування примусу (засобів і заходів запобігання, припинення, юридичної відповідальності); 4) відновлення порушених, оспорюваних чи невизнаних прав, включаючи відправлення правосуддя;

- розуміння трансформації мети діяльності щодо забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України на запобігання порушенням закону замість концентрації на виявленні порушень і покаранні винних, оскільки завдання виявити певну кількість порушень спрямовує діяльність суб'єктів на їх пошук замість спрямування основних зусиль на змінах системи таким чином, щоб порушень не було в подальшому;

- розмежування статусів державного службовця та працівника як об'єктів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України, оскільки в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» поняття «державний службовець» по суті підмінено поняттям «працівник», які як з позиції теорії адміністративного права, так і на практиці характеризують різні статуси осіб, що служать чи працюють в адміністративних судах України, мають різний комплекс прав та обов'язків.

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

– науково-дослідній сфері — для подальшого розроблення та удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та функціонування адміністративних судів як об’єкта забезпечення законності (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в науково-дослідну діяльність Харківського національного університету внутрішніх справ від 22.07.2016 р.*);

– правотворчості — в ході уточнення та доповнення чинних законодавчих та підзаконних актів, що буде сприяти поліпшенню правового регулювання діяльності судів (суддів);

– правозастосовчій сфері — з метою покращення практичної діяльності судів (суддів) (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Кіровоградського окружного адміністративного суду від 18.07.2016 р.*);

навчальному процесі — під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 20.07.2016 р.*).

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертації оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (Київ, 2015); «Національні та міжнародні механізми захисту прав людини» (Харків, 2016); «Роль права та закону в громадському суспільстві» (Київ, 2016).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в п’яти статтях, опублікованих у фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, а також трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації — 199 сторінок. Список використаних джерел містить 172 найменування і займає 20 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; висвітлено зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено об’єкт і предмет дослідження; сформульовано мету й задачі дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; подано відомості про апробацію результатів та публікації за темою

дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» складається з чотирьох підрозділів, у яких охарактеризовано загальні поняття законності в діяльності адміністративних судів та системи її забезпечення.

У підрозділі 1.1 *«Особливості та види діяльності адміністративних судів як об'єкта забезпечення законності»* конкретні види діяльності зазначених судів досліджено з позицій їх розуміння як об'єкта забезпечення законності.

Специфікою судової системи України як об'єкта забезпечення законності визнано різницю статусів осіб, що належать до цієї системи: судді, службовці та працівники судової системи. Визначено розбіжність правових статусів, що є важливим для розуміння особливостей та видів діяльності адміністративних судів як предмета забезпечення законності. Зокрема, коли мова йде про суддів, то їх діяльністю, законність якої забезпечується, є насамперед правосуддя. Хоча є судді, які обіймають адміністративні посади. Коли йдеться про державних службовців та працівників, то забезпечується законність управлінської діяльності адміністративних судів.

На основі аналізу положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. зроблено висновок, що немає підстав стверджувати про пряме віднесення службовців апаратів судів, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України до державних службовців. Цю неточність пропонується усунути шляхом чіткого закріплення статусу державного службовця за службовцями апаратів судів, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, а не працівника, як це є сьогодні в ряді статей Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р.

Різновидами діяльності адміністративних судів як об'єкта забезпечення законності в Україні названо управлінську діяльність (суддів та державних службовців і працівників судової системи) та правосуддя (здійснюється виключно суддями). На підтвердження виділених видів діяльності адміністративних судів як предмета забезпечення законності наведено аналіз функцій адміністративних судів. Наголошено, що, з одного боку, адміністративні суди у визначеному обсязі здійснюють судову владу як конкретну функцію держави (правосуддя у адміністративних справах), а з іншого, – здійснення правосуддя забезпечується здійсненням в рамках судової системи управлінських функцій.

Щодо суб'єктів здійснення управлінської діяльності в судовій системі (суб'єкт адміністрування), відносно яких здійснюється забезпечення законності, то до них віднесено як спеціально уповноважених суб'єктів (наприклад, службовців апарату суду), так і суддів, що займають адміністративні посади. Підкреслено, що суб'єкти управління є конкретними об'єктами забезпечення законності, якщо ці відносини розглядати як управлінські.

