

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9 : 347.971.99

С. О. КОРОЄД

**СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН
В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ:
ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Аналізуються думки окремих науковців і суддів щодо доцільності створеної системи адміністративного судочинства. З'ясовуються подальші тенденції трансформації адміністративного судочинства в умовах проведення судової реформи. Визначається правова природа діяльності адміністративних судів та адміністративного судочинства у порівнянні із діяльністю загальних судів і цивілістичним судочинством. Розглядається можливість вирішення публічно-правових спорів поза адміністративним судочинством в рамках єдиного цивілістичного судочинства, з урахуванням відповідної диференціації судових процедур для цієї категорії справ. Робиться висновок

про реорганізацію системи адміністративних судів шляхом їх приєднання до загальних судів із утворенням в останніх відповідних судових колегій, які спеціалізуюватимуться на адміністративно-правових спорах. Також пропонується встановити в єдиному цивільному процесуальному кодексі спеціальні процедури загальнопозовного провадження із особливостями розгляду адміністративно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні суди, судова реформа, судовий захист, трансформація, внутрішня спеціалізація, диференціація процесуального законодавства.

Короєд С. А. Судебная защита прав граждан в административно-правовых отношениях: тенденции трансформации административного судопроизводства

Анализируются мнения отдельных ученых и судей о целесообразности созданной системы административного судопроизводства. Выясняются дальнейшие тенденции трансформации административного судопроизводства в условиях проведения судебной реформы. Определяется правовая природа деятельности административных судов и административного судопроизводства по сравнению с деятельностью общих судов и цивилистическим судопроизводством. Рассматривается возможность разрешения публично-правовых споров вне административного судопроизводства в рамках единого цивилистического судопроизводства, с учетом соответствующей дифференциации судебных процедур для этой категории дел. Делается вывод о реорганизации системы административных судов путем их присоединения к общим судам с образованием в последних соответствующих судебных коллегий, которые будут специализироваться на административно-правовых спорах. Также предлагается установить в едином гражданском процессуальном кодексе специальные процедуры общеискового производства с особенностями рассмотрения административно-правовых споров.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные суды, судебная реформа, судебная защита, трансформация, внутренняя специализация, дифференциация процессуального законодательства.

Koroed Sergii. Judicial protection of the rights of citizens in the administrative and legal relations: trends of transformation of the administrative proceedings

It is analyzed the views of individual scholars and judges on appropriateness of established system of administrative proceedings. It is investigated future trends of transforming the administrative proceedings under judicial reform. It is defined the legal nature of the activity of the administrative courts and administrative legal proceedings in comparison with the activities of the general courts and civil law proceedings. It is reviewed possibility of resolution of public law disputes outside of administrative proceedings in single civil proceedings, taking into account relevant differentiation of judicial procedures for this category of cases. It is concluded about reorganization of the system of administrative courts by their accession in general courts in the past to form a relevant judicial colleagues who will specialize in legal and administrative disputes. It is also proposed to establish in the same Code of Civil Procedure special procedures general lawsuit production with features consideration of administrative and legal disputes.

Key words: administrative proceedings, administrative courts, judicial reform, judicial protection, transformation, internal specialization, differentiation of procedure legislation.

Починаючи з 2014 року в Україні відновилися обговорення напрямів здійснення судової реформи. Актуальним при цьому є питання реформування адміністративного судочинства, зокрема системи адміністративних судів. Так, Голова Верховного Суду України

