

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного судочинства України»
вибіркових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої
освіти

262 Правоохоронна діяльність (Правоохоронна діяльність)

за темою № 2 – «Система адміністративної юстиції»

».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року № 12

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року № 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Клубань Марія Володимирівна.

Рецензенти:

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г. О..
2. Доцент кафедри адміністративного права та процесу Факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент Казанчук І.Д.

План лекції

1. Структура системи адміністративної юстиції.
2. Основні інститути адміністративної юстиції.
3. Поняття та форми адміністративного судочинства.
4. Адміністративна юрисдикція.

Рекомендована література:

Основна:

1. Адміністративне судочинство України: підручник / за аг. Ред.. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 700 с.
2. Пономаренко Г.А., Комзюк А.Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Административная юстиция в Украине: учебное пособие / под общ. ред. А.Т. Комзюк. М.: Прецедент, 2009. 198 с.
3. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. – М.: Норма, 2001. – 274 с.
4. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2003. – 17 с.
5. Риков В. Д. Деякі питання створення адміністративної юстиції в Україні // Правова держава. – 1999. – Вип. 9. – С. 171 – 175.
6. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник/ За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
8. Фесенко Л. І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип.55. Одеса : Юридична літ-ра, 2010. С. 11–20. 5.
9. Пипяк М. І. Адміністративний суд в системі державних органів України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 198 с.
10. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. Вип. 1. С. 151-162.

Додаткова:

1. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. академіка С. В. Ківалова. – О.: Юрид. л-ра., 2003. – 892 с.
2. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, джерела, правовідносини // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2005. – № 4. – С. 3 – 9.
3. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в судах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 19 с.
4. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення і здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2006. – 19 с.

5. Шемшученко Ю.Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К.: Укр. енцикл., 1998. – С. 47 – 48.

6. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія. За заг. ред. В. М. Бевзенка. Київ : ВД «Дакор». 2018. С. 103.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar) - <http://scholar.google.com>
2. Сайт «Научная сеть» - <http://www.nature.ru/>
3. Сайт «Brain Maps» - <http://brain-maps.org/>
4. Сайт «Cyberleninka» - <https://cyberleninka.ru/>
5. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. <http://www.nbuv.gov.ua/>

Текст лекції

1. Структура системи адміністративної юстиції.

Предметом адміністративної юрисдикції є всі публічно-правові спори, в яких однією зі сторін є фізична чи юридична особа, а іншою – суб'єкт владних повноважень. Розбудова та діяльність адміністративних судів України регулюється Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», Кодексом адміністративного судочинства України, іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними зобов'язаннями, взятими на себе нашою державою.

Відповідно до принципів та норм Загальної декларації прав людини кожна держава створила механізм захисту прав людини і громадянина, а також установила нормативні вимоги щодо їх виконання. Основний Закон України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека вважаються найвищими соціальними цінностями в Україні. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і напрям діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Заохочення та захист прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Інакше кажучи, захист прав людини та громадянина гарантується й залежить головним чином від держави та її правових інститутів. Видами адміністративно-правових засобів захисту прав людини і громадянина є: конституційне право особи на звернення і оскарження; судовий захист і контроль; діяльність органів прокуратури та представництво інтересів особи прокурором в адміністративному судочинстві.

Із метою захисту прав людини і громадянина в нашій державі було створено судову систему, в діяльності якої важливе місце посідає адміністративний суд. Порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАСУ та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зміст поняття «адміністративне судочинство» розкривається в п. 5 ст. 4 КАС України: адміністративне судочинство – діяльність

адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом. Проаналізувавши статті 18–20 Кодексу адміністративного судочинства України, є підстави стверджувати, що в Україні діє певна система адміністративних судів. Ця система складається із:

- 1) місцевих адміністративних судів, які є судами першої інстанції й розглядають справи, пов'язані із правовідносинами в публічно-правовій сфері;
- 2) апеляційних адміністративних судів, котрі переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів;
- 3) Вищого адміністративного суду, що розглядає в касаційному порядку адміністративні справи у сфері публічних правовідносин.

В Україні найвищою інстанцією є Верховний Суд, який переглядає в порядку повторної касації справи за винятковими обставинами. У статті 125 Конституції України та в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Закон передбачає, що судові процеси повинні проводитись суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

Варто зауважити, що адміністративне судочинство – це врегульована законом діяльність адміністративних судів. Воно, як і адміністративний процес, є невід'ємним складником адміністративної юстиції. Адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права у процесі розгляду й вирішення окремих справ. До юрисдикції адміністративних судів, згідно з КАС України, належать:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;
- 2) спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, а також спори, які виникають через укладання та виконання адміністративних договорів;
- 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки;
- 5) інші публічно-правові спори у випадках, установлених КАСУ.