У підрозділі 1.2 «Сутність та значення забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» зазначено, що забезпечення законності в діяльності адміністративних судів є надзвичайно важливим, оскільки сама по собі система органів судової влади є спеціальним правозабезпечувальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин.

Акцентовано увагу, що сьогодні змінено акценти в розумінні забезпечення законності в державному управлінні: переорієнтація в завданнях з виявлення правопорушника і його покарання на попередження та профілактику. Мета — не покарати, а попередити. А тому і виявлення порушення не входить до числа обов'язкових результатів заходів забезпечення законності. І це вкрай важливо. Адже підхід, який застосовувався в минулому, багато в чому сприяв сконцентрованості суб'єктів забезпечення законності на виявленні порушень і покаранні винних. І саме за цими показниками оцінювали ефективність діяльності таких суб'єктів. Хоча на практиці усунення причин і умов вчинення порушень має першочергове значення для їх відсутності в подальшому, а не кількість виявлених та притягнених до відповідальності.

У підрозділі 1.3 «Сучасний стан забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» наголошено, що стан забезпечення законності правосуддя як різновиду діяльності адміністративних судів ілюструє насамперед кількість переглянутих в апеляційній та касаційній інстанціях рішень. Водночас, акцентовано увагу, що перевірка правосудності судового рішення в суді апеляційної чи касаційної інстанції не тягне юридичної відповідальності судді суду першої інстанції.

Стан законності в діяльності адміністративних судів України проаналізовано, виходячи з того, що умисне порушення норм права є підставою притягнення судді до юридичної відповідальності: кримінальної — за наявності складу злочину, адміністративної — за наявності складу адміністративного проступку, чи дисциплінарної — за наявності складу дисциплінарного проступку. Хоча звернуто увагу, що не кожне дисциплінарне порушення пов'язане з порушенням норм закону, а тому не кожен проступок буде порушенням принципу законності.

Акцентовано окрему увагу, що малий відсоток «задоволення» скарг на суддів не ілюструє корумпованість чи необ'єктивність суб'єктів забезпечення законності, оскільки такі чинники як невідповідність скарг вимогам закону, спроба зміни через скаргу суті рішення суду, повторні звернення, наведення відомостей, що стосуються поведінки учасників процесу, працівників апарату суду або інших осіб, а не суддів, та інші причини впливають на зниження проценту розгляду скарг з прийняттям рішення про притягнення суддів до відповідальності порівняно з кількістю скарг, що надійшли.

У підрозділі 1.4 «Правові засади забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» до числа конституційних засад забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України віднесено не тільки принцип розподілу влад, а і й ряд інших: демократії, соціальної держави, пріоритету прав і свобод людини, належності влади виключно народові України, обмеження меж дій структур механізму держави законом, верховенства права, обов'язковості міжнародних норм, що ратифіковані Верховною Радою України, тощо.

До числа правових засад забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України віднесено принципи судочинства і судоустрою. Ця група принципів визначає межі повноважень суб'єктів забезпечення законності (принципи незалежності суду, безсторонності, об'єктивності розгляду справ тощо) або є умовами забезпечення законності (гласність і відкритість судового процесу забезпечує участь у забезпеченні законності громадськості та інших суб'єктів). Їх визначено перш за все в Кодексі адміністративного судочинства України, в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

До числа принципів, які є засадами забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України, віднесено і принципи державної служби та державного управління. Ці засади складають безпосередню основу для визначення засад функціонування суб'єктів, що забезпечують законність в діяльності суду, засад організації відповідної діяльності. Акцентовано увагу, що далеко не всі суб'єкти забезпечення законності в діяльності суду мають у своєму розпорядженні нормативно закріплені принципи функціонування (наприклад, це стосується фінансового контролю, коли ні в Положенні про Державну фінансову інспекцію України, ані в Положенні про Державну фіскальну службу України не визначено засад діяльності відповідних суб'єктів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України, а також контролю з боку Вищої Ради юстиції України, коли в Законі України «Про Вищу раду юстиції» від 15.01.1998 р. так само не визначено засад діяльності зазначеного суб'єкта). Наведені прогалини визначено однією з

проблем правового регулювання окремих видів чи напрямків забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України.