Я. М. Романюк, говорячи про спеціалізовані суди адміністративної юрисдикції, нагадав, що загалом їх система розглядає приблизно 10 % від усього масиву розглядуваних судами справ. Відсоток невеликий. Звертає також увагу на категорії цих справ та їх кількість, адже адміністративні справи розглядаються і місцевими загальними, і спеціалізованими окружними адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства. Голова Верховного Суду зауважує, що Україна обрала таку модель адміністративної юстиції, ідея якої полягала в створенні спеціалізованих окремих судів, що здійснюватимуть правосуддя для вирішення всіх публічно-правових спорів, які виникають у державі, з метою забезпечення реального, повного і ефективного захисту прав і свобод фізичних чи юридичних осіб. Насамперед від так званого «свавілля державних органів». Більшість із передбачених статтею 18 Кодексу адміністративного судочинства України категорій адміністративних справ розглядаються місцевими загальними судами, а не спеціально створеними для цієї мети окружними адміністративними судами. У 2012 році в провадженні місцевих загальних судів адміністративних справ перебувало навіть на третину більше, ніж в окружних адміністративних. І головне – якраз місцеві загальні суди вирішують ті спори, де людина звертається за захистом своїх прав і бореться проти «державної машини», так звані «соціальні» спори (щодо пенсій, виплат і допомог). Я. М. Романюк констатує, що судді судів загальної юрисдикції не мають спеціальної підготовки, не мають поглиблених знань для розгляду адміністративних справ, проте саме вони великою мірою втілюють у життя ідею адміністративної юстиції, адже саме місцеві загальні суди розглядають спори, в яких громадянин відстоює свої права, захищаючись від свавілля державних органів, та бореться проти бюрократичної машини. Голова Верховного Суду вважає, що відмова від спеціалізації судів вирішить проблему з нерівномірним суддівським навантаженням; функціонування на рівні

однієї інстанції одного суду дозволить забезпечити рівномірність навантаження на кожного суддю, адже масив подібних за характером спорів можуть розглядати судді різних спеціалізацій без шкоди для якості судочинства¹.

Прем'єр-міністр України А. П. Яценюк, говорячи про шляхи зменшення навантаження на суди, говорить, зокрема, про перегляд норм, які уповноважують органи влади звертатися з адміністративними позовами до особи. Зважаючи на статистику, А. П. Яценюк вважає, що дещо дійшло до абсурду. Тобто адміністративні суди, які в першу чергу повинні захищати громадянина, 60 % справ розглядають позови влади проти громадянина, а не позови громадянина проти влади, що Прем'єр-міністр вважає не зовсім правильним².

Водночас ще задовго до цього вчені-процесуалісти висловлювались з приводу недоцільності адміністративного судочинства. Так, після набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України та створення системи адміністративних судів, провідний український процесуаліст С.Я. Фурса зауважувала, що принцип спеціалізації судів на вирішенні цивільних, господарських та адміністративних справ – це лише спосіб (зовнішня форма) вирішення справ, яка принципово і позитивно безпосередньо не вплине на судочинство. Вже давно у судах загальної юрисдикції існувала спеціалізація суддів на вирішенні цивільних справ та справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, але на права громадян такий розподіл повноважень не мав позитивного впливу. Автор зазначала, що спеціалізація судів на вирішенні певних правовідносин: цивільних, господарських і адміністративних дозволить суддям «ганяти» заявників між різними судами. С. Я. Фурса при цьому вказувала, що положення про розмежування публічно-правових відносин і адміністративно-правових зумовило розподіл таких спорів у законодавстві РФ, де публічно-правові відносини були залишені у компетенції судів загальної юрисдикції. Це положення зрозуміле, оскільки публічні

відносини базуються на правах громадян, які не завжди можна кваліфікувати як адміністративні. Українські законотворці практично без розмежування, судячи з назви КАС, перевели всі правовідносини в адміністративні³.

Відомий вчений-процесуаліст В. В. Комаров вважав, що прийняття КАС певним чином було наслідком втручання у сферу цивільного судочинства. Крім того, КАС, по суті, став «дублюючим» нормативним актом стосовно ЦПК, оскільки конструкція адміністративного судочинства заснована на позовному провадженні як фундаментальному для цивілістичного судового процесу. Вчений констатує, що адміністративне судочинство в цілому сприйняло також цивільну процесуальну форму здійснення правосуддя зі всіма її атрибутами – процесуальними провадженнями, процесуальними стадіями, процесуальними режимами та інститутами (позову, сторін, третіх осіб тощо). Отже, наявність однотипних порядків розгляду справ, без сумніву, на думку автора, буде стимулом до дискусії про співвідношення цивільного і адміністративного судочинства та цивільного процесуального й адміністративного процесуального права. Що стосується господарського судочинства, то і структурно, і нарівні процесуальних інститутів він історично є певним аналогом ЦПК. Професор В. В. Комаров також зауважував, що історико-правовий аналіз еволюції адміністративної юстиції не розкриває і не може розкривати зміну законодавчого підходу щодо створення адміністративних судів та спеціального порядку адміністративного судочинства. І тому за великим рахунком, на перший погляд було зайвим або створення адміністративних судів, або прийняття спеціального процесуального кодексу. Формально суди загальної юрисдикції були потенційно готові забезпечити абстрактний і конкретний судовий нормо-контроль і через це – функціонування адміністративної юстиції, оскільки, здійснюючи захист прав у сфері публічних владних відносин, суди визнавали ті чи інші нормативні чи індиві-