Частиною 2 ст. 19 КАСУ визначено, що компетенція адміністративних судів не поширюється на справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; мають вирішуватись у порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації, віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті.

Варто пам'ятати, що адміністративна система судочинства України стала достатньо ефективним засобом захисту прав людини у сфері публічного права.

Якщо людина вважає, що її права, свободи чи інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, вона має право звернутись до адміністративного суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Відповідно до положень статті 16 КАСУ, кожна людина має право на отримання правової допомоги у вирішенні справ в адміністративному суді в порядку, визначеному законодавством. Щодо захисту основних прав і свобод громадян, варто зазначити, що Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється, перш за все, в конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22).

Із метою вдосконалення судової системи та встановлення справедливого судочинства в Україні були визначені принципи здійснення правосуддя, які визначаються ст. 129 Конституції України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Принципи судових процесів охоплюють: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення. Також закон може визначати інші принципи справедливості.

Отже, запровадження адміністративної юстиції в Україні, створення Державної судової адміністрації як однієї з гарантій незалежного правосуддя та організація підтримки судової діяльності є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Діяльність адміністративних судів не призначена для покарання протиправних дій громадян, а навпаки, визначає пріоритет адміністративної юстиції, яким є захист прав людини та відновлення її правового статусу.

2. Основні інститути адміністративної юстиції.

До основних інститутів адміністративної юстиції відносять: інститут ініціювання (звернення) до органу адміністративної юстиції, строки розгляду публічно-правового спору, тимчасовий судовий захист, підстави (критерії) контролю з боку органу адміністративної юстиції, повноваження органу юстиції за результатами перегляду правового акта чи дії.

Запровадження в Україні позовного порядку перегляду актів органів публічного адміністрування стало істотним кроком до розширення меж судового контролю за законністю у сфері державного управління. Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1963 р. передбачав особливу форму судового захисту прав громадян у взаємовідносинах із органами управління — скаргу. Однак такий правовий засіб гарантував особі лише ініціювання публічно-правового спору у процесуальному розумінні; вважалося, що такий спір існує лише у часових межах судового процесу. Як зазначалося у літературі того часу, конфлікт між особою та адміністративним органом не був матеріально-правовим за своєю природою. Започаткований особою у

суді спір виникав з приводу адміністративних процесуальних прав громадян, якими вони наділяються при розгляді їхньої адміністративної справи в органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування. Порушуючи процедурні права громадян, зазначені органи перешкождали у набутті чи реалізації суб'єктивних матеріальних приватних і публічних прав. Адміністративний акт (дія) були підставою, передумовою виникнення таких прав. Саме неналежне виконання обов'язків у процесі прийняття такого акта (вчинення дії) і було предметом спору. Фактично публічно-правовий спір зводився до спору про адміністративний акт.

Суто процесуальний характер публічно-правового спору приводив до суджень про те, що для його вирішення не потрібно доказів, доказування, оцінки доказів; про те, що суд, розглядаючи скаргу на адміністративний акт, установлює, насамперед, відповідність даного акта закону, тобто вирішує питання не факту, а права. Розглядаючи скаргу щодо акта, суд усувався від дослідження обставин, які були підставою для виникнення у держави певного обов'язку перед особою. Залишалося невирішеним питання про об'єкт матеріально-правового відношення (зокрема, матеріальне чи нематеріальне благо), відповідь на яке особа домагалася отримати від держави.

У свою чергу, адміністративний позов дозволяє особі ініціювати публічний спір перш за все у його матеріально-правовому розумінні.

Частина 2 ст. 55 Конституції називає діяльність особи щодо звернення до суду за захистом прав, порушених органами публічної адміністрації, оскарженням. Однак таке формулювання позначає не зміст вимоги особи, а сферу виникнення правового спору — публічне управління.

На підставі наукової літератури можна виділити такі риси адміністративного позову у порівнянні із судовою скаргою, що була передбачена вітчизняним цивільним процесуальним законодавством до 1 вересня 2005 р.

Традиційно до елементів позову відносять предмет, підстави і зміст.

Предмет позову в науці судового права визначають як матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, щодо якої суд повинен винести рішення. В адміністративно-судовому позовному провадженні як предмет позову буде виступати вимога громадянина, юридичної особи про належне виконання органом публічної адміністрації обов'язків, що кореспондують відповідному суб'єктивному публічному праву особи. У свою чергу, предметом скарги була вимога належного розгляду адміністративним органом індивідуальної справи, від якого залежить виникнення (підтвердження) приватних чи публічних суб'єктивних матеріальних прав, безперешкодна реалізація законних інтересів. У скарзі громадянин не міг вимагати від адміністративного органу виконання матеріально-правових обов'язків.

Другим елементом позову називається підстава позову. Під нею розуміють обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, доводить факт порушення своїх прав, або ймовірність порушення нормативним актом прав у майбутньому.

