

**Антон Олексійович Монаєнко**

Центр дослідження проблем адміністративної юстиції

Київський регіональний центр

Національної академії правових наук України

Науково-консультативна рада при Верховному Суді

Київ, Україна

## ІТАЛІЙСЬКИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

**Анотація.** Розвиток адміністративного судочинства України зумовлює пошук оптимальних шляхів для удосконалення системи. Кожна країна має свою стратегію функціонування адміністративної юстиції, що залежить від культурних, історичних, національних, інтеграційних процесів, а також поетапності становлення правової системи конкретної держави. Основна мета роботи полягає в аналізі італійського досвіду щодо функціонування адміністративної юстиції. Для досягнення поставленої мети використані різноманітні теоретичні методи. Метод правового прогнозування дозволив виявити напрями удосконалення адміністративної юстиції в Україні. У статті авторами наведено поняття та особливості функціонування адміністративної юстиції в Італії в питаннях захисту порушених прав, свобод та інтересів людини і громадянина рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, аналізується система та структура органів адміністративної юстиції Італії, їх спеціалізація, особливості розгляду деяких категорій публічно-правових спорів та розмежування юрисдикції адміністративних судів та загальних судів при вирішенні деяких категорій адміністративних справ, особливості їх розгляду в адміністративних судах Італії першої та апеляційної інстанції, повноваження Державної Ради Італії в частині вирішення публічно-правових спорів, а також повноваження квазісудових органів влади Італії, які виконують функції правосуддя в сфері адміністративної юстиції. Встановлено, що адміністративні суди Італії наділені можуть всі майнові права, оцінювати діяльність публічної адміністрації. Орієнтуючись на досвід інших країн, в тому числі Італії, можна зробити висновок, що якісно побудована система адміністративної юстиції може сприяти захисту прав громадян України, розвитку правової держави. Але важливо не лише орієнтуватися на зарубіжні країни, але й враховувати особливості правової системи України.

**Ключові слова:** адміністративні суди, публічно-правові спори, публічний інтерес, адміністративний акт, суб'єкт владних повноважень, орган публічної адміністрації.

Anton O. Monaienko

Center for Administrative Justice Science  
Kyiv Regional Center of National Academy of Law Sciences of Ukraine  
Scientific Advisory Board at the Supreme Court  
Kyiv, Ukraine

## ITALIAN EXPERIENCE OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE FUNCTIONING

**Abstract.** *The development of administrative legal proceedings in Ukraine determines the search for optimal ways to improve the system. Each country has its own strategy for the functioning of administrative justice, which depends on cultural, historical, national, integration processes, as well as the gradual formation of the legal system of a particular state. The main purpose of the study is to analyse the Italian experience of the administrative justice functioning. To achieve this goal, various theoretical methods are used. The method of legal forecasting allowed to identify areas for improvement of administrative justice in Ukraine. The author presents the concept and features of administrative justice operation in Italy in matters of protection of violated rights, freedoms and interests of individual and citizen by decisions, actions and omissions of the authorities; analyses the system and structure of administrative justice in Italy, its specialisation; features of some categories of public law disputes and delimitation of jurisdiction of administrative courts and general courts in resolving certain categories of administrative cases, features of their reading in administrative courts of Italy of first and appellate instance; powers of the Italian State Council in resolving public law disputes, and powers of quasi-judicial tribunals of Italy, which perform the functions of justice. It is revealed that the administrative courts of Italy are empowered with the rights to assess the activities of public administration. Based on the experience of other countries, including Italy, we can conclude that a well-built system of administrative justice can help protect the rights of Ukrainian citizens and the rule of law. But it is important not only to focus on foreign countries, but also to take into account the peculiarities of the legal system of Ukraine.*

**Keywords:** administrative courts, public law disputes, public interest, administrative regulation, public authority, public administration body.

### ВСТУП

Основні права і свободи громадян були встановлені в конституціях багатьох країн Західної Європи до середини XIX століття. Це стало найважливішим досягненням правової думки того часу. Одним з найважливіших елементів сучасної правової держави є інститут судового контролю за суб'єктами владних повноважень, оскільки характер їх публічно-владних управлінських функцій в суспільстві створив передумови виникнення такого контролю з боку судових органів влади. У сучасних державах ЄС інститут адміністративної юстиції пройшов досить складні і неоднозначні етапи свого становлення. У результаті в кожній країні ЄС створювалися свої інститути захисту прав громадян з урахуванням історичних традицій і потреб суспільного розвитку. Контроль за діяльністю публічної адміністрації прийнято вважати одним з найважливіших елементів за-

безпечення законності, ефективності публічного управління і справедливості в сучасному суспільстві. Особливе значення має судовий захист прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У більшості країн ЄС завдання щодо захисту громадян від неправомірних дій держави і контролю за актами, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) покладено на органи адміністративної юстиції. Взаємодіючи з громадянами, суб'єкти владних повноважень можуть своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю порушувати права, свободи та інтереси окремих осіб. Органи адміністративної юстиції є за даних обставин механізмом правового захисту порушених владними суб'єктами прав, свобод і законних інтересів громадян в усіх випадках неправомірного використання повноважень суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами.

Вивчення ж досвіду функціонування органів адміністративної юстиції Італії особливо актуально для України, оскільки вони виконують не тільки функцію судового захисту прав, свобод та інтересів громадянина від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, але безпосередньо мають повноваження в системі поділу влади, зокрема, органи адміністративної юстиції Італії беруть участь в розробці проектів нормативно-правових актів Уряду Італії, Парламенту Італії та Президента Італії, сприяють їм у реалізації їх владних повноважень, виконують координуючі функції тощо. Механізми практичної реалізації принципу поділу влади при безпосередній участі органів адміністративної юстиції в Італії суттєво відрізняються від інших країн ЄС, які мають класичну модель адміністративної юстиції. Органи адміністративної юстиції Італії пройшли складний історичний шлях з моменту їх формування, що передував створенню об'єднаної італійської держави в XIX ст., і до моменту їх імплементації в систему органів державної влади, встановленої республіканською Конституцією Італії 1947 року.

Метою статті є дослідження особливостей функціонування адміністративних судів в Італії та вирішення публічно-правових спорів за певними категоріями, що може становити значний практичний інтерес для вітчизняної законотворчої практики при розробці та внесенні відповідних змін до чинного законодавства України.

## 1. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Проблеми формування та розвитку адміністративної юстиції висвітлено в наукових працях: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, А. Берлача, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гарашука, Е. Демського, В. Кравчука, В. Коваленка, В. Колпакова, О. Кузьменко, В. Настюка, О. Нечитайла, О. Пасенюка, О. Рябченко, А. Селіванова, М. Тищенко. Проте, не достатньо залишаються детально дослідженими питання функціонування інституту адміністративної юстиції в Італії.

Так, зокрема, на думку В. Б. Авер'янова, адміністративна юстиція являє собою систему судових органів (судів), які контролюють дотримання законності в державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб [1]. Я. В. Лазур зазначає, що адміністративна юстиція є порядком розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі публічних спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення таких спорів [2]. На думку О. П. Рябченко, адміністративне судочинство є регламентованим нормами адміністративного права процес з розгляду спеціальним адміністративним судом публічно-правового спору з метою відновлення порушених прав і свобод учасників адміністративно-правових відносин, а також з метою контролю за законністю дій і рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб [3].

Свою класифікацію поглядів на поняття «адміністративна юстиція» подають О. Кузьменко та Т. Гуржій. Вони вказують, що нині існують три основні напрями, відповідно до яких вона розуміється як [4]:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами. Таку позицію у визначенні поняття «адміністративна юстиція» поділяють, наприклад, Ю. Шемшученко, В. Стефанюк.

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство). Такий погляд на адміністративну юстицію пропонує, наприклад, Г. Бребан;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство.

В. Р. Щавинський зазначає, що під адміністративною юстицією необхідно розуміти особливий порядок вирішення публічно-правових спорів за допомогою системи адміністративних судів, створених з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [5]. О. Сергейчук характеризує адміністративну юстицію як обов'язковий елемент системи зовнішнього контролю щодо законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб в частині прийнятих ними актів або вчинених ними дій (бездіяльності), що порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, який забезпечується системою судових органів у передбаченому адміністративно-процесуальному порядку [6].