дуальні правові акти незаконними. Вчений зауважує, що швидше за все, адміністративна юстиція більшою мірою потребувала змін у правозастосуванні, ніж у правовій регламентації. Але все ж таки на тому етапі судово-правової реформи зміна практики застосування стала визначальною і тому створення адміністративної юстиції як системи спеціалізованих судів було практичною необхідністю⁴.

В свою чергу, вчені-адміністративісти зауважували, що виокремлення у системі судів загальної юрисдикції спеціалізованих адміністративних судів зумовлене як зростанням кількості скарг на рішення, дії чи бездіяльність адміністративних органів, так і складністю публічно-правових, насамперед адміністративних правовідносин. Необхідність створення в Україні адміністративних судів зумовлена, на думку науковців, також невисоким ступенем довіри населення до судів. Спеціалізація судів, на думку вчених-адміністративістів, покликана сприяти більш фаховому та швидкому вирішенню спорів, покращенню якості вирішення адміністративних справ⁵. Адміністративній юстиції науковці надають статусу найголовнішого засобу гарантованого захисту прав та свобод людини і громадянина⁶.

Водночас в спільній постанові Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 3 квітня 2009 року № 7 «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами», за результатами вивчення стану організації та здійснення судочинства в адміністративних судах було констатовано, що: у діяльності зазначених судів мають місце численні випадки допущення істотних помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права, неправильного та неоднакового застосування законодавства, неврахування судової практики Верховного Суду України при вирішенні більшості категорій справ; у вищезазначених адміністративних судах досить часто допускається порушення визначеної законом процедури розгляду справ, порядку складання та оформлення процесуальних

документів; у діяльності Вищого адміністративного суду України мають місце численні випадки допущення істотних помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права, неоднакового застосування законодавства⁷.

П. П. Пилипчук звертає увагу, що в світовій практиці адміністративна юстиція здійснюється в різноманітних організаційних формах. Однак перенесення цих форм в Україну в тому вигляді, в якому вони функціонують в конкретних країнах, вряд чи можна вважати доцільним⁸. І. Л. Самсін зазначав, що утворення адміністративних судів є не виправданим у матеріально-кадровому сенсі. На його думку, видається логічним створення спеціалізованих адміністративних палат у місцевих і апеляційних господарських та загальних судах, які розглядатимуть справи як адміністративні суди⁹.

З огляду на існування такої критики запровадженої системи адміністративного судочинства, для з'ясування подальших тенденцій трансформації адміністративного судочинства в умовах проведення судової реформи, необхідним, в першу чергу, є з'ясування правової природи діяльності адміністративних судів та адміністративного судочинства у порівнянні із діяльністю загальних судів і цивільним судочинством, та визначення можливості вирішення публічно-правових спорів поза адміністративним судочинством в рамках єдиного цивільного судочинства, з урахуванням відповідної диференціації судових процедур для цієї категорії справ.

Передусім варто зазначити, що будь-яка судова процесуальна діяльність всіх судів загальної юрисдикції (загальних і спеціалізованих) спрямована на реалізацію конституційних гарантій забезпечення захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб та держави, та здійснюється відповідно до єдиних конституційних засад судочинства з єдиною метою. А отже, незалежно від спеціалізації суду і виду судочинства суб'єкти правовідносин повинні мати рівні конституційні гарантії і можливості судового за-

хисту своїх прав, незалежні від особливостей процедур того чи іншого виду судочинства.