На відміну від позову підставою скарги є обставини неналежного виконання адміністративним органом обов'язків щодо розгляду адміністративної справи. Ще Єлістратов А.І. зазначав, що підставою для позову є протиріччя адміністративного акта духу і меті закону, а не порушення форми акта чи процедури його прийняття.

Таким чином, в адміністративно-позовному провадженні громадянин одержав можливість вимагати визнання наявності обставин, у встановленні яких йому було відмовлено адміністративним органом, або визнати неіснуючими обставини, що вважаються адміністративним органом установленними. І на підставі цього позивач може вимагати вчинення невчиненої дії, прийняття акта, вчинення дії безпосередньо на підставі рішення суду у випадках, передбачених законом, тощо.

Питання про підставу позову тісно пов'язане із судовим контролем за дискреційними актами адміністративних органів. Юридичні факти, що служать підставою виникнення обов'язку таких органів, нерідко відносно визначені, їхній обсяг досить широкий. Це дає можливість адміністративним органам самим вирішувати з урахуванням визначених критеріїв час і обсяг виконання своїх обов'язків перед громадянином. У теорії адміністративного судочинства в зв'язку з цим установилося принципове правило: адміністративні суди повинні мати право розглядати і вирішувати питання про межі свого контролю над дискреційними адміністративними актами³.

Такий підхід цілком логічний. Суддя є «вищим експертом» з питань права. Саме право наділяє повноваженнями адміністративні органи; воно визначає умови і критерії виконання дискреційних повноважень. Отже, у межах правових приписів суддя уповноважений контролювати використання адміністративного розсуду.

На тісний зв'язок законності і доцільності в державному управлінні вказував Чечот В.Д. Під правовою доцільністю він розумів коло обставин, що повинні бути залучені для правильного вирішення справи (відповідність цілям застосовуваної норми), і достатнє мотивування співвідношення таких обставин з цілями юридичної норми¹.

Виходячи з викладеного, можна припустити, що адміністративні органи за змістом своєї діяльності керуються не тільки правовими законами, а й закономірностями розвитку тих відносин, що піддаються регулюючому впливу. Органи виконавчої влади повинні враховувати, приміром, фінансові, економічні, соціальні, зовнішньополітичні закономірності при регулюванні фінансових ринків країни. Подібні закономірності знаходяться поза межами розгляду оцінки з боку суду. Таким чином, можна стверджувати про існування юридичного і неюридичного критеріїв прийняття дискреційних управлінських актів.

Третім елементом позову є його зміст. Він визначається як вимога позивача до суду про захист порушеного чи оспорюваного права. Питань про зміст скарги не виникає — це відновлення суб'єктивних прав і свобод громадян, що були порушені чи обмежені протиправним актом чи дією. Суд не бере на себе ухвалення рішення по суті питання, а лише скасовує рішення і зобов'язує орган, посадову особу у встановленому законом порядку задовольнити вимогу громадянина, забезпечити реалізацію суб'єктивних прав, свобод, інтересів громадян².

Питання про зміст адміністративного позову складніше. На відміну від цивільного права (ст. 16 Цивільного кодексу України — надалі ЦК) в адміністративному (публічному) праві відсутній перелік способів захисту суб'єктивних публічних прав. Такий перелік є підставою для складання переліку повноважень суду щодо вирішення адміністративної справи. А перелік таких

повноважень визначить зміст вимог, які позивач міг би адресувати адміністративному суду.

Вітчизняна наука пропонує об'єднувати усі можливі способи судового захисту у дві категорії: скасування (визнання нечинним) адміністративного акта та покладення на орган публічної адміністрації обов'язку вчинити певну дію (у широкому розумінні) на користь осо-би-позивача³. Перша категорія способів спрямована на вирішення юридичної долі оскаржуваного акта (дії); друга — на поновлення прав та інтересів особи-позивача.

Перш ніж розглянути кожен із способів захисту необхідно нагадати, що з моменту прийняття адміністративний акт вважається таким, що відповідає завданням і функціям виконавчої влади (презумпція дійснос ті), тобто є законним¹. Вважається, що такою властивістю володіє і дефектний за юридичним змістом чи формою адміністративний акт. Така «прихована» дефектність триває доти, поки дійсність акта не буде оспорена. Коваль Л.В. вказує, що первісно нікчемний акт може не виконуватись і без його оспорювання. Однак цей акт на рівні з іншими актами теж може оспорюватись до суду, оскільки немає підстав позбавляти зацікавлених осіб такої можливості.