## 2. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Для досягнення поставленої мети використано загальнонаукові підходи, наведено поняття та особливості функціонування адміністративної юстиції в Італії в питаннях захисту порушених прав, свобод та інтересів людини і громадянина рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. За допомогою методів та способів пізнання об'єкта дослідження аналізується система та структура органів адміністративної юстиції Італії, їх спеціалізація та особливості розгляду деяких категорій публічно-правових спорів тощо. Для дослідження означеної проблематики є необхідним використання системного аналізу, методологічна основа якого базується на діалектичному методі. Використання такого підходу забезпечує системність підходів щодо розмежування юрисдикції адміністративних судів та загальних судів при вирішенні деяких категорій адміністративних справ. Напрацювання дієвої теорії вирішення зазначеного і є завданням, що стоїть перед доктриною адміністративного права. В свою чергу вирішення цього завдання, залежить від правильно поставлених цілях та правильно обраних засобів, які зумовлюють складність правильності її опису. Тому, аналіз особливостей функціонування адміністративної юстиції в адміністративних судах Італії першої та апеляційної інстанції, повноваження Державної Ради Італії в частині вирішення публічно-правових спорів дозволяє зрозуміти взаємозв'язки між їх складовими частинами та їх вплив на зовнішнє середовище. Порівняльний метод був використаний для встановлення сутності повноваження квазісудових органів влади Італії, які виконують функції правосуддя в сфері адміністративної юстиції. Це дало змогу вивчити досвіду функціонування органів адміністративної юстиції Італії, що є особливо актуально для України на сьогодні. Окрім того, за допомогою порівняльного методу було досліджено не тільки функцію судового захисту прав, свобод та інтересів громадянина від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, але й обґрунтовано, що органи адміністративної юстиції Італії беруть участь в розробці проектів нормативно-правових та безпосередньо мають повноваження в системі поділу влади.

Використання логічно-догматичного методу разом із методом герменевтики надали змогу визначити сутність адміністративної юстиції та деяких підходів до функціонування. Завдяки такому підходу було визначено наукознавче підґрунтя дослідження правових засад організації адміністративної юстиції в Італії. Окреслені наукові бачення ґрунтуються на засадах наукової єдності теорії і практики, наукової об'єктивності, яка включає в себе наукові результати дослідження, а також не робить такі результати залежними від інших суб'єктивних чи об'єктивних підходів. Домінуючим, в методологічному сенсу, серед усіх наведених методів є метод порівняльно-правовий, який дозволив здійснити наукове дослідження та порівняти функціонування адміністративної юстиції Італії.

Метод правового прогнозування надав можливість виокремити ймовірні напрями удосконалення функціонування адміністративної юстиції в Україні. За допомогою методу моделювання було спрогнозовано та розроблено пропозиції, спрямовані на удосконалення функціонування вітчизняного законодавства у функціонуванні юстиції. Компаративістський метод дозволив провести порівняльно-аналітичний аналіз норм Адміністративного права Італії та дійти висновку про потребу запровадження цього інституту в Україні.

Метод аналізу та синтезу допоміг забезпечити формування основних понять та категорій функціонування адміністративної юстиції. Врахування основних підходів та різних складових мають базуватися на системно-структурному, технологічному, функціональному та діяльнісному підходах, які також є основою для створення передумов до формування функціонування адміністративної юстиції. Адже реалізація владних повноважень і виконання конституційної функції захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності держави в особі її суб'єктів владних повноважень є основним завданням органів адміністративної юстиції.

Логічні методи, зокрема індукції, дедукції, узагальнення тощо були основою усього процесу дослідження. Використання методу узагальнення надало змогу зробити загальний висновок про те, що реалізація владних повноважень і виконання конституційної функції захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності держави в особі її суб'єктів владних повноважень є основним завданням органів адміністративної юстиції, яке покладено на Державну раду Італії, обласні адміністративні трибунали і «квасисудові» органи влади.

### 3. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

#### 3.1 Система судоустрою Італії

Органи адміністративної юстиції Італії як інструмент захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб виникли в період становлення і розвитку адміністративної юстиції в країнах Західної Європи на початку і в другій половині XIX століття, а в Італії – з моменту створення Державної Ради королівства Сардинія у 1831 році, яка згодом перетворилася у Державну Раду Італії. Органи адміністративної юстиції Італії пройшли декілька етапів розвитку, які дозволяють говорити про суттєву роль Італії в розробці теоретичних і практичних підходів до розвитку інституту адміністративної юстиції. В даний час інститут адміністративної юстиції в Італії являє собою досить розвинену систему правових і організаційних засобів, норм, механізмів, призначених для вирішення публічно-правових спорів. Хоч чинне законодавство Італії не містить визначення адміністративної юстиції, проте цей інститут включає в себе, крім адміністративних судів, сукупність інших органів влади, уповноважених



законодавством розглядати адміністративні справи щодо вирішення різних категорій публічно-правових спорів. Органи адміністративної юстиції займають важливе місце в системі органів державної влади Італії, оскільки перебувають одночасно на стику всіх трьох гілок влади. По-перше, вони виконують функції правосуддя з розгляду адміністративних справ щодо оскарження актів публічної адміністрації за італійським законодавством. По-друге, Державна рада Італії є дорадчим органом при Уряді Італії, який є апеляційною інстанцією при оскарженні рішень адміністративного суду та в межах своїх дорадчих функцій надає свій висновок з визначеного законодавством переліку законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що вимагають його оцінки як експертного органу влади в галузі права. По-третє, Державна рада Італії бере участь у здійсненні законодавчої влади, оскільки сприяє Уряду у законопроектній роботі.

Італійській адміністративній юстиції властиві всі основні загальні риси адміністративної юстиції, але у структурному плані вона здійснюється створеними адміністративними та судами загальної юрисдикції, окремими визначеними законодавством суб'єктами владних повноважень, про що мова піде далі. Така система була також встановлена в інших країнах Європи: у Франції, Іспанії, Португалії. Крім того, є й змішані форми, коли функції адміністративної юстиції виконуються як судами загальної юрисдикції, так і спеціальними адміністративними судами (Великобританія, Швейцарія, Бельгія). Судова система Італії включає в себе Конституційний Суд Італії, загальні і спеціальні суди, до яких належать адміністративні. Відповідно до статті 102 Конституції Італії правосуддя здійснюється судами загальної юрисдикції, діяльність яких регулюється законом про судоустрій; не можуть створюватися нові надзвичайні або спеціальні суди. Тому здійснення правосуддя покладається виключно на суди загальної юрисдикції та спеціальні суди. Статус судів загальної юрисдикції встановлюється безпосередньо Конституцією Італії<sup>1</sup> і законом «Про судоустрій» від 30 січня 1941 року № 12<sup>2</sup>. Суди загальної юрисдикції розглядають кримінальні та цивільні справи. До системи судів загальної юрисдикції належать мирові судді, трибунали, апеляційні та касаційний суди, суди для неповнолітніх, наглядові трибунали. Систему судів загальної юрисдикції очолює Касаційний Суд Італії (Corte di Cassazione), який є вищою судовою інстанцією з розгляду цивільних і кримінальних справ та розглядає спори про підсудність справ між судами загальної юрисдикції та адміністративними судами. Особливістю італійської судової системи є те, що публічно-

<sup>1</sup> Конституція Італії від 27 грудня 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).

Constitution of Italy. (1947, December). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>.

<sup>2</sup> Закон Італії № 12 «Про судоустрій» від 30 січня 1941 року. URL: <https://rm.coe.int/168070098d> (дата звернення: 05.04.2019).

Italian Law № 12 "On the Judiciary" of January 30, 1941. Retrieved from <https://rm.coe.int/168070098d>.

правові спори щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності публічної адміністрації можуть розглядатися залежно від певної категорії як органами адміністративної юстиції, в тому числі адміністративними судами, так і судами загальної юрисдикції. Суть поділу судочинства на загальне і адміністративне при розгляді публічно-правових спорів за участю публічної адміністрації полягає в специфіці італійської правової системи, і, в першу чергу, в існуванні таких понять як законний інтерес (*interesse legittimo*) і суб'єктивне право (*diritto soggettivo*).

Розмежування юрисдикції загальних та адміністративних судів при оскарженні актів, дій чи бездіяльності публічної адміністрації ґрунтується на поділі публічно-правових спорів, що зачіпають суб'єктивні права і законні інтереси. Органи адміністративної юстиції Італії, в тому числі адміністративні суди, розглядають справи, пов'язані із публічно-правовими спорами, що зачіпають законні інтереси фізичних осіб, а суди загальної юрисдикції – їх суб'єктивні права. Причому в певних визначених італійським законодавством випадках юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори за участю публічної адміністрації, що зачіпають суб'єктивні права громадян (так звана «виключна юрисдикція»). При цьому суди загальної юрисдикції та адміністративні суди наділені різною компетенцією при розгляді справ про оскарження актів публічної адміністрації. Суди загальної юрисдикції можуть припиняти дію актів органів публічної адміністрації у зв'язку з їх невідповідністю закону. Адміністративні суди мають право їх скасовувати і змінювати, поширюючи дію раніше прийнятих нормативно-правових актів на розглянуті в ході судового процесу правовідносини.