Здійснено аналіз специфіки закріплення принципу законності як основи діяльності суб'єктів, що забезпечують його дотримання, та умов його дотримання з боку елементів судової системи. Встановлено, що поряд з правовими засадами здійснення правосуддя існують правові засади управлінської діяльності адміністративних судів, що опосередковано знайшли відображення в нормах Основного Закону та Кодексу адміністративного судочинства України (жодна стаття не має вказівки на закріплення в ній засад здійснення управлінської діяльності в судовій системі). Однак серед цих засад ані в Конституції України, ані в Кодексі адміністративного судочинства України прямо не закріплено принцип законності управлінської діяльності як частини компетенції елементів судової системи.

Зроблено висновок, що в Конституції України та Кодексі адміністративного судочинства України визначено як принципи здійснення правосуддя, так і деякі правові засади управлінської діяльності суду. Окрему увагу принципу законності приділено виключно як засаді здійснення правосуддя.

Щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. в аспекті правових засад забезпечення законності, то встановлено, що незважаючи на відсутність прямого закріплення принципу законності в діяльності суду, саме ця засада міститься в усіх статтях, що вказують на врегулювання певних аспектів діяльності суду на підставі закону чи Конституції України. Саме ця вказівка є підставою забезпечення принципу законності визначеними суб'єктами, які перевіряють відповідність практики здійснення правосуддя чи управлінської діяльності встановленим нормам.

Розділ 2 «Напрямки забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» складається з двох підрозділів яких охарактеризовано зміст та особливості забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів і щодо здійснення правосуддя.

У підрозділі 2.1 *«Забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів»* серед суб'єктів забезпечення законності запропоновано виділяти два різновиди: суб'єктів, які належать до судової системи, та суб'єктів, які перебувають поза її межами.

Щодо суб'єктів, які забезпечують законність в управлінській діяльності адміністративних судів і при цьому є частиною системи, то до їх числа насамперед віднесено керівника апарату суду; суддів, які обіймають адміністративні посади. Зазначено, що Державна судова

адміністрація України та її територіальні органи є самостійними суб'єктами забезпечення законності в управлінській діяльності суду. Голова адміністративного суду здійснює правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, адміністративні повноваження, серед яких визначення обсягу адміністративних повноважень суддів, що перебувають на адміністративних посадах.

Щодо суб'єктів, які забезпечують законність в управлінській діяльності адміністративних судів, але перебувають поза межами цієї системи, то до їх числа віднесено Президента України, органи законодавчої і виконавчої влади, Службу безпеки України, органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадськість та інших суб'єктів.

Форми і методи забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів досліджено з позицій форм і методів забезпечення законності у публічному управлінні.

Формами забезпечення законності в діяльності адміністративних судів визначено зовнішній вияв конкретних дій. Доведено, що видами діяльності щодо забезпечення законності функціонування адміністративного суду є контроль, нагляд, розгляд звернення громадян, створення передумов дотримання законності як економічне підґрунтя правомірної поведінки та переконання (запобігання, роз'яснення, виховання, утворення певних моральних стимулів законслухняної поведінки суддів).

Методами забезпечення законності в діяльності адміністративних судів визначено шляхи здійснення цілеспрямованого управлінського впливу, що характеризуються певним поєднаннями способів, прийомів та засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів.

У *підрозділі 2.2 «Забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя»* особливістю забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя в Україні визначено існування в ньому двох рівнів: національного та міжнародного.

Встановлено, що міжнародний рівень забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя характеризується участю в процесі міжнародних інституцій, що не належать до механізму Української держави. Таким суб'єктом є Європейський суд з прав людини.

На національному рівні мова йде про суб'єктів, які належать до механізму держави в Україні. Серед них виділено суб'єктів, які інституційно належать до судової гілки влади, та тих, які здійснюють

забезпечення законності ззовні. Суб'єктами, які забезпечують законність в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя і при цьому інституційно належать до досліджуваної системи, визнаються: судді, керівництво судової установи, апеляційні адміністративні суди, суди касаційної інстанції, Вищий адміністративний суд України, Верховний Суд України. До суб'єктів, які здійснюють забезпечення законності ззовні, віднесено Президента України, Верховну Раду України, Прокуратуру України, громадськість.

