

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

**Сумська філія
Кафедра юридичних дисциплін**

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ
навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного права та
процесу»
обов'язкових компонент
освітньої програми другого(магістерського) рівня вищої освіти

081 Право (правозастосування)

за темою: «Поняття, концепції та завдання адміністративного процесу»

Харків 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 23.09.22 № 9

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 16.09.2022 № 8

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 18.09.2022 № 5

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 2 від 01.09.22)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
доцент Панасюк О. В.

План лекції:

- 1.1 Сутність адміністративного процесу та його основні концепції
- 1.2 Ознаки адміністративного судочинства
- 1.3. Завдання адміністративного судочинства

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.
3. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.
5. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.
6. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
7. Лошицький М., Короєд С. Завдання адміністративного судочинства: теоретичні питання реалізації. Судова апеляція. 2013. №3(32). С. 54–61.
8. Юшкевич О., Мельник Р. Основи адміністративного судочинства : навчально-тренінговий посібник. Харків: Ніка Нова, 2012. 266 с

1. Сутність адміністративного процесу та його основні концепції

Латинський термін «processus» означає послідовну зміну станів, стадій розвитку явищ або подій, хід розвитку чого-небудь; - сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку.

Будь-який юридичний процес пов'язаний зі здійсненням певної юридичної діяльності, вчиненням окремих правових дій відповідно до нормативно визначеного порядку в межах певних юридичних процедур. Це безпосередньо стосується й адміністративного процесу.

Адміністративний процес це елітна галузь права процесуального права, який займає не просто вагоме, а провідне місце у системі забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

В правових демократичних державах на норми адміністративного процесу лягає більше 90 відсотків навантаження щодо відновлення порушених цінностей приватних осіб суб'єктами владних повноважень.

Він є невідривним від матеріальних адміністративно-правових норм, а в цілому – від сфери публічного управління.

Адміністративно-процесуальна форма розвивалась одночасно зі становленням адміністративного права.

В умовах сьогодення у вітчизняній теорії адміністративного процесу домінують дві основні концепції: вузького і широкого його розуміння.

Вузьке розуміння адміністративного процесу – це система процесуальних норм, які зосередженні в основному у Кодексі адміністративного судочинства України, з метою підновлення порушених прав і свобод приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень в системі адміністративного судочинства.

Прибічники широкого розуміння адміністративного процесу включають в його поняття всю процесуально-процедурну діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. Ця концепція тлумачення адміністративного процесу дістала назву управлінської.

Щодо неї адміністративний процес розглядається як поліструктурне явище, яке включає вирішення в адміністративному (квазісудовому) та судовому порядку будь-яких індивідуально-конкретних управлінських справ, зокрема:

- процедури надання адміністративних послуг;
- адміністративні провадження із заявами, скаргами та пропозиціями;
- дисциплінарні провадження щодо публічних службовців;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- адміністративні провадження суб'єктів господарювання із митними, податковими та іншими суб'єктами адміністрування бізнесу;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- провадження щодо накладення на юридичних осіб адміністративних санкцій;
- провадження реагування прокурора – протест, припис, подання (відмінені);
- процедури адміністративного судочинства.

Отже, адміністративний процес у широкому розумінні – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації та адміністративного суду спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також публічного інтересу держави і суспільства.

До останнього часу подібна точка зору тлумачення сутності та змісту адміністративного процесу в адміністративно-правовій теорії була панівною.

Натомість із прийняттям в Україні Кодексу про адміністративне судочинство України (2005 р.) практично перемогла концепція розуміння суті та обсягу адміністративного процесу, яка обмежує його існування лише рамками адміністративного судочинства – концепції вузького розуміння адміністративного процесу.

Іншими словами сучасний адміністративний процес забезпечує інтереси адміністративного судочинства.

Згідно із КАСУ судовий процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Отже в цьому аспекті слід підкреслити що **судовий адміністративний процес (адміністративний процес у вузькому розумінні) – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.**

2 Ознаки адміністративного судочинства

За приписами частини першої статті 55, частини першої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. З метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні у системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди. Як зазначено в Кодексі адміністративного судочинства України, адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, установленому Кодексом.

Своєю чергою адміністративні справи – це передані на вирішення адміністративними судами публічно-правові спори. Визначення публічно-правових спорів наведено у КАС України.