Будь-який процес встановлений для реалізації норм матеріального права, на підставі яких вирішується будь-який спір. А тому «поганий» чи «гарний» процес не може і не повинен вплинути на кінцевий результат правозастосування, який полягає у винесенні правозастосовчого акту саме на підставі норм матеріального права, які регулюють спірні правовідносини і на підставі яких мають діяти державні органи.

Зазначимо, що передбачений статтями 105 і 162 КАС перелік способів захисту є категорією матеріально-правовою (матеріального права) і ці способи можуть бути застосовані судом лише при наявності відповідного обов'язку суб'єкта владних повноважень, передбаченого нормами матеріального права, вчинити певні дії на користь позивача. А отже, відсутність у ЦПК та ГПК цих способів захисту не означає позбавлення можливості особи-позивача їх використання, оскільки ці способи захисту впливають із матеріального закону, який регулює спірні правовідносини сторін і обов'язково застосовується судом у разі задоволення позову, адже відсутність у законі обов'язку органу державної влади вчинити певні дії для особи-позивача не може бути підставою для застосування передбачених КАС способів захисту, оскільки згідно зі статтею 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами і, таким чином, не можуть здійснити якісь дії, які не є для них обов'язковими за законом.

З огляду на це адміністративна юстиція, як її представляють вчені-адміністративісти, не може вирішувати справи на користь людини, якщо це суперечить закону. Отже, жодних нових можливостей оскарження незаконних дій влади із запровадженням адміністративного судочинства, на чому наполягають науковці¹⁰, із прийняттям КАС для громадян і юридичних осіб не виникло.

Деякі вчені-адміністративісти визнають, що положення ЦПК 1963 року було побудовано на засадах, дещо наближених до адміністративного судочинства, – необхідність встановлення об'єктивної істини, ініціативність суду у збиранні, дослідженні доказів та у контролі за реалізацією сторонами своїх прав стосовно предмета позову¹¹.

О. Пасенюк зазначає, що в КАС закріплено принцип офіційності, який пов'язаний з активною роллю суду, який зобов'язаний сприяти особі у використанні нею своїх процесуальних прав¹².

Як відомо, з'ясуванню в адміністративному судовому процесі підлягає характер конкретних правовідносин особи з органом управління; факт наявності у позивача суб'єктивного публічного права та дію в часі нормативно-правового акту, яким це право встановлено, а також факт порушення цього права; чи зумовлений адміністративний спір порушенням суб'єктивного права владною (управлінською) дією, чи є він наслідком невиконання державним органом своїх обов'язків тощо.

Стаття 71 КАС хоч і звільняє позивача від обов'язку доводити протиправність рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (відповідача у справі), але не звільняє позивача від обов'язку обґрунтовувати наявність у нього права, за захистом якого він звернувся до адміністративного суду та факту його порушення. До того ж, обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій, рішень чи бездіяльності – це обов'язкова умова принципу змагальності, де кожен зобов'язаний обґрунтувати свою позицію. При цьому, принцип змагальності є конституційною засадою будь-якого судочинства, а не лише адміністративного. До того ж, обов'язок суб'єкта владних повноважень доводити правомірність своїх дій впливає із принципу презумпції його вини, яку він має спростувати. І тому немає жодного значення, в порядку якого судочинства – КАС чи ЦПК це буде відбуватися.

Не ставлячи під сумнів необхідність певного специфічного порядку розгляду таких справ, найбільш наближеного до цивільного процесу, але з деякими особливостями, зокрема щодо дії принципу змагальності та меж судового розгляду, відсутністю зустрічного позову і заочного рішення, мирової угоди, зауважимо, що раніше передбачений ЦПК 1963 року порядок розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів передбачав доступність правосуддя, справедливу судову процедуру, ефективність судового захисту, право громадянина бути завжди вислуханим і обов'язок суду перевірити надані сторонами пояснення, а також правомірність рішення, дії чи бездіяльності відповідача щодо позивача.

Як і раніше, оскаржуючи до суду правовий акт, громадянин чи організація заявляє про свою незгоду з діями (рішенням чи бездіяльністю) відповідного органу чи посадової особи і вимагає визнання їх незаконними.