Враховуючи положення щодо інстанцій судової влади в Україні, ролі апеляційних судів у здійсненні правосуддя, ролі Президента та Верховної Ради України у зміні судових рішень, зроблено висновок про дотримання принципів забезпечення законності у діяльності адміністративних судів під час здійснення правосуддя, визначених п.п. 16, 17 Рекомендації СМ/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи. Проте наголошено, що на сьогодні вкрай актуальною залишається проблема порушення етичних норм та принципу законності суддями з нівелюванням принципів презумпції невинуватості, доведення вини тощо, яка потребує якнайшвидшого вирішення.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення системи забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» складається з двох підрозділів, у яких визначено напрямки розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України та визначено можливості використання з цією метою зарубіжного досвіду.

Підрозділ 3.1 «Напрямки розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України» присвячено дослідженню гарантій законності в діяльності адміністративних судів України та напрямків їх розвитку.

Виділено загальні і спеціальні юридичні гарантії забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. Загальними гарантіями визнаються об'єктивні (економічні, політичні, ідеологічні та ін.) умови суспільного життя, в яких здійснюється забезпечення дотримання принципу законності. Спеціальними (юридичними) гарантіями названо особливі, закріплені в юридичних нормах, правові засоби, безпосередньо спрямовані на забезпечення законності.

Засобами забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України в найбільш узагальненому вигляді запропоновано вважати: попередження, примус, відновлення, контроль та нагляд.

Акцентовано увагу, що в питанні розвитку спеціальних засобів забезпечення законності необхідно втілювати тенденцію щодо переорієнтації мети державного управління: робити акцент не на санкціях, а на формуванні умов і чіткості підстав дотримання законності, тим самим

запобігаючи не тільки порушенню, але і марним витратам як сил, так і засобів.

Спеціальними юридичними гарантіями законності в діяльності адміністративних судів визнано: законодавче закріплення та забезпечення реалізації принципу законності в діяльності адміністративних судів як різновидів гарантій попередження, що включають закріплення принципу законності як такого, закріплення ряду прав і обов'язків щодо дотримання зазначеного принципу, в тому числі обмежувального і забороняючого характеру; контрольну і наглядову діяльність; застосування примусу (заходів запобігання, припинення, юридичної відповідальності); відновлення порушених, оспорюваних чи невизнаних прав.

У підрозділі 3.2 *«Зарубіжний досвід забезпечення законності в діяльності адміністративних судів та можливості його використання в Україні»* зазначається, що серед заходів забезпечення законності в судових системах зарубіжних країн доцільно звернути увагу на такі: попередній розгляд справи перед зверненням до адміністративного суду та висока вартість судових послуг як передумови уникнення безпідставного оскарження рішень, а також зменшення кількості безпідставних позовів контролюючих органів до юридичних осіб та підприємств; відповідальність суддів перед територіальними громадами у вигляді функціонування інституту мирових суддів; стандарти дисциплінарної відповідальності; механізм запобігання та протидії корупції в країнах Європи тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання: визначення сутності та особливостей забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

1. Аргументовано, що конкретні стани або діяльність об'єкта забезпечення законності в діяльності адміністративних судів становлять предмет забезпечення законності. Діяльність адміністративних судів України як предмет забезпечення законності поділено на управлінську діяльність (суддів та державних службовців і працівників судової системи) та правосуддя (здійснюється виключно суддями). Зазначається, що такий різновид діяльності суду як управління охоплює низку підвидів, таких як фінансове, матеріально-технічне, кадрове забезпечення тощо. Забезпечення законності кожного з них може здійснюватися як спеціально уповноваженим суб'єктом, так і бути частиною компетенції, одним із

завдань функціонування суб'єкта забезпечення законності.

2. Доведено, що статуси осіб, які здійснюють управлінську діяльність в адміністративному суді та правосуддя, відрізняються (судді здійснюють правосуддя; управління здійснюють судді, які обіймають адміністративні посади, державні службовці, працівники судової системи), що обумовлює різний порядок, підстави, форми та методи забезпечення законності в їх діяльності.

