

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

081 Право

за темою №16 – «Завдання та основні засади адміністративного судочинства».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року №7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор І.В.Панова.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, В.А.Мельник.

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. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.

План лекції

1. Співвідношення адміністративного судочинства та адміністративного процесу.
2. Поняття та завдання адміністративного судочинства.
3. Принципи адміністративного судочинства.
4. Законодавство про адміністративне судочинство.
5. Структура адміністративного процесу.

Висновок

Рекомендована література:

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153-154.
3. Про судоустрій України та статус суддів : закон України від 07.07.2010 № 2453-VI р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.

Додаткова:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В,Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. Справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
<https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України,

Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с

10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с.
<https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.

11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>

Текст лекції

1. Кодекс адміністративного судочинства як основний законодавчий акт, що регулює адміністративний процес в Україні

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) вступив у дію 1 вересня 2005 року.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Зарубіжний досвід. У деяких країнах (Нідерланди, Болгарія) правила адміністративного судочинства об'єднані в одному законодавчому акті з правилами адміністративної процедури (провадження щодо розгляду та вирішення органом публічної адміністрації індивідуальних конкретних справ). Німецьке Положення про адміністративні суди, крім процедури адміністративного судочинства, регулює також процедуру адміністративного

оскарження – подання заперечення проти адміністративного акта до адміністративного органу, що видав цей акт, та порядок розгляду такого заперечення.

2. Визначення понятійного апарату адміністративного процесу

2.1. Поняття «юридичний процес». Вихідне значення для розуміння адміністративного процесу має теорія юридичного процесу, яка визначає методологічні засади здійснення не лише зазначеного виду діяльності, але й містить загальні принципи реалізації інших процесуальних галузей – конституційного процесу, кримінального процесу, цивільного процесу, господарського процесу, нотаріального процесу, бюджетного процесу, податкового процесу.

Адміністративний процес як різновид юридичного процесу, здійснюється за правилами, принципами останнього, «успадкувавши» його фундаментальні поняття та категорії. Тому для кращого розуміння правової природи адміністративного процесу, особливостей його здійснення та розвитку доцільно охарактеризувати сутність юридичного процесу.

Найбільш змістовно сутність юридичного процесу може бути визначена шляхом характеристики його **ознак**.

1) Юридичний процес – це розгляд певної юридичної справи. Зазвичай як юридичну справу кваліфікують або правопорушення, або спір про право, його порушення або не визнання.

2) Юридичний процес становить діяльність щодо здійснення операцій із нормами права. Юридична природа будь-якої державної діяльності визначається перш за все тим, що відповідний орган держави чи посадова особа перебувають в умовах, за яких вони зобов'язані безпосередньо використовувати норми права для вирішення конкретних юридичних справ. Об'єктами службово-виробничих операцій виступають одночасно норми матеріального і процесуального права, тобто орган чи посадова особа мають оперувати нормами, які визначають характер юридичної справи і одночасно оптимальний порядок досягнення юридичного результату.

3) Правова природа процесу взагалі проявляється перш за все і головним чином в його юридичних результатах. Суть процесу – досягнення передбаченого законом юридичного результату, модель якого визначена у відповідній матеріальній нормі, і оформленого у вигляді відповідного юридичного акта – закону, постанови, рішення, вироку, ухвали суду. Тому

призначення процесу – забезпечити належну реалізацію матеріальних норм права і відтак досягнути юридичного результату.

4) Процес будь-якого виду є юридичною формою діяльності відповідної гілки державної влади і повною мірою відображає особливості її функціонування. Законодавча влада, як відомо, за допомогою однойменного процесу приймає юридичні акти – закони, які за своїми юридичними властивостями є нормативними. Натомість, юридичні акти, які приймаються судами, зокрема у адміністративному процесі, – це завжди акти тільки індивідуальні.

5) Процес – динамічне поняття, яке характеризує досить складну діяльність відповідних органів державної влади, через яку реалізуються їх функції – законодавчі, виконавчі, правоохоронні тощо. Оскільки завдання і зміст діяльності органів державної влади різноманітні, то, як наслідок, різноманітні і процесуальні форми її реалізації. Різноманітність форм реалізації державної влади дозволяє зробити наступний висновок.

6) Діяльність відповідних органів державної влади, через яку реалізуються їх функції, складається з проваджень, передбачених відповідним процесуальним законодавством (позовне провадження, наказне провадження). Кожне провадження складається зі стадій, які у свою чергу складаються з дій. Умовно взаємозв'язок цих категорій можна представити такою послідовністю: юридичний процес – провадження – стадія – дія. Тобто первісно процес поділяється на провадження і, незважаючи на те, якого вони виду (провадження), усі вони обов'язково поділяються на одні і ті ж стадії.

7) Учасниками юридичного процесу є а) вище вказані органи державної влади, які приймають відповідні рішення для досягнення юридичного результату, тобто вирішення юридичної справи; б) фізичні і юридичні особи. Необхідно звернути увагу на те, що, наприклад, у цивільному, процесі та адміністративному процесі наявність цих осіб у процесуальних правовідносинах є обов'язковою для його виникнення, оскільки саме вони є ініціаторами порушення цивільної, господарської чи адміністративної справи. Без присутності, зокрема, у цих видах процесу фізичних або юридичних осіб процесуальні правовідносини не виникають, а відтак не буде існувати і відповідний вид процесу, оскільки від волі саме цих осіб залежить не лише виникнення процесу, але і його розвиток, зміна чи припинення; в) особи, які сприяють та обслуговують процес розгляду справи. Сприяють процесу розгляду справи свідок, експерт, спеціаліст, а обслуговують процес – перекладач, секретар судового засідання та судовий розпорядник.