У випадку неможливості визначити підвідомчість певної справи судам загальної юрисдикції чи адміністративним судам, така підвідомчість визначається Касаційним Судом Італії. Існування в Італії суб'єктивних прав і законних інтересів має історичні коріння, оскільки ще законом «Про адміністративні спори» від 20 березня 1865 року № 2248<sup>1</sup> було введено розподіл повноважень між судовою і виконавчою владою, коли суди загальної юрисдикції були наділені повноваженнями з розгляду спорів, пов'язаних із захистом цивільних і політичних прав, а публічна влада була уповноважена розглядати всі інші категорії адміністративних справ. Конституція Італії<sup>2</sup> згадує суб'єктивні права і законні інтереси відразу в трьох статтях (статті 24, 103 і 113), але не дає їх визначення і не вказує на різницю між ними. Таким чином, в Італії вже правова

<sup>1</sup> Закон Італії «Про адміністративні спори» від 20 березня 1865 року № 2248. URL: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/italy/italy\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/italy/italy_en.pdf) (дата звернення: 05.04.2019).

Italian Law No 2248 “On Administrative Disputes”. (1865, March). Retrieved from [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/italy/italy\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/italy/italy_en.pdf).

<sup>2</sup> Конституція Італії від 27 грудня 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).

Constitution of Italy. (1947, December). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>.



доктрина визначила відмінності між суб'єктивним правом і законним інтересом, а правозастосовна практика віднесла конкретні обставин справи під те або інше поняття [7].

Суб'єктивне право, що належить фізичній особі, носить абсолютний характер і підлягає захисту незалежно від яких-небудь факторів. Суб'єктивне право прямо передбачене і захищається законом, відносно якого всі інші суб'єкти повинні дотримуватися встановленої поведінки [8]. До прав, які підлягають абсолютному захисту, італійським законодавством віднесено право на життя, право на власність тощо. Законний інтерес в Італії не підлягає абсолютному захисту, він є прагненням до якого-небудь блага і його реалізація залежить від іншого інтересу, носієм якого є публічна адміністрація. Законний інтерес передбачає обов'язок публічної адміністрації діяти у відповідності з встановленими законом правилами і право особи вимагати від неї їх дотримання [9–11].

В італійській правовій літературі часто наводяться такі приклади законних інтересів. Громадянин, який бере участь у публічному конкурсі на заміщення посади в суб'єкті владних повноважень, має законний інтерес. Інтерес у даному випадку є прагненням до блага, в якості якого виступає вакантна посада в цьому суб'єкті владних повноважень. Благо у вигляді посади знаходиться в розпорядженні публічної адміністрації, і його передача громадянину залежить від його професійних якостей, рівня підготовки та інших критеріїв, на підставі яких публічна адміністрація робить вибір на користь того чи іншого кандидата. Громадянин, таким чином, володіє не суб'єктивним правом, а законним інтересом, який знаходиться в розпорядженні публічної адміністрації [12].

Інший приклад. Стаття 42 Конституції Італії<sup>1</sup> наділяє публічну адміністрацію правом примусового вилучення об'єктів приватної форми власності в суспільних інтересах за умови виплати компенсації (зокрема, з метою будівництва певних об'єктів для суспільних потреб). Законодавство в даному випадку встановлює пріоритет суспільних інтересів над правом приватної власності. За даних обставин законний інтерес власника, стосовно якого було прийнято публічною адміністрацією рішення щодо примусового вилучення об'єкта приватної форми власності, полягає в тому, щоб процедура відчуження відбувалася у відповідності із законом і органи публічної адміністрації справедливо здійснили оцінку майна та виплату відшкодування. У всіх інших випадках право громадянина на приватну власність (наприклад, у відносинах з іншими громадянами) є абсолютним, тобто є суб'єктивним правом.

Італійські юристи схематично відображають суть відмінностей між законними інтересами і суб'єктивними правами за параметрами рівня та форми право-

<sup>1</sup> Конституція Італії від 27 грудня 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).

Constitution of Italy. (1947, December). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>.

вого захисту. За рівнем захисту суб'єктивне право захищається завжди, негайно і повністю незалежно від поведінки інших суб'єктів, а захист законного інтересу здійснюється не відразу і не в повній мірі, а у зв'язку з реалізацією публічного інтересу суб'єктами владних повноважень, які здійснюють публічно-владні управлінські функції [8]. Відрізняється і форма захисту. Суб'єктивне право підлягає захисту шляхом прийняття виконавчими або судовими органами влади компенсаційних або відновлювальних заходів. Законний інтерес дає можливість більш широкого захисту, що допускає можливість скасування незаконного акта, а також отримання відшкодування у зв'язку з незаконними діями органів публічної адміністрації та їх посадовими особами [8].

Можливість отримання відшкодування у зв'язку з прийняттям органом публічної адміністрації незаконних актів була передбачена італійським законодавством відносно нещодавно – після прийняття закону «Положення про адміністративну юстицію» від 21 липня 2000 року № 205<sup>1</sup>. Цей закон додав до компетенції органів адміністративної юстиції повноваження щодо розгляду всіх публічно-правових спорів стосовно відшкодування шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю публічної адміністрації, в той час як до цього всі питання відшкодування шкоди розглядалися виключно судами загальної юрисдикції.

Важливою характеристикою італійської судової системи, що вона розрізняє процедури розгляду справ у судах загальної юрисдикції та адміністративних судах за критеріями «юрисдикції з перевірки законності» і «юрисдикції по суті». Відмінність полягає в тому, що суд, наділений «юрисдикцією з перевірки законності», має право розглядати справу виключно з позицій застосування тієї чи іншої норми закону в рамках обставин справи. «Юрисдикція по суті» передбачає можливість не тільки оцінки дій сторін у справі з точки зору дотримання норм законодавства, але і надати оцінку доцільності здійснення таких дій. Адміністративні суди Італії, що наділені «юрисдикцією по суті», при розгляді публічно-правових спорів фізичних осіб з публічною адміністрацією вправі приймати рішення у справі виходячи з доцільності дій публічної адміністрації при прийнятті оскаржуваного акта за тих чи інших обставин, в той час як суди загальної юрисдикції не мають права при прийнятті рішення виходити за межі юрисдикції з перевірки законності. І тільки Касаційний Суд Італії, який переглядає справу як остання інстанція, наділений «юрисдикцією по суті» і має право при прийнятті рішення керуватися принципом доцільності дій сторін.

<sup>1</sup> Закон Італії № 205 «Положення про адміністративну юстицію» від 21 липня 2000 року. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/review-of-the-case-law-of-the-eu-court-of-justice-fields-covered-by-the-association-agreement-2018.1.1.eng.pdf> (дата звернення: 10.03.2020).

Italian Law No 205 “Regulations on Administrative Justice”. (2000, July). Retrieved from <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/review-of-the-case-law-of-the-eu-court-of-justice-fields-covered-by-the-association-agreement-2018.1.1.eng.pdf>

### 3.2 Система органів адміністративної юстиції Італії

Система органів адміністративної юстиції включає в себе як судові так і «квазі-судові» органи влади. До судових органів адміністративної юстиції Італії належать: 1) обласні адміністративні трибунали; 2) Державна рада Італії (очолює систему органів адміністративної юстиції); 3) Рада адміністративної юстиції області Сицилія. «Квазісудовими» органами адміністративної юстиції в Італії є Рахункова палата, що наділена окремими повноваженнями з розгляду публічно-правових спорів в своїй сфері діяльності; провінційні та обласні податкові комісії, які розглядають справи платників податків щодо оскарження рішень податкових органів; комісії з розгляду патентних спорів; трибунали з питань публічної води; обласні комісари з ліквідації об'єктів публічного користування. Так, наприклад, провінційні податкові комісії розглядають справи як перша інстанція, які можуть бути переглянуті в обласних податкових комісіях. Рішення податкових комісій можуть бути оскаржені в касаційному порядку в Касаційний Суд Італії.

До системи судових органів адміністративної юстиції можна віднести і Касаційний Суд Італії. Хоча Касаційний Суд очолює систему судів загальної юрисдикції, проте він має право скасовувати рішення адміністративних судів з підстави відсутності юрисдикції адміністративного суду у прийнятому рішенні у справі. Також до системи органів адміністративної юстиції можна віднести Президію адміністративної юстиції – координаційний орган суддівського самоврядування, що опікується питаннями статусу суддів адміністративних судів. У даній статті ми приділимо нижче особливу увагу аналізу особливостей функціонування адміністративних судів. В Італії створено дволанкову систему адміністративних судів. Обласні адміністративні трибунали є судами першої інстанції, а Державна рада Італії є органом влади, який розглядає апеляційні скарги на рішення обласних адміністративних трибуналів, про що мова піде далі. Всього в Італії двадцять обласних адміністративних трибуналів, юрисдикція кожного з них поширюється на відповідну область, провінції і комуни, що знаходяться в структурі області. Трибунали розташовуються в адміністративних центрах областей. У дев'ятох областях створені відділи поза адміністративних центрів області, які дозволяють розглядати справи і в інших найбільших містах області. Крім того, в адміністративному центрі кожної області можуть діяти одночасно відразу кілька відділів, наприклад, в адміністративному центрі області Лаціо – місті Рим – діють відразу три відділи. Незважаючи на існування декількох відділів у межах одного обласного адміністративного трибуналу, структура трибуналів залишається єдиною. Всі відділи обласних адміністративних трибуналів володіють рівними повноваженнями, і справи направляються до них на розгляд на підставі внутрішнього розподілу, який здійснює головою кожного трибуналу. У кожен трибунал крім голови в обов'язковому порядку повинні входити не менше п'яти суддів.