3. Встановлено, що значення забезпечення законності в діяльності адміністративних судів виявляється у призначенні системи адміністративних судів, які є спеціальним правозабезпечувальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів у правовідносинах, специфіка яких охоплює участь в якості однієї зі сторін суб'єктів владних повноважень, владних управлінських функцій, або зв'язок з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Спеціалізація за відповідним напрямком забезпечує високий ступінь професіоналізму суддів і швидкий розгляд справ, тим самим розвантажуючи судову систему України. В такому разі не тільки розкривається значення функціонування системи адміністративних судів як частини системи судів загальної юрисдикції, але і обумовлюються особливості та важливість забезпечення законності діяльності цих судів.

4. Визначено, що сутність принципу законності в діяльності адміністративних судів України є єдиною незалежно від різновиду їх діяльності: дотримання кожним елементом судової системи норм законодавства України. А от сутність діяльності щодо забезпечення законності діяльності адміністративного суду залежно від предмета (управлінська діяльність чи правосуддя) може відрізнятися суб'єктами, формами та методами. На сучасному етапі державотворення велику увагу приділено забезпеченню законності в діяльності адміністративних судів у сферах запобігання і протидії корупції, відновлення довіри до судової влади, очищення судової влади для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

5. Констатовано, що забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України у вузькому розумінні охоплює такі стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну), регулятивну, виконання і контролю виконання рішень, на яких здійснюються запобігання порушенням законів, їх припинення та усунення; заходи щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновлення порушених прав і законних інтересів; притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності; створення атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності; виховання в дусі суворого додержання наявних правил.

6. Обґрунтовано, що систему правових засад забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України складають окремі підсистеми. Серед таких систем: засади судочинства і судоустрою, державного управління, державної служби, функціонування суб'єктів, що забезпечують законність в діяльності суду, організації відповідної діяльності. Зазначається, що принципи судоустрою і судочинства визначають межі повноважень суб'єктів забезпечення законності або є умовами забезпечення законності. Принципи державного управління, державної служби утворюють безпосередню основу для визначення засад функціонування суб'єктів, що забезпечують законність в діяльності суду, засад організації відповідної діяльності.

7. Виявлено, що закріплення принципу законності є першочерговою умовою його дотримання об'єктом забезпечення законності та однією з підстав діяльності суб'єктів в цьому напрямку. Закріплення зазначеного принципу стосовно суб'єктів і об'єктів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України міститься в Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та всіх інших законах, що визначають контрольні, наглядові та інші повноваження суб'єктів контролю, за допомогою яких здійснюється забезпечення законності. Однак, пряме закріплення наявне лише стосовно здійснення правосуддя. Коли мова іде про управлінську діяльність адміністративних судів, то принципи такої визначаються лише опосередковано, включаючи принцип законності.

8. Серед національних суб'єктів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України виділено два різновиди: суб'єкти, які належать до судової системи (керівник апарату суду; судді, які обіймають адміністративні посади; Державна судова адміністрація України та її територіальні органи, органи суддівського самоврядування, Вища рада юстиції України та Вища кваліфікаційна комісія суддів України), та суб'єкти, які перебувають поза її межами (Президент України, органи законодавчої і виконавчої влади, Служба безпеки України, органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадськість). Іншу групу утворюють суб'єкти, які здійснюють забезпечення законності на міжнародному рівні (Європейський суд з прав людини).

9. Підкреслено, що форми і методи забезпечення законності — це два поняття, які характеризують відповідний процес з точки зору його практичного наповнення. Форми забезпечення законності в діяльності адміністративних судів — це сталі набори методів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів. Підстави та послідовність їх застосування

мають бути визначені в нормах законодавства, коли мова йде про правові форми (форми, використання яких тягне юридично значущі наслідки). Під методами забезпечення законності в діяльності адміністративних судів пропонується розуміти шляхи здійснення цілеспрямованого управлінського впливу, що характеризуються певним поєднаннями способів, прийомів та засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів. Зазначається, що форми і методи забезпечення законності відрізняються залежно від статусу суб'єкта та різновиду діяльності щодо забезпечення законності, що ним здійснюється: контроль, нагляд, розгляд звернень громадян, створення передумов дотримання законності як економічне підґрунтя правомірної поведінки та переконання (попередження, роз'яснення, виховання, утворення певних моральних стимулів законослухняної поведінки суддів), законотворчість тощо.