Таким чином, **юридичний процес** – це врегульована нормами права діяльність уповноважених органів державної влади та інших учасників процесуальних правовідносин, спрямована на реалізацію матеріальних норм права різної галузевої належності з метою досягнення юридично-значущого результату.

2.2. Поняття «адміністративний процес», «адміністративна юстиція»,

«адміністративне правосуддя», «адміністративне судочинство».

Згідно ст. 3 КАС України «адміністративний процес» – це правовідносини, що складаються під час адміністративного судочинства. Іншими словами, це діяльність адміністративних судів та інших учасників публічно-правового спору щодо розгляду та вирішення адміністративних справ.

В юридичній літературі в такому значенні використовують термін «адміністративний судовий процес». Це пов'язано з тим, що в юридичній науці склалося дві концепції розуміння терміна «адміністративний процес» – управлінська та судова.

Відповідно до управлінської концепції, яка існує ще з 20-х років ХХ століття, адміністративний процес (управлінський процес) – це діяльність уповноважених суб'єктів (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління (наприклад, розгляд заяв та скарг громадян, накладення стягнень). Автори багатьох підручників з «Адміністративного права» розуміють адміністративний процес виключно у ракурсі діяльності органів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоуправління).

Відповідно до судової концепції адміністративний процес (адміністративний судовий процес) – діяльність суду щодо розгляду та вирішенню адміністративних справ, змістом яких є спір.

Розмову про співвідношення «адміністративного процесу» та «адміністративного судочинства» необхідно розпочати із з'ясування змісту таких понять як «юстиція», «правосуддя» та «судочинство».

«Юстиція» – 1) правосуддя; 2) система судових установ, судове відомство. Крім судів, до цієї системи включають прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо. Об'єднуючими засадами для них є покликання служити торжеству правосуддя, законності й справедливості, забезпеченню прав громадян.

«Правосуддя» – 1) суд; 2) самостійний вид державної діяльності, яку здійснюють органи судової влади – суди – шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ.

«Судочинство» – розгляд справи у суді у відповідності з нормами процесуального законодавства. Існують адміністративне, кримінальне, цивільне ті інші види судочинства.

Як бачимо, терміни «юстиція», «правосуддя», «судочинство» характеризують діяльність суду щодо розгляду та вирішення справ, а саме спорів, що виникають між учасниками суспільних відносин. Якщо додати до них прикметник «адміністративний», то отримаємо «адміністративне правосуддя», «адміністративне судочинство», «адміністративна юстиція», що буде характеризувати діяльність адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів.

Термін «адміністративна юстиція» є більш загальним порівняно з

«адміністративним правосуддям» та «адміністративним судочинством» й означає діяльність судових (зокрема, адміністративного суду) та правоохоронних (зокрема, органів прокуратури та слідства, нотаріату, адвокатури) органів щодо захисту та поновлення прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб від неправомірних дій (бездіяльності) та рішень суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб).

В Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) законодавець використовує терміни **«адміністративне судочинство»** та **«адміністративне правосуддя»**, які не розрізняє, а ототожнює як діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішенню адміністративних справ.

Також необхідно зазначити, що за своєю суттю процес – явище набагато змістовніше порівняно із судочинством (правосуддям), воно утворене із послідовності дій суду, сторін та інших учасників публічно-правового спору, тоді як судочинство (правосуддя) – діяльність, яка здійснюється виключно адміністративними судами і не може реалізовуватись іншими суб'єктами спірних правовідносин.

Адміністративне судочинство по суті є частиною процесу, але утворено завдяки діяльності лише одного суб'єкта – адміністративного суду та на відміну від процесу, адміністративне судочинство реалізується через розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Одночасно із зверненням до адміністративного суду та порушенням адміністративної справи, між усіма її учасниками утворюються певні зв'язки, які завдяки поширення дії на них норм процесуального права набувають ознак процесуально-правових. Через такі правовідносини їх учасники реалізують свої процесуальні права та набувають процесуальні обов'язки, а відтак стає можливим процес розгляду та вирішення публічно-правового спору адміністративним судом.

Однак, діяльність носіїв процесуальних прав та обов'язків (сторін, третіх осіб, представників, прокурора, свідків, перекладачів, експертів, спеціалістів тощо) у такому разі виходить за межі поняття «адміністративне судочинство» (правосуддя), яке, як ми визначились, здійснюється виключно адміністративними судами. Тому розгляд та вирішення адміністративної справи судом за участю зазначених суб'єктів визначається як «адміністративний процес».

2.3. Поняття «адміністративної справи».

Адміністративна справа (справа адміністративної юрисдикції) – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень).

Важливо пам'ятати, що в юридичній літературі та практиці вже існує одна категорія «адміністративна справа». До прийняття КАС України суди розглядали та вирішували адміністративні справи в порядку Кодексу про адміністративні правопорушення як один із суб'єктів розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, результатом цього розгляду було і є притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, тобто накладання адміністративного стягнення. З моменту прийняття КАС України з'явився ще один вид «адміністративних справ», розгляд яких здійснюється в порядку, визначеному КАС України. За результатами такого розгляду адміністративний суд виносить судові рішення задовольняючи чи не задовольняючи адміністративний позов.

Слід також мати на увазі, що термін «адміністративна справа» у КАС України має двоєдине значення – це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали цього спору. Наприклад, у контексті «суд вирішує адміністративну справу» йдеться насамперед про спір, а в контексті «протокол приєднується до адміністративної справи» – про матеріали справи.

Розберемо два поняття: публічно-правовий спір та орган публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень).