Серед всіх обласних адміністративних трибуналів особливий статус має лише трибунал області Трентіно-Альто-Адідже. В межах даного трибуналу був заснований автономний відділ в місті Больцано. Особливість діяльності даного відділу полягає в тому, що в нього надсилаються всі справи про оскарження актів публічної адміністрації, пов'язані з порушенням принципу рівності етнолінгвістичних груп області, – італійської і німецької. Крім того, передбачений і особливий порядок добору суддів в даний автономний відділ – у ньому обов'язково повинні бути в штаті судді, які володіють і італійською і німецькою мовами, прикріплюються до автономного відділу міста Больцано на весь строк заміщення посади судді і не можуть бути згодом переведені в інші трибунали.

Статус Державної ради Італії полягає в тому, що даний орган є не тільки вищою судовою інстанцією в сфері адміністративної юстиції, дорадчим органом при Уряді Італії, а також органом влади, що сприяє Президенту Республіки в процедури позасудового оскарження актів публічної адміністрації. Здійснення Державною радою Італії судових та позасудових функцій відображається безпосередньо на структурі даного органу влади. В ній діють три судові і три дорадчі відділи. До кожного дорадчого відділу належать два голови відділу і не менше дев'яти суддів, які при здійсненні своїх повноважень у Державній раді називаються державними радниками, а до кожного судового відділу – два голови та не менше дванадцяти державних радників. Радники Державної ради та судді обласних адміністративних трибуналів належать до єдиної системи суддівського корпусу адміністративної юстиції, в якому державними радниками є найбільш авторитетні судді з відповідною кваліфікацією і тривалим досвідом роботи в органах адміністративної юстиції. Статус адміністративних суддів, їх призначення, права обов'язки і відповідальність встановлені нормами закону «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року № 186<sup>1</sup>, який закріплює вичерпний перелік адміністративних суддів, які мають право брати участь у здійсненні правосуддя при оскарженні актів публічної адміністрації: 1) Голова Державної ради; 2) голови відділів Державної ради, голови обласних адміністративних трибуналів; 3) державні радники; 4) радники обласних адміністративних трибуналів, перші референти, референти.

До судових органів адміністративної юстиції належить також Рада адміністративної юстиції області Сицилія. Існування цього органу пояснюється в основ-

<sup>1</sup> Закон Італії № 186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 “On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals” of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

ному історичними причинами. Статут області Сицилія, затверджений Законодавчим декретом від 15 травня 1946 р. №455, був прийнятий на рік раніше Конституції Італії<sup>1</sup>, стаття 23 якого передбачає, що центральні судові органи держави повинні мати свої спеціальні відділи в областях для вирішення питань обласного значення. Статут заснував Раду адміністративної юстиції області Сицилія. Після набрання чинності Конституції Італії у 1947 р. національні та регіональні законодавці вирішили не ліквідовувати Раду, а зберегти її і згодом адаптувати до норм Конституції Італії.

Сьогодні Рада адміністративної юстиції області Сицилія виконує аналогічні Державній раді дорадчі і судові функції. Як дорадчий органу Уряду області Сицилія Рада надає свій висновок щодо проектів нормативно-правових актів Уряду області. Як орган судової влади Рада є судом апеляційної інстанції щодо перегляду рішення обласного адміністративного трибуналу області Сицилія. Також Рада адміністративної юстиції вправі надіслати справу на розгляд в Державну раду тільки в тих випадках, коли існує можливість виникнення розбіжностей між судовими органами області Сицилія і раніше сформованою правовою позицією Державної ради, що може слугувати відходженню від раніше прийнятої правової позиції. Італійська доктрина і судова практика розглядають Раду двояко. З одного боку, вона сприймається як відділ Державної ради, розташований поза місцем перебування інших його відділів – місті Рим, – але, з іншого боку, вона є незалежним судовим органом влади з тієї причини, що судді Державної ради, які призначаються на посаду судді в Раду адміністративної юстиції області Сицилія, виводяться зі складу Державної ради Італії [13]. Особливе місце в системі органів адміністративної юстиції займає Президія адміністративної юстиції, статус якої встановлений Законом «Про устрій адміністративної юрисдикції та персонал канцелярії і допоміжні органи Державної ради і обласних адміністративних трибуналів»<sup>2</sup> та є координуючим органом всієї системи адміністративної юстиції в Італії. Президія адміністративної юстиції координує діяльність Державної ради Італії і обласних адміністративних трибуналів. Статус Президії адміністративної юстиції аналогічний статусу Вищої Ради Магістратури, закріпленому у статтях 104 і 105 Конституції Італії. Зокрема, Вища Рада Магістратури розглядає питан-

<sup>1</sup> Конституція Італії від 27 грудня 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).

Constitution of Italy. (1947, December). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>.

<sup>2</sup> Закон Італії №186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 “On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals” of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

ня, пов'язані із призначенням суддів на посади в судах загальної юрисдикції, їх переведенням і підвищенням по службі, а також дисциплінарною відповідальністю суддів судів загальної юрисдикції. Президія адміністративної юстиції здійснює аналогічні Вищій Раді Магістратури повноваження, але стосовно суддів адміністративних судів Італії.

Серед широкого переліку функцій Президії адміністративної юстиції можна виділити розробку і прийняття пропозицій щодо удосконалення роботи Державної ради Італії та обласних адміністративних трибуналів, перевірку діяльності канцелярій та допоміжних органів адміністративних судів, розгляд питань про звільнення суддів адміністративних судів із займаних посад. До складу Президії адміністративної юстиції належать за посадою Голова та шість членів Державної ради Італії, вісім суддів обласних адміністративних трибуналів та чотири громадянина Італії, призначені обома палатами парламенту Італії: двох членів призначає Палата депутатів і двох Сенат Республіки. Ці громадяни мають належати до професорсько-викладацького складу університетів та займати посади професорів в галузі права або мають бути адвокатами з двадцятирічним стажем роботи.

### *3.3. Компетенція судових органів адміністративної юстиції Італії*

Залежно від особливостей власної правової системи кожна держава наділяє суди певною компетенцією щодо розгляду справ в частині оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Компетенція судів в більшості країн Європи зводиться до розгляду справ про відповідність актів публічної адміністрації національному законодавству. Як правило, повноваження адміністративних судів обмежуються можливістю визнання акта публічної адміністрації таким, що не відповідає чинному законодавству. Так, у Франції Державна рада виступає першою і останньою судовою інстанцією за скаргами щодо скасування декретів і нормативних актів, прийнятих Прем'єр-міністром, Президентом Республіки і міністрами. Стаття 184 Конституції Республіки Польща<sup>1</sup> визначає, що адміністративні суди створюються для прийняття рішень щодо відповідності законам діяльності органів публічної адміністрації, рішень органів місцевого самоврядування та нормативно-правових актів місцевих органів влади.

В Італії компетенція адміністративних судів передбачає визнання актів публічної адміністрації нечинними як і в більшості країн Європи. В той же час особливістю адміністративних судів Італії є те, що вони наділені більш широкими повноваженнями, зокрема, мають права оцінювати доцільність дій публічної адміністрації, поширювати дію нормативно-правових актів на розглянуті в ході

<sup>1</sup> Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення: 03.04.2020).

Constitution of the Republic of Poland. (1997, April). Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.



судового процесу правовідносини і вирішувати всі майнові питання при розгляді актів публічної адміністрації на предмет їх відповідності чинному законодавству. Крім того, в окремих випадках адміністративні суди наділяються повноваженнями, які виходять за межі захисту прав громадян від неправомірних актів суб'єктів владних повноважень і спрямовані на ефективну діяльність судової системи в цілому.

### *3.3.1. Види юрисдикції судових органів адміністративної юстиції*

В загальних рисах компетенція адміністративних судів Італії визначається як розгляд публічно-правових спорів, пов'язаних із законністю актів публічної адміністрації, що порушують законні інтереси громадян, з правом скасування даного акту та відшкодування шкоди за рішення, дії чи бездіяльності органів публічної адміністрації [12]. Така компетенція називається «юрисдикцією з перевірки законності». Її характерними рисами є загальний характер розгляду всіх публічно-правових спорів щодо захисту законних інтересів, повноваження щодо скасування актів та вирішення всіх питань, пов'язаних з відшкодуванням збитків та відновленням в майнових правах. Крім того, існує «виключна юрисдикція», в рамках якої адміністративні суди мають право розглядати справи про порушення суб'єктивних прав актами публічної адміністрації. «Виключна юрисдикція» і «юрисдикція по суті» є винятком із установленого законодавством порядку розподілу справ між адміністративними та судами загальної юрисдикції. В основному при оскарженні актів публічної адміністрації діє «юрисдикція з перевірки законності», а інші види юрисдикцій мають місце лише у випадках, прямо зазначених у законі. Крім того, «виключна юрисдикція» і «юрисдикція по суті» характеризуються тим, що застосовуються тільки при захисті певних законних інтересів чи суб'єктивних прав.