10. Напрямки розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України на основі аналізу системи відповідних гарантій умовно поділено на вдосконалення законодавства і вдосконалення практики забезпечення законності діяльності адміністративних судів України (практики відновлення законності в діяльності адміністративних судів, включаючи діяльність судів в цьому напрямку; практики застосування примусу; практики контрольної і наглядової діяльності).

11. Доведено, що зарубіжний досвід забезпечення законності в діяльності адміністративних судів не тільки може бути, але й необхідно використати в Україні при реформуванні системи адміністративної юстиції як частини судів загальної юрисдикції. Якщо йдеться про країни Європи, то прикладами можуть бути системи забезпечення законності діяльності судів у Польщі, Франції, Німеччині та інших країнах. По-перше, при обранні подальших напрямків реформування судової системи України, включаючи питання ліквідації адміністративних судів як частини системи судів загальної юрисдикції, варто орієнтуватися на досвід країн ЄС, де системи адміністративної юстиції функціонують і регулюються окремими законами і принципами. По-друге, для врахування можливі низка стандартів та процедур, серед яких попередній розгляд справи перед зверненням до адміністративного суду та висока вартість судових послуг; відповідальність суддів перед територіальними громадами у вигляді функціонування інституту мирових суддів; стандарти дисциплінарної відповідальності; механізм запобігання та протидії корупції у країнах Європи тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Сагун А. В. Голова суду як суб'єкт управлінської діяльності

адміністративних судів України / А. В. Сагун // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2014. — № 29-2, Т. 3. — С. 103–107.

2. Сагун А. В. Правовий статус суб'єктів судової системи України як об'єкту забезпечення законності / А. В. Сагун // Прикарпатський юридичний вісник. — 2015 — № 2. — С. 64–68.

3. Сагун А. В. Поняття забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України / А. В. Сагун // Форум права. — 2016. — № 2. — С. 180–185. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

4. Сагун А. В. Забезпечення законності в діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя: національний рівень, рамки судової системи / А. В. Сагун // Європейські перспективи. — 2016. — № 2. — С. 43–47.

5. Сагун А. В. Виды, формы и методы обеспечения законности в деятельности административных судов Украины / А. В. Сагун // *Legea si viata* (Закон и жизнь (Молдова)). — 2016. — № 4/2 (292). — С. 62–65.

6. Сагун А. В. Забезпечення законності службової діяльності в судовій системі: уточнення термінології / А. В. Сагун // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : тези доп. Всеукр. Круглого столу (м. Харків, 20 квіт. 2016 р.) / МВС України, Харків. нац. Ун-т внутр. справ. — Харків, 2016. — С. 203–206.

7. Сагун А. В. Місце та особливості адміністративної юстиції у системі правосуддя в Україні / А. В. Сагун // Роль права та закону в громадському суспільстві : Матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 12–13 лютого 2016 р.). — К. : Центр правових наукових досліджень, 2016. — С. 67–70.

8. Сагун А. В. Президент України та Верховна Рада України як суб'єкти забезпечення законності діяльності адміністративних судів по здійсненню правосуддя / А. В. Сагун // Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18–19 липня 2015 р.). — К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2015. — С. 78–81.

АНОТАЦІЯ

Сагун А. В. Забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. — Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право. — Харківський національний

університет внутрішніх справ. — Харків, 2016.

Дисертацію присвячено аналізу сутності та особливостей забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України, а також шляхів удосконалення його системи. Дано загальну характеристику забезпечення законності в зазначеній діяльності, зокрема визначено особливості та види цієї діяльності як об'єкта забезпечення законності; встановлено сутність, значення, правові засади та сучасний стан її забезпечення. Охарактеризовано зміст та особливості забезпечення законності в управлінській діяльності адміністративних судів і щодо здійснення правосуддя. Визначено шляхи розвитку засобів забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України. Узагальнено зарубіжний досвід забезпечення законності в діяльності адміністративних судів та визначено можливості його використання в Україні.

Ключові слова: адміністративні суди, діяльність, законність, забезпечення, управлінська діяльність адміністративних судів, здійснення правосуддя, форми забезпечення, методи забезпечення, засоби забезпечення, суб'єкти забезпечення, об'єкт та предмет забезпечення законності, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Сагун А. В. Обеспечение законности в деятельности административных судов Украины. — Рукопись.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 — административное право и процесс; финансовое право; информационное право. — Харьковский национальный университет внутренних дел. — Харьков, 2016.