Застосовуючи санкцію першої із названих категорій, суд анулює дію оскарженого акта. У разі, якщо протиправний акт вже виконано, суд має визначити спосіб повороту такого виконання. Крім того, якщо орган публічної адміністрації добровільно скасував акт, адміністративному суду належить підтвердити факт протиправності. Може виникнути питання, з якого моменту акт вважається таким, що втратив чинність — з моменту його прийняття чи з моменту набрання законної сили судовим рішенням. Зазвичай правильним вважається перший варіант, хоча можуть виникати ситуації, коли окремі правові наслідки анульованого рішення зберігаються. Такі ситуації зумовлюються захистом прав і свобод особи. Неправомірно видані акти також можуть викликати правові наслідки. Наступна констатація порушень закону, допущених при прийнятті таких актів, не повинна автоматично означати анулювання акта і створеного ним правовідношення чи суб'єктивного права, якщо сам громадянин жодних порушень закону не припустився.

Рішення суду про скасування адміністративного акта не слід розглядати як втручання в компетенцію адміністративного органу. Такий спосіб захисту забезпечує безумовність та визначеність поновлення прав особи⁵. Тобто суд визначить і контролюватиме дійсне відновлення порушених скасованим актом прав і свобод. Крім того, суд має можливість визначати міру розпаду правовідносин, що виникли на основі скасованого акта і залишити чинними деякі юридичні наслідки скасованого акта.

Якщо оскаржується нормативний акт чи його частина, то визнання такого акта незаконним за рішенням суду саме по собі уже означає, що такий акт вважається таким, що не має юридичної сили з моменту його прийняття та не вимагає будь-яких додаткових роз'яснень чи прийняття додаткових нормативних актів для його зміни.

У разі визнання оскаржуваної дії чи бездіяльності протиправною суд може покласти на орган влади обов'язок здійснити дію належним чином. При цьому така

дія розуміється широко і включає також рішення органу влади. Так, адміністративний суд має право зобов'язати відповідача прийняти акт із урахуванням тих обставин, які були встановлені за результатами судового розгляду. Така санкція може бути вжита і у тому випадку, коли орган публічної влади не прийняв дискреційний акт, хоча закон його до цього зобов'язував. Однак слід визнати, що суд, зобов'язуючи прийняти такий акт, не може обумовити у судовій постанові його зміст.

Санкції, що застосовуються адміністративним судом, мають абсолютний характер. Тобто якщо управлінське рішення було скасоване як протиправне, то відповідна санкція стосується усіх суб'єктів, які мають управлінські повноваження, навіть тих, які не були учасниками розгляду справи. Факт застосування санкції створює режим пов'язаності подальших управлінських дій із можливою негативною реакцією з боку суду.

Вивчення новітнього законодавства України дає можливість виділити такі типові приклади способів судового захисту.

По-перше, до компетенції адміністративного суду можна віднести право покладати на адміністративний орган (державу) обов'язок здійснити виплати з державного бюджету. Приміром, у випадку, якщо державне казначейство і податковий орган не здійзнять чи відмовляться здійснити податкове відшкодування, то платник податків має право оскаржити ці дії (бездіяльність) до суду шляхом подачі позовної заяви. Адміністративно-позовний порядок дозволяє платнику податків не просто вимагати через суд від податкового органу здійснити розрахунок суми, що підлягає виплаті, і здійснити відповідно до такого розрахунку виплату, а й стягнути суму коштів з державного бюджету безпосередньо на підставі рішення суду (п. 20.4 ст. 20 Закону України від 22 травня 2003 р. «Про податок з доходів фізичних осіб»).

Наступним способом захисту може бути назване покладання на орган (державу) обов'язку зробити певні дії на користь громадянина. Насамперед змістом таких дій можуть бути соціальні послуги. Приміром, державними і комунальними соціальними службами безоплатні послуги надаються громадянам, що не здатні до самообслуговування в зв'язку з похилим віком, інвалідністю. Ці особи мають право на одержання інформаційних, соціально-економічних, медичних, педагогічних, психологічних, соціально-побутових послуг (ст. 5 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги»). Різновидом дій на користь позивача можуть бути управлінські послуги. Приміром, імпортери, експортери, відтворювачі примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних мають право на одержання контрольних марок (ст. 4 Закону України від 18 липня 2003 р. «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних»).

Як третій різновид дій на користь позивача можуть бути названі організаційні дії. Покладення обов'язку вчинити організаційні дії як спосіб захисту може бути застосований для гарантування суб'єктивних політичних прав. Приміром, у такий спосіб може захищатися право на участь у державному управлінні. Громадські організації мають право запитувати й одержувати від органів військового

управління, правоохоронних органів інформацію, що не складає державну таємницю; знайомитися з умовами служби, життя і побуту військовослужбовців (ст. 19 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави»). Очевидно суд повинен мати можливість зобов'язати військову частину у визначені день, час і місце організувати зустріч представників громадської організації з військовослужбовцями частини.

Четвертий можливий спосіб захисту суб'єктивних публічних прав. Він спрямований на захист прав на невтручання. Громадяни вправі захищатися, наприклад, від неправомірного використання контррозвідувальними органами наданих їм повноважень. Зокрема, громадянам варто надати право вимагати в адміністративному суді припинення збирання документів і відомостей, що характеризують спосіб їхнього життя (статті 7, 11 Закону України від 26 грудня 2002 р. «Про контррозвідувальну діяльність»).