2.3.1. Щодо публічно-правового спору. Кожен із нас періодично вступає у суспільні відносини з іншими суб'єктами: фізичними та юридичними особами, органами влади, – з метою реалізувати своє право, свободу, інтерес або й навіть обов'язок. Проте нерідко виникають ситуації, коли наші права, свободи та інтереси суперечать інтересам інших суб'єктів суспільних відносин. Виникнення та вирішення таких конфліктних (спірних) ситуацій значною мірою регулюється нормами права, йдеться про правовий спір.

Серед правових спорів особливе місце займають спори фізичних та юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування при здійсненні ними владних повноважень. Адже особа, вступаючи у правовідносини з органами влади, перебуває у підпорядкуванні цим органам, які можуть визначати права та обов'язки особи. Спори такого

типу у Кодексі адміністративного судочинства України названо публічно-правовими.

Кодекс адміністративного судочинства до публічно-правових спорів, які розглядаються у порядку адміністративного судочинства відносить:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Необхідно звернути увагу на те, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Публічно-правовий спір є видом правового спору, для якого характерні наступні ознаки:

- спір виникає з публічно-правових відносин;
- сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації ;
- сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу;
- предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів.

Розглянемо перелічені ознаки більш детально.

1. Публічно-правовий спір виникає з публічно-правових відносин.

Найбільш характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх

виникнення – публічно-правові відносини. Публічно-правові відносини – це передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з реалізацією публічної влади. Наприклад, публічно-правовими є відносини у сфері оподаткування між фізичними особами-підприємцями та органами державної податкової служби. З іншого боку, якщо та ж сама фізична особа-підприємець уклала з органом податкової служби договір підяду на виконання ремонтних робіт у приміщенні цього органу, то відносини тут уже регулюються нормами цивільного права і є приватно-правовими. В даному випадку органи державної податкової служби вступають у відносини з метою задоволення власних потреб та інтересів як юридична особа, а не суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями, прикладом яких є прийняття нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування (Закон України «Про державну податкову службу в Україні»).

Ще прикладом не публічно-правових відносин є оплата послуг щодо прибирання, опалення свого приміщення, закупка офісної техніки, канцприладдя для своїх потреб.

Публічно-правові відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами публічних функцій ...

У публічно-правових відносинах закріплено підпорядкування особи органів публічної адміністрації. Таке підпорядкування означає, що одна сторона (орган) має владні повноваження, а інша – є об'єктом публічно-правового впливу. Однак треба мати на увазі, що підпорядкування у вказаних відносинах у жодному разі не може бути приводом для зловживання своїм владним становищем та повноваженнями з боку органу публічної адміністрації. Держава гарантує юридичну рівність суб'єктів публічно-правових відносин перед законом та судом. А органи публічної адміністрації повинні діяти на підставі визначених законом процедур та не виходити за межі своїх повноважень. Також передбачена відповідальність за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність з боку органу публічної адміністрації.

Водночас варто звернути увагу на те, що підпорядкування є обов'язковим не для всіх публічно-правових відносин. Існують публічно-правові відносини, у яких сторони діють на основі співпраці, що спрямована на виконання суспільно важливих функцій та реалізацію поставлених перед ними завдань. Наприклад, публічно-правовими є відносини, що виникають при укладенні чи виконанні адміністративних договорів.

2. Сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин

Сторонами публічно-правового спору можуть виступати:

- органи публічної адміністрації;
- фізичні та юридичні особи;
- об'єднання громадян.

Обов'язковим суб'єктом публічно-правових спорів є орган публічної адміністрації або ж спір виникає між двома такими органами.

У кожному випадку виникнення правового спору за участю органів публічної адміністрації необхідно з'ясовувати, чи реалізовував вказаний орган владні управлінські функції у правовідносинах, що передували виникненню спору. Також треба підкреслити, що владні управлінські функції орган публічної адміністрації повинен виконувати саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.

Владні управлінські функції, що виконуються на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень – це будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, які не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Можна виділити такі групи владних управлінських функцій:

- 1) вироблення (формування) політики;
- 2) правове регулювання;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) нагляд і контроль .

Коротко зупинимося на вказаних групах владних управлінських функцій.

Вироблення (формування) політики спрямоване на правове вирішення проблем, що виникають у процесі суспільного життя. Наслідком такої діяльності органів публічної адміністрації є правове регулювання, що полягає у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, місцева рада розробляє та приймає правила забудови відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Процедури з надання адміністративних послуг покликані забезпечити реалізацію прав громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Адміністративні послуги можуть надаватись шляхом видання акта уповноваженого органу, що встановлює конкретні права та обов'язки фізичної чи юридичної особи, або в іншій формі, передбаченій законом. Адміністративними, зокрема, є такі послуги:

- видача дозволів (наприклад, на проведення мітингу чи демонстрації);
- реєстрація (наприклад, суб'єктів підприємницької діяльності);
- соціальні послуги (наприклад, призначення пенсії);
- легалізація актів, нострифікація дипломів та ін.

При здійсненні останньої групи владних управлінських функцій – нагляду і контролю – орган публічної адміністрації втручається у реалізацію прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Наприклад, Державна санітарно-епідеміологічна служба перевіряє відповідність санітарним нормам продуктів харчування, що виготовлені на конкретному підприємстві.

Підсумовуючи, зазначимо, що важливою характеристикою публічно-правових спорів є особливий суб'єктний склад. Проте таку характеристику не можна застосовувати без врахування інших ознак. Тобто, між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами публічної адміністрації, з іншого, можуть виникати як публічно-правові, так і приватно-правові спори. Для розмежування їх послуговуються іншими ознаками та критеріями.