Це зокрема спори, у яких: Ø хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; хоча б одна сторона є

суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і суперечка виникла у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. З наведеного формулювання випливає, що спір набуває ознак публічного правового не лише за умов наявності серед суб'єктів суперечки публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Владну управлінську функцію потрібно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

3. Завдання адміністративного судочинства

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захисту прав, свобод та інтересів особи.

Адміністративне спрямоване на захист свобод, інтересів особи у публічних правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України (з 23.09.2005), який ухвалено Законом України від 08.09.2005, *адміністративне судочинство стало самостійним видом судочинства, іншими словами – формою здійснення правосуддя.*

Адміністративне судочинство має свої завдання, предмет, принципи та інститути.

Усі особливості адміністративного судочинства впливають насамперед зі специфіки його завдання і предмета. На законодавчому рівні завдання адміністративного судочинства визначено у статті 2 КАС України. Це справедливие, неупереджене своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічних правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди мають перевірити, чи прийняті (вчинені) вони :

1. *На підставі, у межах повноважень та у спосіб*, що визначені Конституцією та законами України

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень:

- має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України;
- зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень має ухвалювати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх.

Під установленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, наявність яких прямо вказує закон – так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань), – так звані «похідні повноваження».

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми ухвалення рішення або вчинення дії та має обирати лише визначені законом засоби.

З використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано

Цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або впливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко було визначено мету, з якою надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви, преамбули або загальних положень. Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, яка визначена у

статті 3 Конституції України, – утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави. Використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу в ухваленні рішення або вчиненні дії. Якщо рішення було ухвалено для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямовані, таке рішення має бути визнано протиправним.

3. Обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)

Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень враховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так й інші обставини, що мають значення в конкретній ситуації.

Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, – наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо.

Суб'єкт владних повноважень мусить уникати ухвалення невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами.

Так само неприпустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути вмотивованим.

4. Безсторонньо (неупереджено) Цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не мати упередженого ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. Упереджено ставитися – означає бути прихильним до особи чи, навпаки, поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію чи антипатію або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії тощо.

Ухвалюючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на бік будь-якої з осіб та не може виявляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не впливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

5. *Добросовісно* Цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень і досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягнення персональної вигоди, привілеїв або переваг через ухвалення рішення та вчинення дії.

Добросовісне ухвалення рішень, учинення дій чи допущення бездіяльності не заперечує можливості відхилення при цьому від закону, однак виключає умисел на таке порушення.

6. *Розсудливо* Під нерозсудливими (інакше – безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би допустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими слід вважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки та загальноприйнятих моральних стандартів.

7. *З дотриманням принципу рівності перед законом*, запобігаючи всім формам дискримінації

Метою цього критерію-принципу є запобігання та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень мусить забезпечити рівне ставлення до осіб під час ухвалення рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов мають бути враховані принципи та підходи, які були застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав та розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень надаватиме першочергове право на прийом вагітним жінкам, інвалідам тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із принципом безсторонності (неупередженості), адже упереджене ставлення може виявлятися в дискримінації особи.

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).

Цей критерій відбиває принцип пропорційності (адекватності). Дотримання принципу пропорційності особливо важливе під час ухвалення рішень або вжиття заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи.

Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи. Принцип пропорційності зокрема передбачає, що:

- здійснення повноважень, як правило, не має спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, яких заплановано досягти;

- якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані потребою досягнення важливіших цілей;

- несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення чи дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення чи дії;

- для досягнення суспільно корисних цілей слід обирати найменш «шкідливі» засоби.

Отже, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

9. З урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення Цей критерій впливає з принципу гласності ухвалення рішень.

Суб'єкт владних повноважень має застосовувати його, ухвалюючи рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи, особливо якщо це рішення може мати несприятливі наслідки для особи.

Особа, щодо якої ухвалюють рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень: вона може наводити обставини та докази на їхнє підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово і повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу надання інформації особі є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Дотримання цього принципу має бути узгоджено з положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Принцип гласності включає право особи на допомогу з боку суб'єкта владних повноважень у вигляді роз'яснення її прав, процедур тощо, а також право на захист, право мати представника, право знати про рішення, ухвалене суб'єктом владних повноважень.

10. Своєчасно, тобто упродовж розумного строку Цей критерій-принцип означає не лише потребу дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, а й ухвалення рішення або вчинення дії впродовж розумного строку, без невиправданого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