Таким чином, «позитивні» зміни, на яких наголошують більшість вчених-адміністративістів, полягають лише в утворенні системи адміністративних судів і прийнятті КАС. Водночас, матеріальний закон, на підставі якого діють державні органи і який підлягає застосуванню судами при вирішенні публічно-правових спорів залишився незмінним. Способи захисту (шляхи поновлення) порушених прав громадян в сфері публічної влади також не змінилися: як раніше, так і зараз рішення (дії чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень суд визнає протиправними (незаконними) та застосовує спосіб захисту (зобов'язує усунути порушення, поклавши обов'язок вчинити передбачені законом дії для позивача).

Отже, практика функціонування адміністративних судів потребує науково обґрунтованого осмислення з урахуванням необхідності оптимізації системи судів загальної юрисдикції і усунення негативних тенденцій, що мають місце внаслідок попередніх етапів судово-правової реформи. Такими тенденціями ми вбачаємо «реорганізацію»

системи адміністративних судів шляхом їх приєднання до загальних судів із утворенням в останніх відповідних судових колегій (палат), які спеціалізуюватимуться на адміністративно-правових спорах. Тобто, мова повинна йти про внутрішню спеціалізацію суддів в межах єдиної судової установи.

Професор В. В. Комаров справедливо звертає увагу, що наявність нових процесуальних кодексів України свідчить про те, що у них є багато спільного, але є й відмінності (різні за кількістю і змістом принципи процесу, різне регулювання положень доказового права тощо), хоча ці особливості не впливають на процедури судочинства у різних судових установах, які засновуються на класичному позовному провадженні цивільного судочинства¹³. Але для кожного процесуального провадження є характерними своя специфіка доказування щодо предмета доказування, суб'єктів доказування, засобів доказування тощо¹⁴.

Тому запропонована нами внутрішня судова спеціалізація повинна мати безпосередній зв'язок із загальноцивільністичною процесуальною формою та бути основою для диференціації останньої шляхом закріплення в єдиному цивільному процесуальному кодексі спеціальних (особливих) процедур загальнопозовного провадження, які визначатимуть за матеріально-правовими критеріями процесуальні особливості розгляду справ в сфері адміністративно-правових відносин, включаючи процесуальне закріплення особливостей доказування, кола учасників процесу, способів захисту, строків судового розгляду, особливостей забезпечення позову, проведення усного засідання чи розгляд справи в письмовому провадженні, особливості оскарження рішення тощо.

Вищевикладене, на наш погляд, дає підстави окреслити позитивні тенденції розвитку адміністративно-судочинної форми захисту прав шляхом її «реорганізації» в цивільністичну процесуальну форму разом із «реорганізацією» системи адміністративних судів,

що, в кінцевому підсумку, значно розширить предметно цивільну юрисдикцію та підвищить ефективність судового захисту.

1. *Виступ* Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка на виїзному засіданні Уряду, проведеному в приміщенні Верховного Суду України 13 жовтня 2014 року за участю суддів Верховного Суду України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/3DDA96D3CEE17E7BC2257D72004163CC?OpenDocument&year=2014&month=10&. **2.** *Вступна* частина засідання Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2014 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247674680&cat_id=244823857. **3.** *Фурса С. Я.* Цивільний процес України: Проблеми і перспективи : Науково-практичний посібник / Фурса С. Я., Щербак С. В., О. І. Євтушенко О. І. – К. : Видавець Фурса С. Я. : КНТ, 2006. – С. 10-11, 21. **4.** *Курс* цивільного процесу : підручник / [В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.] ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – С. 51-53. **5.** *Основи* адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – С. 18-19. **6.** *Бідей О.* Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості / О. Бідей // Право України. – 2008. – № 5. – С. 37. **7.** *Про стан* здійснення судочинства адміністративними судами : Постанова спільного засідання Президії Верховного Суду України та президії Ради суддів України від 3 квітня 2009 року № 7 // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 4 (104). – С. 15-23. **8.** *Про концептуальні* засади подальшого здійснення судової реформи в Україні : доповідь голови Ради суддів України П. П. Пилипчука під час другої частини VIII позачергового з'їзду суддів України 7 грудня 2007 року // Вісник