«Юрисдикція по суті» являє собою наділення адміністративного суду більш широкими повноваженнями, в її межах суддя не вправі тільки скасовувати акт, але і «замінити», а також вжити необхідних забезпечувальних заходів. Під «заміною» акта законодавство Італії розуміє повноваження суду поширити межі дії іншого існуючого нормативно-правового акта публічної адміністрації на правовідносини, які є предметом судового розгляду. Законодавець не уточнює, які ще конкретні заходи вправі прийняти суддя, що дозволяє зробити висновок про дуже широкі межі повноважень судді обласного адміністративного трибуналу та Державної ради Італії при розгляді справи в межах «юрисдикції по суті», що підтверджується багаторічною практикою застосування права. При цьому все ж варто враховувати, що «юрисдикція по суті» поширюється на дуже обмежену кількість адміністративних справ в Італії.

Три види юрисдикції поширюють свою дію на відмінні один від одного правовідносини. Зупинимося докладніше на кожному з трьох видів юрисдикцій. Так, основні категорії справ, розглянутих в адміністративних судах Італії, підпадають

під «юрисдикцію з перевірки законності», в межах якої суди перевіряють законність акту публічної адміністрації. Для адміністративних судів не існує єдиного законодавчого акту, що визначає перелік справ, які суди розглядають в рамках «юрисдикції з перевірки законності». Перелік питань, що розглядаються адміністративними судами в порядку «юрисдикції з перевірки законності», міститься у великій кількості нормативно-правових актів, багато норм мають відсильний характер, причому часто на нормативно-правові акти, які застаріли і не відображають сучасного стану правовідносин. Так, стаття 2 Закону «Про створення обласних адміністративних трибуналів»<sup>1</sup>, присвячена компетенції даних органів судової влади, що містить посилання на Королівський декрет «Прийняття єдиного тексту законів про провінційні адміністративні джунти при виконанні ними судових функцій» від 26 червня 1924 р. № 1058. Провінційні адміністративні джунти припинили своє існування з 1968 року. Обласні адміністративні трибунали створювалися замість джунт, проте законодавець у тексті нового закону лише зробив посилання на фактично нечинний акт, закріпивши за трибуналами повноваження джунт. Крім того, з 1924 року характер правовідносин докорінно змінився, і в ХХІ столітті не так легко застосовувати норми закону 1924 року, прийняті в період, коли Італія за формою правління була монархією і вже була обтяжена фашистською диктатурою.

У зв'язку з цим суди часто при прийнятті справ посилаються не на застарілі норми закону, а на загальні правила, згідно з якими адміністративний суд вправі прийняти до розгляду позовну заяву про оскарження акту публічної адміністрації в тому випадку, якщо ним порушується законний інтерес. Адміністративний суд не вправі прийняти позовну заяву до розгляду лише в тому випадку, якщо дана справа підвідомча судам загальної юрисдикції або «квазісудовим» органам влади. Єдиний текст законів про Державну раду перераховує основні органи публічної адміністрації, чиї акти можуть бути розглянуті в адміністративних судах Італії на предмет перевірки їх законності в зв'язку з поданням адміністративного позову. Обласні адміністративні трибунали в Італії розглядають як перші інстанції позовні заяви про оскарження актів суб'єктів владних повноважень: 1) комунальних рад; 2) провінційних рад; 3) мерів комун; 3) президентів областей; 4) міжобласних публічних органів влади (до публічних органів влади належать органи області, провінції, комуни, будь-які державні організації, які надають медичні, пенсійні та інші публічні послуги населенню); 5) територіальних публічних органів влади області; 6) центральних органів державної влади. У наведеному пере-

<sup>1</sup> Закон Італії № 186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 “On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals” of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

ліку відсутні законодавчі органи Республіки та областей. Адміністративні суди не мають права розглядати справи про оскарження положень законів Республіки і областей. Це впливає безпосередньо з положень Конституції Італії<sup>1</sup>. Так, відповідно до ст. 134 Конституції Італії Конституційному Суду підсудні всі спори про конституційність законів Республіки і областей, які можуть бути визнані неконституційними рішенням Конституційного Суду. Така категорія публічно-правових спорів не підлягає іншим видам судового контролю.

Відносно ж законів областей Конституцією Італії передбачено особливий порядок їх оскарження. Відповідно до статті 127 Конституції якщо Уряд Республіки вважатиме, що прийнятий обласною радою закон знаходиться поза межами компетенції області, то він може протягом шістдесяти днів з моменту його опублікування порушити питання про конституційність перед Конституційним Судом Італії. Положення статті 127 Конституції Італії знайшли свій розвиток і в правових позиціях Конституційного Суду Італії. Так, в одному із рішень Конституційного Суду було відзначено, що Державна рада не має права розглядати питання про конституційність закону області відповідно до законодавства Республіки і таким чином порушувати право області на захист своїх законів виключно в Конституційному Суді. Поза юрисдикцією адміністративних судів знаходяться і акти Президента Республіки, які за своєю юридичною силою прирівнюються до законів (законодавчі декрети) і які можуть бути оскаржені виключно в порядку конституційного судочинства. Інші акти Президента Республіки, які потребують контрасигнації компетентного міністра або Голови Ради міністрів, розглядаються адміністративними судами у тому ж порядку, що і акти Уряду або окремих міністрів, оскільки саме вони несуть відповідальність за контрасигновані акти Президента Італії. Крім переліку органів публічної адміністрації, акти яких можуть оскаржуватися в адміністративних судах, італійське законодавство окремо виділяє ще три категорії справ, на які поширюється «юрисдикція з перевірки законності»: 1) щодо прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби; 2) у справах, пов'язаних з виборчим процесом – вибори до комунальних, провінційних і обласних рад; 3) у справах щодо відмов у видачі паспортів.

Такий вибірковий підхід законодавця, на думку одного з науковців Італії А. Трави, викликаний важливістю даних справ та специфікою функціонування адміністративних судів, де суддівський корпус набагато краще розуміє особливості зазначених правовідносин, характер спірних відносин, ніж судді судів загальної юрисдикції [14]. Крім того, дані сфери правовідносин детально врегульовані в законодавчому порядку, існує цілий ряд спеціальних законів, присвячених

<sup>1</sup> Конституція Італії від 27 грудня 1947. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).

Constitution of Italy. (1947, December). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>.

саме цим питанням. Закон «Про створення обласних адміністративних трибуналів»<sup>1</sup> стосовно зазначених категорій справ містить посилання на те, що обласні адміністративні трибунали при розгляді цих спорів повинні керуватися, в першу чергу, спеціальним законодавством, яке регулює ці питання. При здійсненні «юрисдикції з перевірки законності» обласні адміністративні трибунали можуть розглядати справи як стосовно актів публічної адміністрації, що суперечать чинному законодавству, так і тих актів, які прийняті суб'єктом владних повноважень, який не володіє належною для їх прийняття компетенцією. У першому випадку трибунал повністю або частково скасовує дію оскаржуваного акта. У другому випадку обласний адміністративний трибунал наділений повноваженням повністю скасувати оскаржуваний акт і вказати позивачу іншого суб'єкта владних повноважень, наділеного повноваженнями щодо розгляду такого роду питань. У цьому полягає основна відмінність адміністративних та судів загальної юрисдикції. Останні – при порушенні суб'єктивних прав – лише вправі визнати нормативно-правовий акт нечинним і призупинити його дію.

Порядок визначення «виключної юрисдикції» докорінно відрізняється від «юрисдикції з перевірки законності». «Винятковою юрисдикцією» адміністративних судів вважаються всі категорії адміністративних справ, які не належать до компетенції судів загальної юрисдикції з перевірки законності актів публічної адміністрації. Адміністративні суди наділяються повноваженнями з перевірки законності актів публічної адміністрації, які порушують суб'єктивні права громадян, відповідно до закону. Серед нормативно-правових актів, які наділили адміністративні суди компетенцією з перевірки законності актів, які порушують суб'єктивні права, можна відзначити Законодавчий декрет «Про нові положення щодо організації праці та трудових відносин в публічних адміністраціях, юрисдикції у спорах про працю, адміністративної юрисдикції, видані на виконання статті 4 закону від 15 березня 1997 року № 59» від 31 березня 1998 року № 80, Законодавчий декрет «Про загальні норми щодо організації праці в публічних адміністраціях» від 30 березня 2001 року № 165, а також Закон «Положення в галузі адміністративної юстиції» від 21 липня 2000 року № 205<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Закон Італії № 186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 "On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals" of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

<sup>2</sup> Законодавчий декрет «Про нові положення щодо організації праці та трудових відносин в публічних адміністраціях, юрисдикції у спорах про працю, адміністративної юрисдикції, видані на виконання статті 4 закону від 15 березня 1997 року № 59» від 31 березня 1998 року № 80. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/4982/file/Ialy\\_Decree\\_immigration\\_foreigners\\_1998\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/4982/file/Ialy_Decree_immigration_foreigners_1998_en.pdf)

Legislative Decree "On New Provisions on the Organization of Labor and Labor Relations in Public Administrations, Jurisdiction in Labor Disputes, Administrative Jurisdiction, Issued pursuant to Article 4

Серед питань «виключної юрисдикції» адміністративних судів найважливішими є:

1) розгляд справ щодо оскарження актів публічної адміністрації стосовно заміщення посад та проходження державної служби;

2) перевірка законності актів публічної адміністрації про надання публічних послуг, до переліку яких належать державне кредитування і страхування, державна власність, надання ліків, транспортні послуги, телекомунікації, електропостачання, газове обслуговування.