Прикладом може слугувати справа за позовом гр. С. до Одеської міської ради, Управління архітектури та містобудування Одеської міської ради про визнання дій незаконними та усунення перешкод у проведенні реконструкції. Як зазначив Верховний Суд України (Постанова Верховного Суду України від 9 червня 2009 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР - 4313451), між позивачкою та відповідачами (Радою та Управлінням) виникли правовідносини з приводу реалізації останніми у галузі будівництва своїх функцій контролю, які відносяться до сфери управлінських, а відтак така справа належить до розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Слід звернути увагу, що Законом України від 16 травня 2007 року N 1026-V (1026-16) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві», який набув чинності з 1 січня 2008 року, передбачено покладання функцій здійснення державного архітектурно-будівельного контролю на Державну архітектурно-будівельну інспекцію, яка утворюється у складі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань містобудування та архітектури, та її територіальні органи. Таким чином, на нашу думку, встановлення статусу територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції як органів виконавчої влади не змінює юрисдикції справ про оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності, а також справ за їхніми зверненнями за умови реалізації у спірних відносинах наданих їм чинним законодавством владних управлінських функцій. (Інформаційний лист ВАСУ від 19.05.2010 № 708/11/13-10)

3. Сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу

Основним критерієм, який визначає сферу публічно-правових відносин, а отже і сферу виникнення публічно-правових спорів, є публічний інтерес. У загальних рисах публічний інтерес можна визначити як необхідність забезпечити блага, які мають важливе значення для суспільства чи територіальної громади. Зокрема, публічний інтерес може полягати у створенні кращих умов для фізичних та юридичних осіб з метою реалізації їх прав та обов'язків. До прикладу, забороняючи будівництво підприємства, що негативно впливатиме на стан навколишнього природного середовища, орган публічної адміністрації повинен створити умови для повноцінної реалізації конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля усім мешканцям відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, зміст публічного інтересу проявляється у забезпеченні прав, свобод й інтересів фізичних і юридичних осіб та виконанні обов'язків контролю з боку публічної адміністрації за дотриманням цих прав.

4. Предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та

інтереси інших суб'єктів публічно-правових відносин

Найчастіше публічно-правовий спір виникає стосовно **рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації**, якими порушено права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб.

Рішення органу публічної адміністрації можуть бути видані у формі нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії. Нормативно-правові акти – це рішення, дію яких поширено на невизначене коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб. Правові акти індивідуальної дії – рішення, дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації, і є актом одноразового застосування норм права.

Дії органу публічної адміністрації розглядають як його активну поведінку, що може мати вплив на права, свободи, інтереси фізичних чи юридичних осіб.

Бездіяльність органу публічної адміністрації – це пасивна поведінка, яка може мати вплив на реалізацію прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи. Як приклади можна назвати такі види протиправної бездіяльності органу публічної адміністрації: неприйняття рішення за заявою особи чи неприпустиме зволікання з прийняттям такого рішення, не реагування на звернення громадянина, неоприлюднення нормативно-правового акта.

Відповідно до пункту 3 статті 2 КАС України рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації мають бути прийняті (вчинені):

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Отже, особа, у разі оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу публічної адміністрації до суду у позовній заяві має право посилається на порушення вказаним суб'єктом будь-якої з перелічених вимог. І навіть, якщо фізична чи юридична особа цього не зробила, суд під час розгляду вказаного виду спорів повинен перевіряти відповідність рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації всім зазначеним вимогам.

Указані ознаки дають можливість відмежовувати публічно-правові спори

від приватно-правових.

За критерієм предмету спору, публічно-правовими є спори, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації (наприклад, відмова у видачі ліцензії суб'єкту підприємницької діяльності) або іншого суб'єкта публічно-правових відносин (наприклад, дії кандидата у народні депутати у процесі здійснення ним передвиборної агітації). У приватно-правових спорах предмет вимоги зумовлений зацікавленістю особи в отриманні певного матеріального чи нематеріального блага, наприклад, у поверненні майна з чужого незаконного володіння.

З'ясовуючи питання про наявність чи відсутність публічно-правового спору за критерієм суб'єктного складу, необхідно брати до уваги правовий статус суб'єктів спору у відносинах, що передували виникненню правового спору. Якщо у відносинах, з яких виник спір, орган публічної адміністрації уповноважений вирішувати питання про права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, то такий спір є публічно-правовим. Наприклад, Управління пенсійного фонду вирішує питання про призначення та перерахунок пенсій фізичним особам, тобто вирішує питання про їх права та обов'язки. Спори, що виникатимуть із вказаних правовідносин, будуть стосуватися неправомірності рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації з приводу призначення чи перерахунку пенсії особі і належать до публічно-правових. З іншого боку, Управління пенсійного фонду для забезпечення основної діяльності може здійснювати закупівлю товарів, робіт чи послуг. У таких правовідносинах відсутні владні управлінські дії цього органу публічної адміністрації, що виступає юридично рівною стороною у договорі. Тому і спори, що виникають з таких правовідносин, є приватно-правовими.

Додатково, при з'ясуванні питання про наявність публічно-правового спору можна також аналізувати інтерес, який реалізується у конкретних правовідносинах. Якщо спір переважно зумовлено реалізацією публічного інтересу (під яким ми розуміємо пропорційне врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, держави та суспільства), то його треба віднести до публічно-правового. І навпаки, якщо інтереси учасників є передусім приватними, то і спір буде приватно-правовим. Ще раз зазначимо, що названий критерій може бути лише додатковим з огляду на складність самої категорії «публічний інтерес», визначення сутності якої потребує окремого дослідження.

2.3.2. Щодо поняття «органи публічної адміністрації» («суб'єкт владних повноважень»).