В юридичній літературі є усталеною думка про те, що суд не повинен підміняти адміністративний орган, не повинен вирішувати справу по суті і приймати по ній рішення замість адміністративного органу¹. Така позиція не знаходить відображення ні у матеріальному, ні у процесуальному законодавстві. Якщо адміністративний орган правильно встановить обставини у справі, однак зробить із них неправильний висновок, суд має право зобов'язати такий орган прийняти акт на користь особи-позивача.

Після набрання судовим рішенням законної сили спірне правовідношення перетворюється у безспірне шляхом установлення рамок конкретної поведінки на основі застосованої норми права. Законна сила такого рішення поширюється тільки на суб'єктів даного публічно-правового спору. Інший характер мають судові рішення про визнання нечинними нормативно-правових актів. Такий акт зачіпає права та інтереси не тільки осіб — учасників конкретної адміністративної справи, а й усіх осіб, на яких поширюється його дія. Це обумовлює дві риси судових рішень про визнання нечинним нормативного акта. По-перше, таке рішення обов'язкове не тільки для органу публічної адміністрації-відповідача, особи-позивача, а й усіх осіб, діяльність яких регулювалась цим актом. По-друге, таке рішення підлягає обов'язковому офіційному оприлюдненню. При цьому рекомендується запровадити у процесуальному законодавстві заборону відповідачеві повторно приймати цей же акт (акт в аналогічній редакції).

Істотним для адміністративно-судової процесуальної форми є питання про строки звернення до органу юстиції. Їх розмір має враховувати характер правового акта, дії, що оскаржуються. Особливих правил потребують строки оскарження нормативно-правових актів. Адже, по-перше, такий акт, регулюючи певні правовідносини, зачіпає права та свободи значного кола осіб. По-друге, нормативні акти розраховані на неодноразове застосування, внаслідок чого громадяни можуть «зіткнутися» із таким актом протягом всього періоду його дії. Тому обчислення строку давності оскарження нормативного акта слід починати з моменту, коли особа зазнала протиправного впливу акта, а не з моменту набрання ним чинності.

Тривалість процесуальних строків розгляду адміністративної справи має бути меншою порівняно з іншими видами судочинства. Це пов'язано з тим, що однією із головних характеристик діяльності публічної адміністративної влади є її оперативність. Тому адміністративний суд теж, очевидно, слід наділяти можливістю оперативно реагувати на протиправну адміністративну діяльність. Особливої актуальності це питання набуває при вирішенні виборчих спорів. З метою скорочення строку розгляду справи доцільним є застосування письмового провадження. Це дозволяє суду не витрачати час на додатковий виклик та допит свідків, заслуховування осіб, які беруть участь у справі.

Одним із ключових інститутів адміністративної юстиції є тимчасовий судовий захист, який надається особі судом до того, як питання про законність управлінського акта буде вирішене по суті. Суть такого захисту полягає у повному чи частковому зупиненні виконання акта; відновленні ситуації, яка існувала на момент прийняття акта; покладенні певного обов'язку на відповідний орган влади. Основою для вжиття цих заходів може стати: 1) загроза завдання актом значної шкоди, відшкодування якої неминуче пов'язане із труднощами; 2) очевидність вагомих підстав для сумнівів у правомірності адміністративного акта. Особа, яка вважає, що її права порушуються, може ініціювати застосування таких заходів як до моменту звернення із адміністративним позовом, одночасно із поданням позову, так і під час розгляду судової справи, однак до моменту прийняття рішення¹.

Предмет адміністративної юстиції зумовлює специфіку інституту доказування в адміністративному суді. На орган публічної адміністрації покладається тягар доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності із посиланням на дотримання усіх вимог, що пред'являються до його діяльності. У зв'язку із цим можна говорити про своєрідну презумпцію правомірності вимог особи-позивача у справах адміністративної юрисдикції. Така особливість процедури доказування зумовлена «фактором дійсних можливостей»² під час підготовки до судового розгляду. Позивач лише зобов'язаний доводити факт порушення його права. У цьому йому суд надає істотну допомогу на виконання принципу офіційності адміністративного судочинства. У разі необхідності суд повинен витребувати у органу публічної адміністрації необхідні документи, яких не вистачає у справі.

Суб'єктивні публічні права, будучи предметом судового захисту, зумовлюють специфіку у визначенні відповідача в адміністративній справі. Сторонами правоохоронного відношення, що виникає внаслідок порушення прав особи, з одного боку є потерпіла особа, а з іншого — публічно-правове утворення, від імені якого діяв орган (посадова особа)- порушник. Такими публічно-правовими утвореннями можуть бути держава, суб'єкт федеративної держави, територіальна громада та інші юридичні утворення, які за законом мають право формувати публічну політику та владно її реалізовувати.