3) розгляд всіх справ, пов'язаних з актами публічної адміністрації у сфері будівництва та містобудування.

«Виключна юрисдикція» адміністративних судів насамперед визначається статтею 27 Єдиного тексту законів про Державну раду, що містить перелік справ, які за загальним правилом повинні розглядатися в судах загальної юрисдикції, проте в силу своєї специфіки були вилучені з їх юрисдикції і передані до юрисдикції адміністративних судів. До даної категорії адміністративних справ належать, зокрема, справи про оскарження актів: 1) про встановлення меж комун або провінцій; 2) щодо дорожніх консорціумів, діяльність яких зачіпає територію кількох провінцій; 3) щодо відмови публічної адміністрації в захисті прав юридичних осіб; 4) щодо функціонування господарських товариств, які здійснюють гідравлічні роботи, діяльність яких забезпечується державою за сприяння органів провінцій і зацікавлених організацій; 5) щодо класифікації провінційних і комунальних доріг.

На відміну від «виключної юрисдикції» «юрисдикція по суті», що дозволяє суду виходити з доцільності прийнятого публічною адміністрацією рішення, з роками має тенденцію втрачати своє значення. Фактично перелік питань, що вирішуються адміністративними судами «по суті», зводяться до нечисленних статей Єдиного тексту законів про Державну раду та Закону «Про створення обласних адміністративних трибуналів». До справ, що зберегли значення і розглядаються адміністративними судами в порядку «юрисдикції по суті», належить оскарження нормативно-правових актів:

1) що дозволяють або забороняють створення публічних благодійних і освітніх установах;

2) щодо об'єднання, поділу, злиття, перетворення, створення консорціумів або інших господарських товариств за участю публічної адміністрації, публічних інститутів, а також прирівняних до них установ;

3) щодо госпіталізації непрацездатних осіб;

4) щодо утримання психічно- та душевнохворих;

5) префекта щодо вжиття заходів регулювання або заборони діяльності шкідливих для здоров'я виробництв.

of the Law of March 15, 1997 № 59". (1998, March). Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

«Юрисдикція по суті» поширюється і на розгляд нормативно-правових актів, виданих мерами комун з питань громадської безпеки, будівництва, місцевої поліції і гігієни. Згідно з законом «Про створення обласних адміністративних трибуналів» адміністративний суд може:

- 1) скасовувати акт з причини його невідповідності закону;
- 2) замінити його повністю або частково іншим актом;
- 3) зобов'язати публічну адміністрацію відшкодувати шкоду або виплатити заборгованість, яка виникла перед позивачем у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акта, який був визнаний в судовому порядку нечинним.

Можливість «зміни» оскаржуваного нормативно-правового акта полягає у можливості адміністративного суду поширити застосування аналогічного вже існуючого акту публічної адміністрації на спірні правовідносини. Також адміністративний суд має право визнати нечинною частину оскаржуваного нормативно-правового акта і вказати на особливі умови дії нескасованої частини цього ж акта. «Юрисдикція по суті» розглядається в італійській доктрині як обмеження влади публічної адміністрації [15].

### *3.3.2. Розгляд справ в адміністративних судах Італії першої та апеляційної інстанцій*

Правові норми, що регулюють порядок розгляду адміністративних справ в адміністративних судах Італії, носять розрізнений характер, оскільки містяться у цілому ряді законодавчих актів. Розгляд справ в адміністративних судах регламентується, в першу чергу, Цивільним процесуальним кодексом Італії. Всі спеціальні норми, що встановлюють особливості порядку розгляду адміністративних справ в адміністративних судах, містяться в Єдиному тексті законів про Державну раду і законі «Про створення обласних адміністративних трибуналів». Багато норм Єдиного тексту законів про Державну раду поширюють свою дію не тільки на процедуру розгляду справ у Державній раді, але і на адміністративні процедури, що існують в рамках процесу в обласних адміністративних трибуналах. Дані нормативно-правові акти містять велику кількість процедурних норм. Більше половини норм закону «Про створення обласних адміністративних трибуналів» складають процедурні норми. Регулювання процесуальних питань, таким чином, не в повній мірі є систематичним, але разом з тим дуже деталізованим, що, безумовно, сприяє правомірному, справедливому та неупередженому судовому захисту прав людини і громадянина.

При розгляді справ щодо оскарження акту публічної адміністрації адміністративний суд визначає наявність умов, за яких він вправі прийняти позовну заяву до провадження. По-перше, припустимо тільки оскарження актів публічної адміністрації, що встановлюють або припиняють певні правовідносини. У разі відсутності в позовній заяві вказівки на конкретний акт суд відмовляє у прийнятті позовної заяви, оскільки відсутній предмет звернення. Акт публічної адміністра-



ції може виражатися і в її бездіяльності або так званому «мовчанні». Так, відповідно до статті 21 Закону «Про створення обласних адміністративних трибуналів»<sup>1</sup> позовна заява, що спрямована на оскарження «мовчання» публічної адміністрації на запит заявника, підлягає розгляду в суді протягом 30 днів (так звані «позови проти бездіяльності публічної адміністрації» [16]). Такі позови розглядаються судом у спрощеному порядку у скорочений тридцятиденний строк. По-друге, акт публічної адміністрації має бути вираженням волі публічної адміністрації. І, нарешті, в адміністративні суди можуть бути оскаржені як остаточні, так і неостаточні рішення публічної адміністрації. Неостаточним вважається рішення, яке було оскаржене особою у позасудовому порядку у вищестоящу інстанцію, і в порядку якого вищестоящою інстанцією ще не було прийнято рішення. Сторонами при розгляді справи адміністративним судом виступають, як правило, публічна адміністрація і фізична або юридична особа як носій законного інтересу. Орган публічної адміністрації вправі оскаржити в суді акт іншого органу публічної адміністрації, якщо цей акт, на думку його посадових осіб, обмежує його повноваження або іншим чином порушує закон. Відповідачем же завжди виступає орган публічної адміністрації.

Законодавство передбачає можливість залучення до судового процесу третіх осіб, безпосередньо заінтересованих у результатах розгляду адміністративної справи. До них належать ті особи, які заявляють і які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, якщо судом буде встановлено, що судові рішення може вплинути на права та обов'язки таких осіб, які не є стороною у справі. В якості прикладу заінтересованої особи можна привести переможця публічного конкурсу, коли кінцеве рішення публічної адміністрації за результатами конкурсу оскаржується особою, яка прогала його. Крім того, будь-яка особа, зацікавлена в процесі, може взяти в ньому участь, якщо судом також буде встановлено, що процедура розгляду зачіпає інтереси зазначеної особи. В першій інстанції адміністративна справа про оскарження акту публічної адміністрації розглядається в обласному адміністративному трибуналі. Законом «Про створення обласних адміністративних трибуналів» детально регламентована підвідомчість справ і розподіл їх між обласними адміністративними трибуналами.

Існують три критерії розмежування підсудності: 1) за місцем знаходження органу публічної адміністрації, який видав оскаржуваний акт; 2) за сферою дії акта публічної адміністрації; 3) за місцем проходження державної служби державним службовцем, щодо якого було видано оскаржуваний акт. Згідно з крите-

<sup>1</sup> Закон Італії № 186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 “On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals” of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

рієм місця знаходження органу публічної адміністрації, що видав акт, адміністративна справа розглядається в обласному трибуналі тієї області, на території якої здійснює свої повноваження такий орган публічної адміністрації. Якщо ж акт поширює свою дію на більш ніж одну область, то компетентним вважається той трибунал, на території якого розташований орган публічної адміністрації, який видав акт. У разі, коли дія акта поширюється на всю територію Італії, компетентним судом вважається обласний адміністративний трибунал області Лаціо, що знаходиться в місті Рим. За сферою дії акта існують дві можливості визначення підсудності. Суд окремої області може вважатися компетентним, коли акт поширює свою дію тільки на територію цієї області; коли ж дія акта поширюється на дві або більше областей, то компетентним є обласний адміністративний суд області Лаціо. Третій критерій розмежування адміністративних справ застосовується виключно для публічно-правових спорів за участю державних службовців, які захищають в суді свої законні інтереси. Позовна заява може бути подана державним службовцем до суду тієї області, на території якої знаходиться орган публічної адміністрації. У випадках з міжобласними або центральними органами публічної адміністрації адміністративна справа буде підсудна обласному адміністративному трибуналу області Лаціо.