Верховного Суду України. – 2007. – № 12 (88). – С. 9-14. **9.** Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми / І. Л. Самсін // Право України. – 2006. – № 10. – С. 7. **10.** Бідей О. Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості / О. Бідей // Право України. – 2008. – № 5. – С. 37. **11.** *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права* : навч. посібн / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – С. 24. **12.** Пасенюк О. Спроектоване нове юрисдикційне протистояння / О. Пасенюк // Судовий випуск. Юридична практика. – 2008. – № 10 (30). – 28 жовтня. **13.** *Проблеми теорії та практики цивільного судочинства* : монографія / [В. В. Комаров, В. І. Тertiшніков, В. В. Баранкова та ін.] ; за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 5. **14.** *Курс цивільного процесу* : підручник / [В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.] ; за ред. В. В. Комарова. – Х. – С. 42-43.

Koroed Sergiy. Judicial protection of the rights of citizens in the administrative and legal relations: trends of transformation of the administrative proceedings

It is analyzed the views of individual scholars and judges on appropriateness of established system of administrative proceedings. It is investigated future trends of transforming the administrative proceedings under judicial reform. It is defined the legal nature of the activity of the administrative courts and administrative legal proceedings in comparison with the activities of the general courts and civil law proceedings. It is reviewed possibility of resolution of public law disputes outside of administrative proceedings in single civil proceedings, taking into account relevant differentiation of judicial procedures for this category of cases.

In particular, not questioning the need for a certain specific procedure for reviewing such cases, closest to the civil process, but with some fea-

tures, particularly on the principle of competition and limits of judicial review, the lack of counter-claim, and judgment in absentia, the settlement agreement, we note that previously provided CPC from year 1963 procedure for consideration and resolution of administrative disputes provided access to justice, a fair judicial process, the effectiveness of judicial protection, the right of citizens to always be heard and the duty of the court to verify the explanation submitted by the parties and the legality of decisions, acts or inactivity of the defendant concerning the plaintiff.

As before, challenging the legal act in the court, citizen or organization expresses its disagreement with the actions (or inaction) of the corresponding body or official and requires to recognize them as illegal.

It is concluded that «positive» changes, on which most scholars emphasize, are only in the formation of administrative courts and the CAP adoption. However, substantive law, under which public authorities act and which is subject to the application by the courts in deciding public legal disputes remained unchanged. Methods of protection (ways of remedy) of violated rights of citizens in sphere of public authority also have not changed: as before and as of now the decision (action or inaction) of the body of control the court recognizing as illegal (unlawful) and is applying remedy (obliges to eliminate violations by putting duty to do action for plaintiff provided by law).

Thus, the practice of administrative courts requires scientifically grounded understanding with the need to optimize the system of courts of general jurisdiction and eliminating negative tendencies that occur as a result of the previous stages of judicial reform.

By these trends we see «reorganization» of administrative courts by their admission to the general court system with the formation in the latest of relevant judicial boards (chambers), which spatialize on administrative law disputes. That is, we should talk about the internal specialization of judges within a single judicial institution.

The proposed such internal judicial specialization will have direct contact with general civil procedural forms and a basis for differentiation of the latter by fixing a uniform civil procedural code of special (specific) procedures of general lawsuit proceedings, which determine the substantive and procedural legal criteria peculiarities of the case in the area of administrative and legal relations, including procedural consolidating of features of proof, range of participants, ways of protection, terms of the trial, features of claim securing, oral hearings or consideration of the case in written proceedings, features of appeal of judgment etc.

Stated above, in our opinion, gives reason to describe the positive trends of administrative judiciary forms of protection of rights through its «reorganization» in civil procedural form with «reorganization» of administrative courts system, which, ultimately, will greatly expand substantive civil jurisdiction and maximize the effectiveness of judicial protection.

Key words: administrative proceedings, administrative courts, judicial reform, judicial protection, transformation, internal specialization, differentiation of procedure legislation.