Українське законодавство про адміністративне судочинство не визнає за державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) адміністративно-процесуальну правосуб'єктність. Однак висуває ряд аргументів, що свідчать про практичну доцільність залучення цих суб'єктів до адміністративного процесу як самостійних відповідачів. По-перше, у багатьох випадках територіальні

органи публічної адміністрації виступають від імені центральних органів. Тому останні і виступатимуть відповідачами у справі. По-друге, з огляду на розгалуженість ланок публічної адміністрації особа може і не знати, якій конкретно адресувати свою вимогу. По-третє, у разі компенсації громадянину майнової або моральної шкоди цей тягар усе одно лягає передусім на бюджет (державний чи місцевий).

Критерії, на основі яких суд оцінює законність оскаржуваного акта.

Основним критерієм судової перевірки акта є принцип законності. Всередині цього загального принципу існує багато специфічних принципів, що розробляються згідно із конституцією та законами тієї чи іншої держави, міжнародними договорами. Ці принципи виконують подвійну функцію: вони поширюють свою дію на публічну адміністрацію і забезпечують підстави для судового контролю за нею.

Незалежно від національної моделі адміністративної юстиції усі вимоги до взаємодії публічної адміністрації із особою можна об'єднати у чотири категорії: порушення форми, порушення закону, порушення компетенції, зловживання владою.

Порушення форми полягає у недотриманні процесуальних приписів. Серйозні процесуальні помилки є підставою для визнання акта протиправним. Помилки визнаються серйозними, якщо: 1) стосуються недотримання важливих процедур, які закріплені у законі про відповідну сферу державного управління, або 2) пов'язані із порушенням порядку розгляду і вирішення індивідуальної справи особи (упередженість, неповідомлення особи про процедурну дію, непроведення слухання, невмотивованість адміністративного акта). Так само порушення форми буде мати місце у разі прийняття рішення без його закріплення у належному правовому акті.

Порушення закону пов'язані із недотриманням конституційних принципів (наприклад, рівності перед законом), конституційно-правових положень про статус особи, конституційно-правових засад організації та діяльності публічної адміністрації.

Порушення компетенції (некомпетентність) передбачає, що особа, яка вчиняє дію, не має на це повноважень.

Проблема зловживання владою стосується більше внутрішніх аспектів адміністративної дії — мотивів, мети, обґрунтованості та пропорційності адміністративного акта (дії). У рамках цієї категорії конкретними підставами для визнання акта протиправним можуть бути: використання влади таким чином, що результат використання влади не очевидний; нечесне виконання дії; прийняття рішення із порушенням дискреційних повноважень.

Перевіряючи обґрунтованість адміністративного акта, суд у кожному конкретному випадку самостійно повинен визначити коло обставин, які необхідні для з'ясування фактичної сторони справи та оцінки правомірності акта.

3. Поняття та форми адміністративного судочинства.

За загальною теорією права система права є об'єктивним явищем. Її виникнення зумовлене зміною соціально-економічних відносин, яка потребує нових правових норм, що будуть відображати ці зміни, специфіку розвитку суспільних відносин, на

регулювання яких дані норми спрямовані. Поступове накопичення однорідних правових норм потребує їх виокремлення, відмежування та систематизації.

Галузь права являє собою сукупність однорідних правових норм, спрямованих на регулювання визначеної частини суспільних відносин, що характеризуються родовими ознаками.

Усі галузі права поділяються на матеріальні та процесуальні, що співвідносяться між собою як зміст і форма, тобто процесуальні норми є формою реалізації норм матеріального права.

Адміністративне судочинство є новою самостійною галуззю процесуального права, спрямованою на реалізацію та захист норм адміністративного права як матеріального. Право адміністративного судочинства має свій, окремий від інших наук, предмет, метод, завдання. Воно ґрунтується на певних принципах, які, як правило, діють системно, в поєднанні одного з іншими.

Голова Вищого адміністративного суду України О. Пасенюк у своїх виступах неодноразово висловлював думку, що «адміністративна юстиція не є структурою протистояння, а є структурою виправлення допущених суб'єктами владних повноважень помилок в їх управлінській діяльності». Таким чином, поняття «адміністративне судочинство» необхідно розглядати через призму поняття «адміністративна юстиція», яке по своїй суті є ширшим та поглинає в собі перше.

Нормативне визначення адміністративного судочинства надається в п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому кодифікованим законом. Наявність кодифікованого закону — Кодексу адміністративного судочинства України, — прийнятого 6 липня 2005 р., а також усталена з 2005 р. судово практика підтверджують самостійність адміністративного судочинства як окремої галузі права.

Адміністративне судочинство можна охарактеризувати як судовий порядок розгляду спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та/ або юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень — з іншого. Наявність суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві є обов'язковою умовою.