В той же час відповідач або будь-який інший учасник судового процесу має право вимагати визнання непідсудності справи суду. При цьому дана особа подає клопотання про розгляд питання про підсудність Державній раді, а також мотивовано має вказати, в якому суді, на її думку, справа має підлягати розгляду. Клопотання подається не пізніше двадцяти днів з моменту початку процесу або може бути представлено і в більш пізній строк, коли територіальна непідсудність справи буде виявлена в результаті поданих документів, про які сторона, яка подає клопотання, не знала до цього. Клопотання не може бути представлено на стадії прийняття рішення судом в адміністративній справі.

Якщо всі сторони погоджуються з клопотанням про передачу адміністративної справи в інший обласний адміністративний трибунал, голова трибуналу направляє цю справу до іншого суду і повідомляє про це сторонам, які мають звернутись до цього суду протягом двадцяти днів з моменту отримання повідомлення про направлення справи в інший суд. В інших випадках суд виносить ухвалу про відмову в задоволенні клопотання або ж передає справу в Державну раду для подальшого її вирішення щодо визначення підсудності. Рішення Державної ради Італії про підсудність адміністративної справи є обов'язковим для обласних адміністративних трибуналів. У разі задоволення Державною радою клопотання про перенесення розгляду справи в іншому суді позивач може направити позовну заяву до компетентного за територіальною ознакою обласного адміністративного трибуналу протягом тридцяти днів з моменту задоволення клопотання.

Законом «Про створення обласних адміністративних трибуналів»<sup>1</sup> окрему увагу приділено питанню про розподіл справ між відділами одного обласного адміністративного трибуналу, який уже прийняв до провадження позовну заяву. Голова трибуналу розподіляє справи між відділами, розташованими як в адміністративному центрі області, так й в інших містах області. Сторона по справі, вважаючи, що позовна заява має бути розглянута обласним адміністративним трибуналом, розташованим в адміністративному центрі області, має надати суду в такому разі свої заперечення.

Голова обласного адміністративного трибуналу розглядає заперечення, вислуховує сторони по справі і виносить наказ, який не підлягає оскарженню. У будь-якому разі, факт прийняття рішення по справі обласним адміністративним трибуналом, що знаходиться в адміністративному центрі області або розташованому в іншому місті, не може бути підставою для перегляду адміністративної справи.

Одним із ключових повноважень адміністративного суду при розгляді справи є можливість прийняття заходів із забезпечення позову. Адміністративний суд, як і суд загальної юрисдикції, має право застосовувати такі заходи із забезпечення позову як, наприклад, заборона відповідачеві чи іншим особам вчиняти певні дії стосовно предмета спору. Крім цього, адміністративний суд наділений повноваженням щодо зупинення дії оскаржуваного акту органу публічної адміністрації аж до моменту прийняття ним рішення в адміністративній справі і закриття провадження у справі. Позивач вправі вимагати прийняття заходів із забезпечення позову у зв'язку з великою шкодою та/або невинними негативними наслідками, викликаними прийняттям акта або бездіяльністю органу публічної адміністрації, на час розгляду справи у суді, наприклад, прийняття судом рішення щодо заборони виплати коштів.

Заходи із забезпечення позову детально врегульовані Законом «Про створення обласних адміністративних трибуналів»<sup>2</sup>. В італійському законодавстві також врегульовано застосування судом тимчасових запобіжних заходів. Мова йде про ті випадки, коли під час крайньої необхідності на вимогу позивача адміністративний суд приймає рішення про негайне набрання чинності заходів із забезпечення позову тимчасового характеру.

<sup>1</sup> Закон Італії № 186 «Про устрій адміністративної юрисдикції та персоналу канцелярії та допоміжних органів Державної ради і обласних адміністративних трибуналів» від 27 квітня 1982 року. URL: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm> (дата звернення: 05.04.2020).

Italian Law No 186 “On the structure of administrative jurisdiction and staff of the office and subsidiary bodies of the Council of State and regional administrative tribunals” of 27 April 1982. Retrieved from <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ITA.htm>.

<sup>2</sup> Там же, 1982.

*Ibidem*, 1982.

Після розгляду клопотань однієї із сторін справи про вжиття заходів із забезпечення позову обласний адміністративний трибунал може призначити розгляд адміністративної справи по суті. У разі якщо орган публічної адміністрації не виконає встановлені судом попереджувальні заходи або виконає їх частково, зацікавлена сторона може подати клопотання обласному адміністративному трибуналу про здійснення трибуналом дій з виконання попереджувальних заходів. Обласний адміністративний трибунал має права втручатися у виконання попереджувальних заходів із забезпечення позову, вказуючи порядок їх виконання.

Законодавство Італії також досить детально та чітко регулює подання сторонами доказів в адміністративній справі. Вони подаються протягом двадцяти днів, наступних за поданням позовної заяви, органом, що видав оскаржуваний акт, та іншими зацікавленими особами. Основні докази мають документальний характер. Італійська доктрина виходить з того, що не можна покладати на приватних осіб обов'язок подання доказів, який вони не в змозі виконати. В якості допустимих доказів в Італії за законодавством визнаються документи, роз'яснення органів публічної адміністрації тощо.

Процедура розгляду справи в адміністративному суді передбачає можливість скасування публічною адміністрацією оскаржуваного акта в ході судового процесу до початку розгляду адміністративної справи. Якщо протягом цього терміну орган публічної адміністрації скасовує оскаржуваний акт або приводить його у відповідність з вимогами чинного законодавства, обласний адміністративний трибунал закриває провадження у справі і розподіляє витрати між сторонами в адміністративному процесі.

Окремо необхідно обумовити строки розгляду позовної заяви адміністративним судом. Однією з основних проблем італійської судової системи є необґрунтована тривалість розгляду справ в суді, який виходить за розумні межі за строками розгляду [17]. Італійське законодавство не встановлює граничний строк розгляду позовної заяви і прийняття по ній рішення. Встановлено лише граничний строк початку обговорення позовної заяви в суді – два роки з моменту подання позовної заяви до суду. Сам суд може на свій розсуд відкладати початок розгляду в межах зазначеного строку. Вважається, що позивач відмовляється від свого позову в тому випадку, якщо ніякі процесуальні дії не відбуваються протягом двох років. Таким чином, тільки узгодження дати розгляду може тривати два роки, а сам процес може розтягнутися ще на більший термін.

Скорочені строки розгляду позовної заяви встановлені тільки для певної категорії адміністративних справ. У цьому випадку усі процесуальні строки скорочуються на половину, в тому числі і призначення дати початку розгляду адміністративної справи [18–20]. До зазначеної категорії належать адміністративні справи, пов'язані з рішеннями про формування і функціонування органів місцевого самоврядування, про процедури поруки при проведенні проектування буді-

вельних споруд, з розподілом та виконанням робіт суспільного значення, а також з рішеннями про примусове вилучення земельних ділянок для суспільних потреб.

Апеляційною інстанцією при розгляді адміністративних справ про оскарження актів публічної адміністрації є Державна рада. У виняткових випадках Державна рада розглядає справи як перша і єдина інстанція. Це відбувається при оскарженні актів публічної адміністрації, пов'язаних з виконавчим провадженням рішень судів загальної юрисдикції, коли виконання судового рішення покладено на центральні або органи публічної адміністрації міжрегіонального характеру. Також Державна рада розглядає як перша інстанція справи особливої важливості, які за ініціативою Уряду Італії і при наявності згоди сторін процесу направляються з обласних адміністративних трибуналів до Державної ради. Процедура розгляду адміністративних справ Державною радою як першої інстанції є аналогічною процедурі розгляду адміністративних справ обласними адміністративними трибуналами.

Основною функцією Державної ради Італії є розгляд апеляційних скарг на рішення обласних адміністративних трибуналів. Апеляційна скарга на судові рішення подається протягом шістдесяти днів з дня винесення такого рішення обласним адміністративним трибуналом, а при спорах у справах, пов'язаних з виборчим процесом – протягом двадцяти днів. Подача апеляційної скарги не зупиняє дію рішення обласного адміністративного трибуналу, оскільки останнє вступає в законну силу з моменту прийняття. Тільки за результатами розгляду апеляційної скарги рішення обласного адміністративного трибуналу може бути переглянute. Тим не менше, при наявності клопотання і в разі можливості настання тяжких наслідків у зв'язку з виконанням рішення обласного адміністративного трибуналу Державна рада Італії має право призупинити дію рішення суду першої інстанції до моменту завершення розгляду справи за апеляційною скаргою на судові рішення. Процес розгляду апеляційної скарги Державною радою на судові рішення є максимально спрощеним. У призначену дату обговорення апеляційної скарги відповідальний державний радник публічно оголошує підготовлений звіт про адміністративну справу. Рішення Державної ради приймаються шляхом їх затвердження абсолютною більшістю голосів державних радників відділу, який розглядає адміністративну справу. Не можуть брати участь у прийнятті рішень і голосування радники, які раніше висловлювали свою позицію в дорадчому відділі з питання, яке утворює предмет апеляційної скарги в адміністративній справі. Так, від участі в процесі відсторонюються державні радники, які брали участь у процедурі обговорення Державною радою урядового законопроекту, що був згодом прийнятий та став предметом оскарження в Державній раді Італії.