В Європі в праві Європейського Союзу для позначення органів державної влади та місцевого самоврядування використовують поняття «органи публічної адміністрації». Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття

«публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. - 2007. - № 2. - С. 11-19, с.11].

В Україні найчастіше для позначення вище названих осіб використовують поняття «суб'єкт владних повноважень».

КАС України до **суб'єктів владних повноважень** відносить органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Органи державної влади – складова частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, обсяг яких визначається Конституцією України та законами. Діяльність органів державної влади забезпечують посадові та службові особи, які працюють на професійних засадах, можуть здійснювати юридично чинні дії та мають спеціальний статус державного службовця. Організація та діяльність органів державної влади здійснюється за

принципом народного суверенітету, одним з елементів якого є поділ державної влади на законодавчу (здійснює Верховна Рада України), виконавчу (Кабінет Міністрів України, міністерства та ін. центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади (обласні, районні, районні в АР Крим, Київські і Севастопольські міські, районні в цих містах місцеві державні адміністрації, Рада Міністрів АРК, територіальні підрозділи ЦОВВ), судову (Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції – Верховний Суд України, місцеві суди).

Окреме місце в системі органів державної влади займає Президент України та органи прокуратури. Конституція України безпосередньо не відносить Президента України до якоїсь певної гілки влади (законодавчої, виконавчої чи судової) і закріплює його статус як глави держави, що дає можливість зробити висновок про особливий характер президентської влади як специфічної самостійної гілки влади (представницької за Б. Констаном). Проте це не означає, що Президент України стоїть над усіма іншими гілками влади, які мали б бути йому підпорядковані. Здійснюючи функції глави держави, Президент України бере участь у формуванні інших гілок влади (наприклад, призначає позачергові вибори до Верховної Ради, призначає персональний склад Кабінету Міністрів України і третину суддів Конституційного Суду України) і взаємодіє з ними. Конституція України наділяє Президента України певними владними повноваженнями стосовно до органу законодавчої влади - Верховної Ради України та органів виконавчої влади. Але ці повноваження є необхідними елементами «системи стримувань і противаг», яка забезпечує необхідний баланс влади і передбачає відповідні контрольні повноваження і щодо Президента України, наприклад, право Верховної Ради України усувати Президента України з поста в порядку імпічменту (ст. 111). Особливу групу органів державної влади, які також безпосередньо не входять до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, становлять органи прокуратури. Згідно зі ст. 121 Конституції України Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду строком на п'ять років за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України (ст. 122 Конституції України). При цьому Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, яка має наслідком його відставку з посади.

Та обставина, що органи прокуратури не віднесені безпосередньо до однієї з трьох гілок влади, дає підстави трактувати їх як державні органи, що не

належать до органів державної влади.

Як ми бачимо, є два юридичних терміна «органи державної влади» та «державні органи». Всі органи, які не є органами державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) автоматично є державними органами. Державний орган – це організаційно і структурно уособлена частина державного механізму, яка наділена в установленому Конституцією України порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріально-фінансовими ресурсами для реалізації завдань і функцій державної влади.

2.4. Поняття «адміністративний позов» – звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Слід відмітити, що адміністративний процес ініціюється через подання адміністративного позову.

В адміністративному судочинстві без застережень можна застосовувати вчення про структуру позову, яке вироблено у доктрині цивільного судочинства. Так, елементами адміністративного позову можна визнати підставу, предмет і зміст позову. Підставу адміністративного позову становлять обставини (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають особі право звернутися до адміністративного суду з вимогам до іншої особи. Предмет адміністративного позову становлять матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги вчинити певну дію на користь позивача). Зміст адміністративного позову – це адресоване адміністративному суду позивачем прохання процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача (наприклад, прохання до суду зобов'язати відповідача до вчинення певної дії).

2.5. Поняття «адміністративний договір» – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

2.6. Поняття « публічна служба» – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна

служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

2.7. Усне чи письмове провадження. Розгляд адміністративних справ судом будь-якої інстанції може бути проведено у формі усного чи письмового провадження. Усне провадження – це розгляд адміністративної справи у судовому засіданні із заслуховуванням сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Однак для спрощення судової процедури, для зменшення судових витрат, коли немає необхідності заслуховувати осіб, які беруть участь у справі, КАС України передбачає можливість письмового провадження. Письмове провадження – розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених КАС України.

У першій та апеляційній інстанціях письмове провадження може бути проведене за умови, що всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності (ч. 3 ст. 122, ст. 197 КАС України). Наприклад, у першій інстанції у порядку письмового провадження суд може розглядати прості справи, де документів від сторін і письмових доказів достатньо для ухвалення судового рішення по суті. Однак, якщо суд дійде висновку про те, що адміністративну справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до судового розгляду і може визнати обов'язковою особисту участь сторін чи третіх осіб у судовому засіданні.

В апеляційній інстанції справу доцільно розглядати в порядку письмового провадження, наприклад, якщо рішення суду першої інстанції оскаржене лише з мотивів неправильного застосування норм матеріального чи процесуального права і потреби у повторному дослідженні доказів чи дослідженні нових доказів немає. Проте це не виключає усного провадження в апеляційній інстанції, якщо суду необхідно посилити доказову базу чи уточнити обставини за допомогою «людської фактору», тобто через пояснення чи показання учасників адміністративного процесу.

У касаційній інстанції діє інше правило – суд може розглянути адміністративну справу в порядку письмового провадження, якщо жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про вирішення справи за її участю у судовому засіданні (ст. 222 КАС України). Таке правило пояснюється тим, що у касаційній інстанції суд не досліджує доказів, тому заслуховувати сторін, в принципі, немає потреби.