Диссертация посвящена комплексному анализу системы обеспечения законности в деятельности административных судов Украины на основе выделения двух основных предметов таковой: управление (осуществляется судьями, государственными служащими и работниками судебной системы) и правосудие (осуществляется судьями). Акцентировано внимание, что на сегодня большое внимание уделяется обеспечению законности в деятельности административных судов в сферах предотвращения и противодействия коррупции, восстановления доверия к судебной власти, очистки судебной власти для защиты и утверждения демократических ценностей, верховенства права и прав человека в Украине.

Определено, что в широком смысле обеспечение законности в деятельности административных судов Украины включает разработку и закрепление норм, которые должны соблюдаться, ряд предупредительных, установочных, защитных, восстановительных,

карательных действий субъектов обеспечения законности. Тем самым акцентируется внимание на разнице между контролем и надзором в судебной системе и процессом обеспечения законности. Эти два понятия соотносятся как часть и целое.

В узком смысле обеспечение законности в деятельности административного суда охарактеризовано как деятельность специально уполномоченных субъектов в определенных законом формах по установлению соответствия практической управленческой деятельности и правосудия нормам действующего законодательства с целью их корректировки, приведения в соответствие. Эта деятельность охватывает стадии: подготовительную, центральную (или аналитическую), регулятивную, исполнения и контроля исполнения решений. На них осуществляются предотвращение, пресечение и устранение нарушений законов; меры по ликвидации причин и условий, их порождающих; восстановление нарушенных прав и законных интересов; привлечение к ответственности и наказание лиц, виновных в нарушении законности; создание атмосферы неотвратимости наказания за нарушение требований законности; воспитание в духе строгого соблюдения имеющихся правил.

Среди субъектов обеспечения законности в управленческой деятельности административного суда выделено два вида: субъекты, относящиеся к судебной системе (руководитель аппарата суда; судьи, занимающие административные должности; Государственная судебная администрация Украины и ее территориальные органы, органы судейского самоуправления, Высший совет юстиции Украины, Высшая квалификационная комиссия судей Украины), и субъекты, которые находятся за ее пределами (Президент Украины, органы исполнительной и законодательной власти, Служба безопасности Украины, органы прокуратуры, Национальной полиции, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции, общественность).

Особенностью обеспечения законности в деятельности административных судов по осуществлению правосудия в Украине определено существование двух уровней соответствующего процесса: национальный и международный. Последний характеризуется участием в процессе международных организаций, не относящихся к механизму украинского государства (Европейский суд по правам человека).

Намечены пути совершенствования системы обеспечения законности в деятельности административных судов Украины. Определены перспективы развития средств обеспечения законности в деятельности административных судов Украины. Обобщен зарубежный опыт обеспечения законности в деятельности административных судов и

определены возможности его использования в Украине.

Ключевые слова: административные суды, деятельность, законность, обеспечение, управленческая деятельность административных судов, осуществление правосудия, формы обеспечения, методы обеспечения, средства обеспечения, субъекты обеспечения, объект и предмет обеспечения законности, совершенствование.

SUMMARY

Sahun A. V. Guaranteeing the Rule of Law Principle within the Activities of Administrative Courts in Ukraine. – *Manuscript*.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; informational law; financial law. – Kharkiv national University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to the analysis of essence and features of guaranteeing the rule of law in activities of Ukrainian administrative courts, and to the ways of improvement of the system. The overall characteristic of guaranteeing the rule of law in such activity was determined, in particular characteristics and types of activities of administrative courts as the object of guaranteeing the rule of law principle have been determined; the essence, value, legal basis and current condition of the guaranteeing were established. The nature and features of guaranteeing the rule of law principle in the management of administrative courts as in the sphere of justice have been established. The ways of development of the means of guaranteeing the rule of law principle within the activities of administrative courts in Ukraine and the possibilities of its implementation in Ukraine have been defined.

Key words: administrative courts, activity, the rule of law principle, guaranteeing, management of administrative courts, realization of justice, forms of guaranteeing, methods of guaranteeing, means of guaranteeing, subjects of guaranteeing, object and matter of guaranteeing the rule of law principle, improvement.