Одразу необхідно зазначити, що поняття «адміністративне судочинство» (адміністративний процес), на нашу думку, слід розглядати як адміністративне судове право у значеннях:

- адміністративне судочинство як галузь юридичної науки;
- позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство як галузь права;
- адміністративне судочинство як окрема галузь правосуддя.

Адміністративне судочинство як галузь юридичної науки розглядає чинне законодавство і судову практику його застосування, його історію та теорію, законодавство інших держав, яке регулює визначені правовідносини. Адміністративне судочинство має свій предмет і метод.

Як галузь науки адміністративне судочинство також доцільно розглядати як цілісну систему знань про правовий зміст процесів, явищ, процедур, що склалися в

теоретичній та практичній сферах адміністративного судочинства. Право адміністративного судочинства вивчає поняття і зміст права на судовий захист у публічно-правових відносинах, порядок і форми його реалізації та механізм забезпечення.

Реалізація права адміністративного судочинства здійснюється за допомогою позовного провадження.

Характерними рисами адміністративного судочинства як галузі права можна визначити наступні:

- 1) адміністративне судочинство є формою реалізації адміністративного права як права матеріального;
- 2) спрямоване на регулювання публічно-правових відносин;
- 3) одним із суб'єктів завжди виступає суб'єкт владних повноважень;
- 4) наявність публічного інтересу;
- 5) наявність специфічного, лише йому притаманного, методу — імперативно-диспозитивного з певними особливостями;
- 6) його норми встановлюються Верховною Радою України, що є вищим органом законодавчої влади;

Розділ II. Адміністративне судочинство: загальнотеоретичні питання

7) воно знаходить вияв як у законах України, так і в міжнародних нормативно-правових актах.

Позитивне (об'єктивне) адміністративне судочинство являє собою сукупність юридичних норм, що встановлюють правила з'ясування:

- 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги адміністративного позову та заперечення проти нього, і якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи є інші фактичні дані (пропущення строку звернення до суду тощо), які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до спірних правовідносин;
- 4) чи підлягають задоволенню позовні вимоги;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави для негайного виконання постанови суду;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову тощо.

Адміністративне судочинство як галузь права включає в себе:

1) загальні положення (завдання адміністративного судочинства, визначення понять, які вживаються у КАС, законодавство про адміністративне судочинство, принципи адміністративного судочинства, положення щодо правової допомоги при вирішенні справ у адміністративному суді);

2) організацію адміністративного судочинства (адміністративну юрисдикцію і підсудність адміністративних справ, склад суду, відводи, судові виклики і повідомлення, фіксування адміністративного процесу, норми щодо учасників адміністративного процесу тощо);

3) провадження в суді першої інстанції (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження, судовий розгляд справи тощо);

4) перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами);

5) процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах;

6) заходи процесуального примусу;

7) прикінцеві та перехідні положення.

Адміністративне судочинство як окрема галузь правосуддя характеризується:

1) наявністю триланкової системи спеціалізованих судів. На сьогоднішній день існують окружні, апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України;

2) можливістю перегляду судового рішення за винятковими обставинами;

3) наявністю кодифікованих процесуальних норм. На сьогоднішній день є чинним Кодекс адміністративного судочинства України;

4) наявністю так званого принципу презумпції вини суб'єкта владних повноважень, якщо він виступає як відповідач. Фактично, на такого суб'єкта покладений обов'язок довести правомірність своїх рішень управлінського характеру, здійснення певних дій або бездіяльності (ст. 71 КАС України). Цей принцип вирівнює фізичну або юридичну особу в спорі проти суб'єкта владних повноважень, який, безумовно, має адміністративний інструментарій тиску на громадянина або юридичну особу. Виходячи з даної норми вважається, що суб'єкт владних повноважень є винним доти, поки не доведе свою невинність в адміністративному суді;

5) наявністю спеціально підготовлених суддів та працівників апарату;

6) наявністю певної спеціалізації суб'єктного складу спірних правовідносин. В адміністративних справах однією із сторін обов'язково має бути суб'єкт владних повноважень;

7) наявністю особливостей провадження в окремих категоріях адміністративних справ.

Крім того, адміністративне судочинство може розглядатися як соціальне явище, що характеризується додатковим підтвердженням належності громадянського суспільства в країні. Держава, в особі державних органів, доволі обмежено використовує у публічних правовідносинах диспозитивний метод приватноправового регулювання, залишаючи досить широкою можливість втручання в ці правовідносини шляхом імперативного регулювання або впливу.

Публічне право домінує в суспільствах, відносини в яких контролюються державними органами, а подекуди державна регламентація є майже тотальною. Адміністративне судочинство є гарантією прав та інтересів особи в царині публічно-правових відносин, стверджуючи, що особа має можливість і право на судовий захист від свавілля суб'єктів владних повноважень. Як соціальне явище адміністративна юстиція представляє собою відповідь прогресивно налаштованої частини суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб приватного права та громадян — авторитарно налаштованій частині суб'єктів владних повноважень.