3. Завдання адміністративного судочинства

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Завдання адміністративного судочинства обумовлені головним обов'язком держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України). Правовою основою для визначення завдань адміністративного судочинства є положення:

1) ч.ч. 1,2 ст. 55 Конституції України про те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади тв. місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;

2) ст. 7 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» про те, що кожному гарантується захист його прав, свобод та законних інтересів незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд України. Кожен має право на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку в суді будь-якої інстанції. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні

особи мають право на судовий захист в Україні нарівні з громадянами і юридичними особами України.

4. Принципи адміністративного судочинства.

Принципи адміністративного судочинства – це закріплені у статтях Конституції України, законодавчих актах керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, які в імперативній формі регламентують поведінку учасників такого процесу та у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства, іншими словами це основні вимоги щодо справедливого розгляду та вирішення адміністративних справ.

Відповідно до ст. 7 КАС України принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

1) верховенство права (ст. 8 КАС України) – найголовнішим регулюючим адміністративно-процесуальних відносин є право та його норми, втілені у Конституції України та нормативно-правових актах України. Виключно право встановлює дозволену поведінку учасників адміністративно-процесуальних відносин. Протилежністю верховенства права є свавілля. Адміністративний суд та інші державні органи, які приймають участь у розгляд та вирішенні адміністративних справ, не можуть діяти свавільно, їх дії обмежені правом.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях нерідко посилається на принцип верховенства права. Уперше характеристику вимог принципу верховенства права подано у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. Відповідно до розуміння Конституційний Суд «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з

проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення». Тож, Конституційний Суд, характеризуючи принцип верховенства права, розглядає право не як закон чи систему нормативних актів, а як утілення справедливості;

2) законність (ст. 9 КАС України) – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та нормативно-правовими актами України;

3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 10 КАС України) – усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх

обставин у справі (ст. 11 КАС України).

Змагальність у адміністративному судочинстві означає однакову можливість сторін надавати суду свої докази і доводити перед судом їх переконливість

Диспозитивність – кожний учасник адміністративного процесу розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, своїми правами щодо предмету спору (наприклад, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог).

Офіційне з'ясування всіх обставин у справі – суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи, тобто суд має дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення фактичні обставини правового спору, врахувати їх під час провадження та встановити їх правдивість;

5) гласність і відкритість адміністративного процесу (ст. 12 КАС України)

Гласність – не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення. Кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили.

Відкритість – розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито, тобто розгляд справ в адміністративних судах України проводиться у відкритих судових засіданнях. Це означає, що у залі судового засідання можуть бути присутні будь-які особи, яким виповнилося 16 років. Суд ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими з метою

нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом.

Під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу.

Особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби.

Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, проголошується прилюдно. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення;

6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду (ст. 13 КАС України) – особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у встановлених випадках та у відповідному порядку;

7) обов'язковість судових рішень (ст. 14 КАС України) – судові рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України і є обов'язковим до виконання на всій території України.

4. Законодавство про адміністративне судочинство.

Законодавство про адміністративне судочинство – це сукупність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства.

I. Конституція України.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на підставі Конституції України і

повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Крім того, Конституція України визначає принципи, засади організації та здійснення адміністративного судочинства в державі (ст.ст. 124-129), гарантує фізичним і юридичним особам право на судовий захист своїх прав, свобод та інтересів (ст. 55).

У конституційних нормах закріплено правовий статус деяких учасників адміністративного процесу – людини і громадянина, органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, прокуратури, судових органів, Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

II. Міжнародно-правові акти, які ратифіковано на території України:

- Загальна декларація прав людини (ООН; Міжнародний документ від 10.12.1948). Відповідно до ст. 10 «кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з дотриманням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом».

- Европейская хартия о законе «О статусе судей» (Рада Європи; Міжнародний документ від 10.07.1998). «Целью закона о статусе судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, на которые законно рассчитывает каждый человек при обращении в суд и к каждому судье за защитой своих прав».

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Рада Європи; Міжнародний документ від 04.11.1950). Відповідно до ст. 6 «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального

обвинувачення».

III. Закони України, а саме: 1) Закон України «Про судоустрій та статус суддів»; 3) Закон України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» від 18 березня 2004 року ; 4) Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року.

Кодифікованим нормативно-правовим актом, який вичерпно регулює адміністративні процесуальні відносини, закріплює процедуру судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів є Кодекс адміністративного судочинства України. Цей кодекс містить норми права, які визначають повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

IV. Підзаконні нормативно-правові акти 1) Президента України, 2) Кабінету Міністрів України, 3) Державної судової адміністрації.

Серед актів Президента України можна назвати, зокрема, укази «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 року; «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року; «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 року, «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» від 10 грудня 2003 року.

Серед актів Кабінету Міністрів України слід назвати, постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25 травня 2006 року, якою передбачено формування та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що постановляються також за результатами вирішення адміністративної справи

(публічно-правового спору).

Державна судова адміністрація України видає накази, які за своїм змістом є організаційними, оскільки вони забезпечують діяльність органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Наприклад, «Про затвердження Інструкції про порядок передання до архіву місцевого та апеляційного суду, зберігання в ньому, відбору та передання до державних архівних установ та архівних відділів міських рад судових справ та управлінської документації суду».

Державна судова адміністрація України в межах своїх повноважень 1) представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік; 2) забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування.

5. Структура адміністративного процесу.

Структурно адміністративний процес складається з таких елементів: процес – провадження – стадія – етап – дія.

Розгляд та вирішення публічно-правових спорів у адміністративних судах здійснюється за правилами таких проваджень:

1) провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;

2) провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

3) провадження у справах за зверненнями суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Умовно адміністративний процес складається з наступних проваджень:

1) провадження в суді першої інстанції;

2) апеляційне провадження;

3) касаційне провадження;

- 4) провадження за винятковими обставинами;
- 5) провадження за нововиявленими обставинами;
- 6) виконавче провадження.