Державна рада Італії своїм рішенням за результатами розгляду апеляційної скарги може задовольняти апеляційну скаргу або відмовити в її задоволенні. При

задоволенні апеляційної скарги Державна рада може оскражуваний акт публічної адміністрації визначити нечинним або повернути адміністративну справу на новий розгляд до обласного адміністративного трибуналу. Повернення справи на новий розгляд може відбутися тільки у разі, якщо Державна рада Італії скасовує рішення у зв'язку з порушенням норм процесуального права, допущеними судом першої інстанції, або ж у зв'язку з тим, що обласний адміністративний трибунал помилково визнав за собою відсутність повноважень з розгляду адміністративної справи.

## ВИСНОВКИ

Компетенція органів адміністративної юстиції носить комплексний характер. Розмежування компетенції між різними органами адміністративної юстиції безпосередньо нормами Конституції Італії дозволило уникнути юрисдикційних спорів між даними органами влади. Крім того, визначення підвідомчості публічно-правових спорів органам адміністративної юстиції визначається цілим рядом нормативно-правових актів Італії. Основним критерієм визначення підвідомчості справ адміністративним судам є оскарження акту публічної адміністрації при порушенні законного інтересу. Проте, чинне законодавство Італії встановлює численні винятки з цього правила, у багатьох сферах правовідносин існує своя специфіка визначення підвідомчості адміністративних справ.

Також була визначена система судових органів адміністративної юстиції, процедура розгляду ними адміністративних справ різних категорій, охарактеризований правовий статус «квазісудових» органів адміністративної юстиції, що наділені законодавством окремими функціями правосуддя, але які не є судовими органами влади. Реалізація владних повноважень і виконання конституційної функції захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності держави в особі її суб'єктів владних повноважень є основним завданням органів адміністративної юстиції, яке покладено на Державну раду Італії, обласні адміністративні трибунали і «квазісудові» органи влади. Також було визначено розмежування компетенції між «квазісудовими» органами адміністративної юстиції, адміністративними та судами загальної юрисдикції, що дозволило чітко розмежовувати компетенцію різних судів з метою максимально ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина.
- [2] Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 198 с.
- [3] Рябченко О. П. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. 304 с.



- [4] Кузьменко О., Гуржій Т. Адміністративнопроцесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2007.
- [5] Щавінський В. Р. Основні риси та функції адміністративної юстиції. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 130–134.
- [6] Сергейчук О. Адміністративна юстиція в аспекті забезпечення законності в державному управлінні. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2009. № 3. С. 34.
- [7] Alpa G. Arbitration and ADR reforms in Italy. *European Business Law Review*. 2018. Vol. 29, Iss. 2. P. 313–323.
- [8] Crocitti S., Selmini R. Controlling Immigrants: The Latent Function of Italian Administrative Orders. *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2017. Vol. 23, Iss. 1. P. 99–114.
- [9] Chapman T. Searching for community in restorative justice. *Verifiche*. 2019. Vol. 48, Iss. 2, P. 179–203.
- [10] Romualdi G. Problem-solving justice and alternative dispute resolution in the Italian legal context. *Utrecht Law Review*. 2018. Vol. 14, Iss. 3. P. 52–63.
- [11] Al-Sharieh S., Bonnici J. M. From the persuasion of theory to the certainty of law: A multi-jurisdictional analysis of the law of community policing in Europe. *European Journal of Comparative Law and Governance*. 2018. Vol. 5, Iss. 2. P. 179–202.
- [12] Garfinkel P. A Wide, Invisible Net: Administrative Deportation in Italy, 1863–1871. *European History Quarterly*. 2018. Vol. 48, Iss. 1. P. 5–33.
- [13] Piana D. Who wins in the 'quality of justice'? The redistributive effects of two waves of judicial reform in Italy. *Contemporary Italian Politics*. 2017. Vol. 9, Iss. 2, 2017. P. 185–200.
- [14] Travi A. *Lezioni di giustizia amministrativa*. Torino: Giappichelli, 1999. 416 p.
- [15] Bachelet V. *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*. Milano: Giuffrè, 1996. 334 c.
- [16] Cerrina Feroni G. The administrative Judiciary's independence across EU member States. Comparative perspectives. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*. 2018. Vol. 20, Iss. 1. P. 25–56.
- [17] Viola L. The procedural protection system in the field of public contracts in Italy and France: A (first) comparison. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*. 2019. Vol. 21, Iss. 2. P. 407–430.
- [18] Forsé M., Tronca L. The French and the Italians in relation to the difference principle. *Tocqueville Review*. 2018. Vol. 39, Iss. 1. P. 179–197.
- [19] Thomas C., De Stefano G. The European Union perspective. *Concurrences*. 2017. Vol. 2017, Iss. 3. P. 16–19.
- [20] Romboli R. The influence of the ECHR and the European Court's case law on the Italian constitutional system. *Teoria y Realidad Constitucional*. 2018. Vol. 2018, Iss. 42, 2018. P. 187–220.

## REFERENCES

- [1] Averyanov, V. B. (Ed.). (2004). *Administrative law of Ukraine*. Kyiv: Yurydychna Dumka, 2004. Vol. 1. General part.
- [2] Lazur, J. V. (2011). *Ensuring the rights and freedoms of citizens in the field of public administration* (Doctoral dissertation, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine).
- [3] Ryabchenko, O. P. (2014). *Administrative proceedings*. Kharkiv: VN Karazin KhNU.

- [4] Kuzmenko, O., & Gurzhiy, T. (2007). *Administrative procedural law of Ukraine*. Kyiv: Attica, 2007.
- [5] Schavinsky, V. R. (2013). The main features and functions of administrative justice. *Journal of Kyiv University of Law*, 3, 130–134.
- [6] Sergeychuk, O. (2009). *Administrative justice in terms of ensuring the rule of law in public administration*. Bulletin of the Supreme Administrative Court of Ukraine, 3, 34.
- [7] Alpa, G. (2018). Arbitration and ADR reforms in Italy. *European Business Law Review*, 29(2), 313–323.
- [8] Crocitti, S., & Selmini, R. (2017). Controlling Immigrants: The Latent Function of Italian Administrative Orders. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(1), 99–114.
- [9] Chapman, T. (2019). Searching for community in restorative justice. *Verifiche*, 48(2), 179–203.
- [10] Romualdi, G. (2018). Problem-solving justice and alternative dispute resolution in the Italian legal context. *Utrecht Law Review*, 14(3), 52–63.
- [11] Al-Sharieh, S., & Bonnici, J. M. (2018). From the persuasion of theory to the certainty of law: A multi-jurisdictional analysis of the law of community policing in Europe. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(2), 179–202.
- [12] Garfinkel, P. (2018). A Wide, Invisible Net: Administrative Deportation in Italy, 1863–1871. *European History Quarterly*, 48(1), 5–33.
- [13] Piana, D. (2017). Who wins in the 'quality of justice'? The redistributive effects of two waves of judicial reform in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 9(2), 185–200.
- [14] Travi, A. (1999). *Lezioni di giustizia amministrativa*. Torino: Giappichelli.
- [15] Bachelet, V. (1996). *La giustizia amministrativa nella Costituzione italiana*. Milano: Giuffrè.
- [16] Cerrina Feroni, G. (2018). The administrative Judiciary's independence across EU member States. Comparative perspectives. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 20(1), 25–56.
- [17] Viola, L. (2019). The procedural protection system in the field of public contracts in Italy and France: A (first) comparison. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 21(2), 407–430.
- [18] Forsé, M., & Tronca, L. (2018). The French and the Italians in relation to the difference principle. *Tocqueville Review*, 39(1), 179–197.
- [19] Thomas, C., & De Stefano, G. (2017). The European Union perspective. *Concurrences*, 2017(3), 16–19.
- [20] Romboli, R. (2018). The influence of the ECHR and the European Court's case law on the Italian constitutional system. *Teoria y Realidad Constitucional*, 2018(42), 187–220.

### **Антон Олексійович Монаєнко**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Член Науково-консультативної ради при Верховному Суді

Керівник Центру дослідження проблем адміністративної юстиції

Київського регіонального центру Національної академії правових наук України

01024, вул. Пилипа Орлика, 3, Київ, Україна

### **Anton O. Monaienko**

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine

Member of the Scientific Advisory Board at the Supreme Court

Head of the Center for the Study of Administrative Justice  
Kyiv Regional Center of National Academy of Law Sciences of Ukraine  
01024, 3 Philip Orlik Str., Kyiv, Ukraine

Стаття надійшла / Submitted: 22/05/2020

Доопрацьовано / Revised: 17/06/2020

Схвалено до друку / Accepted: 30/06/2020