4. Адміністративна юрисдикція.

Адміністративна юрисдикція — компетенція судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів за правилами адміністративного судочинства.

Про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції можна судити за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник. Саме такі ознаки і є критеріями адміністративної юрисдикції.

Відсутність, принаймні, одного з критеріїв унеможливорює висновок про належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду.

Критеріями адміністративної юрисдикції є:

- 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини;
- 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством;
- 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень;
- 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування;
- 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права і законодавства.

Неповнота чи відсутність таких знань зумовлюватимуть хиби процесуальної природи, зокрема:

- помилкову відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України);
- закриття провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України).

Оцінюючи належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду за критеріями адміністративної юрисдикції, до уваги обов'язково також слід брати винятки з правила про адміністративну юрисдикцію, передбачені:

- п. 1 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 287 КАС України;
- ст. 447 Цивільного процесуального кодексу України;
- ст. 339 Господарського процесуального кодексу України.

Оцінка спірних правовідносин на предмет їх належності до адміністративної юрисдикції здійснюється у такій **послідовності**:

- аналіз фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин;
- аналіз і добір норми (норм) права, які регулюють спірні відносини;

- порівняння фактів, обставин справи, змісту спірних правовідносин із відібраними нормами права;
- аналіз критеріїв адміністративної юрисдикції у змісті спірних правовідносин;
- формулювання відповідно до проведеного аналізу висновку про наявність / відсутність адміністративної юрисдикції.

Розгляньмо сутність п'яти критеріїв адміністративної юрисдикції та їх особливості.

1. Публічно-правові (адміністративно-правові) відносини

Категорія публічно-правових (адміністративно-правових) відносин є однією з основних у адміністративному процесі під час розгляду і вирішення адміністративних справ і безпосередньо використовується, зокрема, у статтях 2, 4, 5, 9, 12, 19 КАС України.

Існує шість основних **видів** публічно-правових (адміністративно-правових) відносин[1]:

1) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо реалізації фізичними, юридичними особами їхніх прав, свобод, інтересів. Це правовідносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними повноважень на підставі адміністративного законодавства та наступним виконанням обов'язків суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктів законодавством (наприклад, надання адміністративних послуг, звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій);

2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їхніх обов'язків (наприклад, сплата податків та інших обов'язкових платежів);

3) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного і приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їхніх обов'язків (наприклад, обов'язок за запитом надати публічну інформацію);

4) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини);

5) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії);

6) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо

обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права.

2. Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством

До юрисдикції адміністративних судів належать публічно-правові спори, які виникли щодо[2]:

- адміністративного акта;
- нормативного акта;
- адміністративного договору;
- акту-дії;
- акту-планування;

– приватноправових інструментів діяльності суб'єктів владних повноважень (зокрема, оренда державного чи комунального майна, примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені; заснування юридичної особи публічного права, державні кредити, державні та муніципальні інвестиції, державні або місцеві позики, податкові вільги, державні субсидії, компенсації та пільги);

– бездіяльності – на відміну від перерахованих рішень та дій, проявляється у законному чи незаконному утриманні від виконання суб'єктом владних повноважень покладеного на нього обов'язків. Досить часто така бездіяльність є результатом можливості суб'єкта владних повноважень діяти у межах адміністративного розсуду.

3. Присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних (адміністративних) повноважень

Обов'язковим учасником публічно-правових відносин, які належать до адміністративної юрисдикції є, так званий суб'єкт владних повноважень. Однак розвиток національного адміністративного законодавства, практика його застосування та судова практика в адміністративних справах свідчать про те, що до публічно-правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які традиційно не вважалися суб'єктами владних повноважень, але наділені публічними повноваженнями.

Отже, в науково-практичний обіг поряд із категорією «суб'єкт владних повноважень» запроваджується і поняття «носій публічних повноважень». Така трансформація обумовлюється і необхідністю більш точного позначення усіх учасників публічно-правових відносин, і потребою якнайповнішого захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

4. Здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування

Спір про адміністративне право чи обов'язок (про адміністративне повноваження) – соціальний конфлікт, який виникає між учасниками публічно-правових (адміністративно-правових) відносин щодо їхніх прав та обов'язків адміністративно-правового характеру/

5. Законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини)

Законодавством, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування, слід вважати нормативні акти, які містять норми адміністративного права й урегульовують поведінку приватних осіб (фізичних осіб, юридичних осіб приватного права), юридичних осіб публічного права, суб'єктів владних повноважень (суб'єктів делегованих повноважень, носіїв публічних повноважень) у сфері публічного адміністрування, наділяють їх адміністративними повноваженнями.