Умовно кожне провадження складається з наступних стадій:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) досудовий розгляд адміністративної справи;
- 3) судовий розгляд адміністративної справи;
- 4) апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження).
- 5) касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанції (касаційне провадження).
- 6) перегляд судових рішень за винятковими обставинами (провадження за винятковими обставинами).
- 7) перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами (провадження за нововиявленими обставинами).
- 8) виконання судових рішень в адміністративних справах (виконавче провадження).

Однак, зважаючи на те, що виконання судових рішень в адміністративних справах покладається на орган виконавчої влади – Державну виконавчу службу Міністерства юстиції України, є формою реалізації виконавчої влади, то, відповідно, неприйнятною слід визнати точку зору про визнання цього провадження класичною стадією адміністративного процесу.

Тому виконавче провадження в основному, за деякими винятками, залишається поза регулюючим впливом норм адміністративного процесуального права, закріплених у КАС України. Це абсолютно самостійний вид провадження, урегульований адміністративно-процедурними нормами, який входить до структури адміністративного права.

Принциповим для розуміння сутності стадій адміністративного процесу є те, що кожна така стадія здійснюється виключно однією відповідною судовою інстанцією або органом державної влади.

Так, перші три стадії адміністративного процесу (порушення адміністративної справи, підготовка адміністративної справи до судового розгляду, судовий розгляд адміністративної справи) реалізуються, як правило, у суді першої інстанції – окружному адміністративному суді.

Стадії апеляційного оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції відповідає суд апеляційної (другої) інстанції – апеляційний адміністративний суд.

Стадія касаційного оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанції здійснюється відповідно Вищим адміністративним судом України, який відповідно до ст. 210 КАС України є судом касаційної інстанції в адміністративних справах.

Судові рішення за винятковими обставинами переглядає Верховний Суд України; провадження за нововиявленими обставинами здійснюється судом тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини.

Виконавче провадження здійснюється виключно спеціально уповноваженим органом виконавчої влади – Державною виконавчою службою Міністерства юстиції України.

Як вище зазначалось, провадження процесу поділяються на стадії, в чому і виражається співвідношення проваджень і стадій адміністративного процесу. Отже, провадження адміністративного процесу (провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень; провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму; провадження у справах за зверненнями суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом) усі без винятку утворені із перерахованих вище стадій.

Однак, аналізуючи провадження та стадії адміністративного процесу, розглянемо деякі особливості співвідношення цих процесуальних категорій.

По-перше, при ознайомленні із стадіями адміністративного процесу в око впадає те, що назви окремих з них позначаються саме терміном “провадження».

Це такі стадії як: апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами.

Проте важливо розуміти, що позначення назв стадій таким чином, тобто присвоєння їм найменування «провадження», не означає, що ці стадії є провадженнями юридичного процесу у їх класичному розумінні. У даному випадку хоча і має місце один і той самий термін – “провадження», однак у контексті характеристики окремої стадії і сукупності правил розгляду та вирішення адміністративних справ він різний, неоднаковий за своїм процесуальним змістом.

По-друге, виходить, що завдяки своїй специфіці окремі стадії, у свою чергу, можуть утворюватись із інших стадій адміністративного процесу. Такими стадіями адміністративного процесу є: апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами. Так, перераховані провадження складаються із обов'язкових стадій: 1) порушення адміністративної справи в адміністративному суді; 2) підготовка адміністративної справи до судового розгляду; 3) судовий розгляд адміністративної справи.

Наприклад, апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження) є окремою стадією адміністративного процесу, разом з тим складається з таких частин: 1) порушення апеляційного розгляду адміністративної справи; 2) підготовка адміністративної справи до апеляційного розгляду; 3) апеляційний розгляд адміністративної справи у судовому засіданні.

Враховуючи те, що стадії апеляційного перегляду рішень адміністративних судів першої інстанції, касаційного перегляду рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанції, перегляду справ у зв'язку з винятковими обставинами, перегляду справ за нововиявленими обставинами та виконання судових рішень в адміністративних справах, як було щойно продемонстровано, самі утворюються із структурних елементів, які за

назвою і змістом подібні до трьох обов'язкових стадій процесу, тому вони і отримали у адміністративному процесуальному законодавстві (КАС України) назву “проваджень», оскільки за своєю сутністю набагато змістовніші у порівнянні із іншими стадіями адміністративного процесу.

Отже, можна сказати, що апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами за своїми процесуальними ознаками та змістом характеризуються і як стадії, і як провадження адміністративного процесу. Однак, наведені провадження все ж слід вважати саме стадіями адміністративного процесу, оскільки вони повністю залежать від попередніх стадій, тобто не є абсолютно самостійними. Справді, неможливо розглядати та вирішувати адміністративну справу у апеляційному чи касаційному порядку, попередньо не подавши адміністративний позов до адміністративного суду першої інстанції, поки такий суд не розгляне спір у судовому засіданні і не ухвалить відповідне рішення.

Натомість провадження адміністративного процесу – процесуальні категорії, які містять у собі усі можливі стадії такого процесу.

Умовно процес можна порівняти із відрізком, який починається в одному та завершується у іншому пункті. Такий відрізок (процес) поділений на ряд частин, кожна з яких послідовно змінюється наступною. Процес – це сукупність «сходинок», пройшовши кожну з яких, людина досягає потрібного «поверху» – кінцевої мети.

Під провадженням ми розуміємо діяльність адміністративного суду по розгляду та вирішенню адміністративної справи взагалі.

У свою чергу окрема стадія утворюється завдяки сукупності однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, які здійснюються у відносно визначений період часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети, досягнення якої обумовлює або виникнення наступної стадії адміністративного процесу, або його припинення взагалі.

Етап – це також сукупність однорідних процесуальних дій учасників

процесуальних правовідносин, але він більш вузький, менший за своїми ознаками.

Наприклад, провадження в суді першої інстанції складається з таких стадій:

- порушення адміністративної справи;
- досудовий розгляд адміністративної справи;
- судовий розгляд адміністративної справи.

Кожна стадія складається з етапів:

1) стадія порушення адміністративної справи складається з:

- подання адміністративного позову фізичною або юридичною особою;
- відкриття провадження в адміністративній справі.

2) стадія досудового розгляду адміністративної справи складається з:

- підготовка справи до судового розгляду;
- попереднє судове засідання;
- винесення судом рішення за наслідками стадії досудового розгляду

адміністративної справи.

3) стадія судового розгляду адміністративної справи складається з:

- підготовча частина судового розгляду справи;
- розгляд справи по суті;
- судові дебати;
- ухвалення і проголошення судового рішення по справі.

Кожен етап складається з процесуальних дій:

1. Стадія порушення адміністративної справи складається з етапів:

1.1. Подання адміністративного позову фізичною або юридичною особою складається з дій:

- складання адміністративного позову;
- подання адміністративного позову до адміністративного суду.

1.2. Відкриття провадження в адміністративній справі складається з дій і:

- суддя після одержання позовної заяви з'ясовує підстави для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі;
- суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі;
- про відкриття провадження у справі чи відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу.

2. Стадія досудового розгляду адміністративної справи складається з етапів:

2.1. Підготовка справи до судового розгляду складається з дій:

- суд вживає заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку (прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача).

2.2. Попереднє судове засідання складається з дій:

- для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення;

- суд, який розглядає справу, у разі потреби збирання доказів за межами своєї територіальної підсудності доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії;

- суд може своєю ухвалою об'єднати для спільного розгляду і вирішення кілька адміністративних справ за однорідними позовними заявами одного й того ж позивача до того ж відповідача чи до різних відповідачів або за позовними заявами різних позивачів до одного й того самого відповідача, а також роз'єднати одну чи декілька поєднані в одне провадження позовні вимоги у самостійні провадження, якщо їхній спільний розгляд ускладнює чи сповільнює вирішення справи;

- суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;

- якщо спір не врегульовано, то суд:

- 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;

- 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;

- 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;

- 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання;

- 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду.

- відмова від адміністративного позову та визнання адміністративного позову;

- примирення сторін;

- пропозиція суду про надання додаткових доказів та пояснень;

- ознайомлення зі справою;

2.3. Винесення судом рішення за наслідками стадії досудового розгляду адміністративної справи. Суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;

- 2) зупинення провадження у справі;

- 3) закриття провадження у справі;

- 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

3. Стадія судового розгляду адміністративної справи складається з:

3.1. Підготовча частина судового розгляду справи складається з наступних дій:

- перевіряється явка учасників судового засідання і з'ясовується, чи можливо за наявного складу учасників розглянути справу;

- приймається рішення у зв'язку з неявкою окремих учасників адміністративної справи (ст.ст. 128, 129 КАС України);

- учасникам розгляду адміністративної справи роз'яснюються їх права та обов'язки (ст.ст. 125, 127, 130, 131, 132, 134 КАС України);

- вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі (ст. 133 КАС України).

3.2. Розгляд справи по суті складається з наступних дій:

- відкриття судового засідання;
- роз'яснення перекладачеві його прав та обов'язків, присяга перекладача;
- повідомлення про повне фіксування судового процесу технічними засобами;
- оголошення складу суду і роз'яснення права відводу;
- роз'яснення прав і обов'язків експерта, присяга експерта;
- роз'яснення спеціалісту його прав і обов'язків;
- вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі;

- початок судового розгляду справи по суті – судовий розгляд справи по суті починається доповіддю головуючого в судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися;

- відмова від адміністративного позову, визнання адміністративного позову, примирення сторін під час судового розгляду;

- зміна позовних вимог;

- заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 139 КАС України).

- важливо, що суд, заслухавши пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, встановлює порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовують свої вимоги і заперечення (ст. 140 КАС України);

- заслуховуються показання свідків;

- досліджуються письмові та речові докази, у тому числі носії інформації із записаною на них інформацією, висновки експертів.

- після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість виступити із додатковими поясненнями чи подати додаткові докази (ст. 151 КАС України);

- консультації та роз'яснення спеціаліста;

- відкладення розгляду справи або оголошення перерви в її розгляді.

3.3. Судові дебати.

Послідовність виступів учасників адміністративної справи у дебатах регламентована законодавством (ст. 152 КАС України) і виглядає таким чином:

1) першим виступає позивач, його представник;

2) потім – відповідач, його представник;

3) наступним – третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору, її представник;

4) третій особі, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, її представникові слово надається після особи, на стороні якої вони беруть участь.

3.4. Ухвалення і проголошення судового рішення по справі складається з наступних дій:

- видалення суду в нарадчу кімнату для ухвалення рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення;

- оголошення рішення.

ВИСНОВКИ

Адміністративний процес становить сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невластивих за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень). За змістом і суб'єктним складом процесуальних правовідносин адміністративний процес певною мірою подібний до інших існуючих процесуальних галузей національного права: цивільного процесу, господарського процесу. Однак принциповою відмінністю адміністративного процесу від зазначених видів процесу є його цільове призначення – забезпечення законності діяльності суб'єктів владних повноважень та гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб.