

ББК 67.9(4УКР)310я73

Д31

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(лист № 4.1/18-Г-268 від 19 червня 2006 р.)*

Рецензенти

В. К. Шкарупа — доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного та кримінального права Національної академії Державної податкової служби України;

В. К. Гіжевський — кандидат юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Університету економіки та права «КРОК»

Демський, Е.Ф.

Д31 Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — Бібліогр.: с. 488—495.

ISBN 978-966-667-308-7.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до реального стану визнання і захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб засобами адміністративного процесуального регулювання суспільних відносин, що базуються на положеннях Конституції України, законодавства про судоустрій та інших законах, які регулюють публічні відносини. В посібнику розкривається зміст Загальної та Особливої частин адміністративного процесуального права України як нової галузі правової системи держави. Автором зроблена спроба нового, на базі концепції адміністративної реформи, підходу до визначення адміністративного процесу не тільки і не стільки як виконавчо-розпорядчої діяльності органів владних повноважень, а як процесуальної діяльності щодо захисту і забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Посібник розраховано на студентів юридичних вузів, аспірантів, викладачів, науковців, працівників судових і правоохоронних органів та органів владних повноважень при реалізації ними юридичних повноважень.

ББК 67.9(4УКР)304+67.304

Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті, забороняється без письмового дозволу видавництва

ISBN 978-966-667-308-7

© Демський Е.Ф., 2008

© Юрінком Інтер, 2008

П е р е д м о в а	7
--------------------------------	----------

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ 1

Адміністративне процесуальне право як складова галузь правової системи України

ГЛАВА 1. Поняття адміністративного процесуального права України	10
1.1. Соціальне призначення адміністративного процесуального права.....	10
1.2. Предмет адміністративного процесуального права України	17
1.3. Метод адміністративного процесуального права	22
1.4. Принципи адміністративного процесуального права та адміністративного процесу.....	25
1.5. Система адміністративного процесуального права.....	45
1.6. Взаємодія адміністративного процесуального права з іншими галузями права	47
1.7. Адміністративне процесуальне право як самостійна галузь у системі права України.....	49
ГЛАВА 2. Норми адміністративного процесуального права	53
2.1. Поняття, ознаки та основні риси адміністративних процесуальних норм, особливості їх структури	53
2.2. Джерела адміністративного процесуального права	58
ГЛАВА 3. Адміністративні процесуальні правовідносини	64
3.1. Поняття та основні риси адміністративних процесуальних правовідносин	64
3.2. Структура адміністративних процесуальних відносин	67
3.3. Види адміністративних процесуальних відносин.....	75
ГЛАВА 4. Суб'єкти і учасники адміністративного процесуального права	78
4.1. Поняття і класифікація суб'єктів адміністративного процесуального права.....	78
4.2. Особи, які розглядають і вирішують адміністративні справи	80
4.3. Особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси	85

4.4. Особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб.....	93
4.5. Особи, які сприяють адміністративним провадженням....	100

РОЗДІЛ 2

Адміністративний процес та адміністративні провадження

ГЛАВА 5. Сутність адміністративного процесу та його зміст.....	106
5.1. Поняття та особливості адміністративного процесу.....	106
5.2. Структура адміністративного процесу.....	113
5.3. Адміністративні провадження та їх види.....	116
5.4. Стадії адміністративних проваджень.....	125
5.5. Адміністративні процедури.....	130
5.6. Адміністративна юрисдикція.....	135
5.7. Адміністративна юстиція (судочинство).....	140
ГЛАВА 6. Докази в адміністративному процесі.....	146
6.1. Поняття адміністративного процесуального доказування.....	146
6.2. Джерела доказів у адміністративному процесі.....	149
6.3. Дослідження та оцінка доказів у адміністративному процесі.....	152
6.4. Класифікація доказів. Заходи забезпечення доказів та адміністративних проваджень.....	155
ГЛАВА 7. Процесуальні строки.....	159
7.1. Поняття процесуальних строків та їх значення в адміністративному процесі.....	159
7.2. Види процесуальних строків та їх характеристика.....	162
ГЛАВА 8. Заходи процесуального примусу в адміністративному процесі.....	171
8.1. Поняття заходів процесуального примусу.....	171
8.2. Види заходів процесуального примусу та їх характеристика.....	173

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ 3

Процесуальні відносини в сфері управлінської діяльності

ГЛАВА 9. Провадження у сфері управління.....	183
9.1. Поняття, зміст та структура проваджень у сфері управління...183	
9.2. Адміністративні провадження за заявою суб'єкта звернення...193	
9.3. Адміністративні провадження за ініціативою органу владних повноважень.....	198
9.4. Адміністративні провадження за скаргою суб'єкта звернення.....	213
ГЛАВА 10. Провадження за зверненням громадян.....	223
10.1. Правові основи провадження за зверненням громадян.....	223

10.2. Види звернень громадян, їх характеристика та особливості провадження	227
10.3. Вимоги до звернення громадян	229
10.4. Учасники адміністративних проваджень за зверненням громадян	230
10.5. Стадії та структура провадження за зверненням громадян	232
10.6. Діловодство за зверненням громадян	238

РОЗДІЛ 4

Адміністративне судочинство в Україні

ГЛАВА 11. Організація адміністративного судочинства в Україні.....	242
11.1. Розвиток адміністративного судочинства (юстиції) в Україні	242
11.2. Поняття, завдання та мета адміністративного судочинства	245
11.3. Система та повноваження адміністративних судів	251
11.4. Склад суду та відводи	254
11.5. Судові виклики та повідомлення	259
11.6. Фіксування адміністративного процесу	261
11.7. Судові витрати.....	264

ГЛАВА 12. Підвідомчість та підсудність справ адміністративному суду.....	267
12.1. Підвідомчість адміністративних справ	267
12.2. Поняття підсудності адміністративних справ.....	276
12.3. Предметна підсудність адміністративних справ.....	277
12.4. Територіальна підсудність адміністративних справ	281
12.5. Інстанційна підсудність адміністративних справ	285
12.6. Підсудність за зв'язком вимог	286
12.7. Наслідки порушення правил підсудності	287

РОЗДІЛ 5

Провадження з адміністративного судочинства

ГЛАВА 13. Провадження в суді першої інстанції.....	291
13.1. Звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі	291
13.2. Підготовче провадження	310
13.3. Судовий розгляд справи	320
13.4. Судові рішення, їх зміст та порядок ухвалення	327
13.5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ	334
ГЛАВА 14. Перегляд судових рішень	346
14.1. Способи забезпечення законності та обґрунтованості судових рішень.....	346

14.2. Перегляд судових рішень в апеляційному порядку. Апеляційне провадження	347
14.3. Перегляд судових рішень у касаційному порядку. Касаційне провадження	364
14.4. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами	378
14.5. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами	387
ГЛАВА 15. Виконання судових рішень у справах адміністративного судочинства.....	395
15.1. Види судових рішень та набрання ними законної сили.....	395
15.2. Поняття та зміст виконання судових рішень	400
15.3. Порядок виконання судових рішень.....	406
15.4. Відповідальність за невиконання судових рішень	419
РОЗДІЛ 6	
Адміністративно-деліктні провадження	
ГЛАВА 16. Загальні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення	412
16.1. Загальна характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	412
16.2. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	419
16.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення...	426
16.4. Органи (посадові особи), які розглядають справи про адміністративні правопорушення	430
16.5. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення	437
ГЛАВА 17. Провадження в справах про адміністративні правопорушення	443
17.1. Завдання та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення.....	443
17.2. Відкриття справи про адміністративне правопорушення.....	450
17.3. Розгляд справи про адміністративне правопорушення ...	459
17.4. Винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення	462
17.5. Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення	464
17.6. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення	471
ПРОГРАМА курсу навчальної дисципліни «Адміністративне процесуальне право України».....	477
Література	488

Конституційні положення про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність та утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагають принципово нового підходу до визначення ролі і місця адміністративного процесу в правовій системі держави. Втілення в життя цих положень потребує створення нових правових механізмів, юридичних режимів, визначення концептуальних наукових і методологічних засад обґрунтування єдності та структурного взаємозв'язку правових норм та інститутів щодо визнання захисту прав і законних інтересів (фізичних чи юридичних) приватних осіб.

Ми зіткнулися з гігантською соціальною машиною публічної служби, призначеною для створення умов безпеки і благополуччя людини, недостатньо дослідженою раніше. Природа розвитку суспільства дала реальну дійсність відповідного правового упорядкування, в якому юридичні норми набувають значення правил, однаково обов'язкових і для державних службовців чи суддів, і для фізичних чи юридичних осіб, утворюючи тим самим нову галузь юрисдикційного спрямування — Адміністративне процесуальне право України.

Адміністративне процесуальне право України не копіює традиційні галузі правосуддя, має власні відмінності та особливості. Однією з таких особливостей є те, що в системі адміністративного процесуального права має залишитися інститут «Адміністративного розгляду і вирішення справ». Тобто розгляд справ, заяв, скарг і прийняття рішень у них можуть бути здійснені не тільки в судовому, а й в адміністративному (інстанційному) порядку. Адже не випадково законодавець прийняв Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), а не Адміністративно-процесуальний кодекс, тим самим визнаючи (не виключаючи) наявності інших проваджень у структурі адміністративного процесу, крім адміністративно-судочинних. У цьому зв'язку адміністративний процес вигідно відрізняється від кримінального, цивільного та господарського тим, що визнання, реалізація, захист та поновлення прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб можуть бути забезпечені не тільки шляхом відправлення правосуддя, а й в інстанційному порядку швидше, дешевше, професійно і не менш якісно. Такий підхід має бути одним із пріоритетних напрямів розробки доктрини адміністративної юстиції та юрисдикційних відносин у державі.

У запропонованому посібнику автор зробив спробу обґрунтувати поняття, предмет, метод, принципи адміністративного процесу-

ального права, його систему як галузі права й як навчальної дисципліни, виходячи з тих позицій, що розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ здійснюється в певній послідовності шляхом вчинення процесуальних дій за відповідно визначеними процедурою і правилами, врегульованими процесуальними нормами публічного характеру, які складають адміністративні провадження та адміністративний процес у цілому. Водночас автор не визнає, що змістом адміністративного процесу є будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність. Адміністративний процес пов'язаний з управлінською діяльністю, але лише в тій її частині, що стосується забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, розгляду і вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ, а не заради широкого публічного інтересу, адміністративного розсуду (дискреційної влади) невизначеного кола осіб, заради суспільного блага тощо, які притаманні адміністративному праву.

Виходячи з цих посилань, на думку автора, норми, які регулюють адміністративні провадження у сфері управління, за зверненням громадян, про застосування заходів адміністративного примусу, про притягнення до адміністративної відповідальності та провадження у сфері адміністративного судочинства, складають певну систему проваджень (правових інститутів) і в своїй сукупності утворюють окрему галузь права в правовій системі за принципами і умовами її галузевого поділу.

При підготовці посібника широко використовувалися дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеєва, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородин, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Е. В. Додіна, А. П. Ключниченка, І. Б. Коліушка, А. М. Колодія, В. К. Колпакова, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, О. П. Орлюк, О. М. Пасенюка, Н. Г. Саліщевої, В. Д. Сорокіна, Ю. М. Старілова, В. С. Стефанюка, В. П. Тимошука, О. І. Харитонові, В. К. Шкарупи та ін., роботи яких створили базу для нового погляду на правову природу адміністративного процесу, узагальнення і систематизацію процесуальних інститутів, визначення змістовних характеристик адміністративного процесуального права та його системи, допомогли зберегти правову ідею законодавця, яка завжди пов'язана з чималими труднощами.

Автор висловлює вдячність колективу кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Університету «Україна» та усім колегам, які своїми порадами, відгуками та зауваженнями сприяли підготовці цієї книжки, а також видавництву «Юрінком Інтер» в її виданні.



ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА



Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ГАЛУЗЬ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Г Л А В А 1

Поняття адміністративного процесуального права України

1.1. Соціальне призначення адміністративного процесуального права

Виокремлюючи відносно самостійну царину права, необхідно віднайти складові елементи, частини, за допомогою яких установлюється, реалізується і припиняється юридичне регулювання відносин, що відбуваються у суспільстві. Відомий російський вчений С. С. Алексєєв, розкриваючи соціальну природу загальних дозволів і загальних заборон, зазначає, що право за своєю природою є безпосереднім вираженням, найближчим утіленням і провідником економічних та інших глибинних процесів соціального життя¹. Це об'єктивізує право, надає йому значення реального фактора у житті суспільства, забезпечує зв'язок держави і людини. Саме через зв'язок держави і людини професор В. К. Колпаков розкриває соціальне призначення адміністративного права, вказуючи на наявність *публічного інтересу* соціальної спільності, що визнаний і задоволений державою шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації)².

¹ Алексєєв С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М.: Юрид. лит., 1989. — С. 209.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 31.

Для України як демократичної держави, яка прагне до запровадження європейських правових цінностей особливої актуальності набувають питання щодо реалізації конституційних прав і свобод людини та створення новітньої правової ідеології. Кардинальна зміна ідеології правової системи, соціального призначення права потребує сучасного оновлення і перегляду єдності та структурного взаємозв'язку норм та інститутів, що утворюють будь-яку систему галузі. Тим більш це стосується публічних галузей права, зокрема адміністративного. Адже адміністративне право у сучасному вигляді включає в свою систему інститути адміністративної відповідальності та адміністративного процесу, які на концептуальному та доктринальному рівні недостатньо визначені, наукове обґрунтування їх в юридичній літературі не досить переконливе, не беззаперечне та не має чіткої визначеності кола і меж правового регулювання суспільних відносин.

Відсутність чітко визначеного поняття юридичних категорій, принципів, заходів забезпечення прав та інтересів громадян на науковому, концептуальному, доктринальному рівні тягне таку саму невизначеність й на законодавчому рівні. Відомо, що метод адміністративного права характеризується відносинами субординації за ознаками «влада—підпорядкування», а відтак конструкція правових норм адміністративного права вибудована так, що надає державі необмежене право регламентувати поведінку громадян, установлює значне коло заборон та притягнення громадян органами державної влади до відповідальності. Вбачається, що існування до цього часу в системі адміністративного права інститутів адміністративної відповідальності і адміністративного процесу не тільки не забезпечує захисту прав і свобод людини, а навпаки, створює передумови правового, політичного, соціального, ідеологічного обґрунтування права держави на самостійне розв'язання питання захисту людини в «кращих» традиціях радянських часів органами державного управління. Це саме те, на що розраховує чиновник. Він приймає нормативні акти, він встановлює права і обов'язки осіб, він їх розглядає, і у разі порушення — притягає до відповідальності. Такий підхід забезпечує адміністративну систему управління та використання адміністративного ресурсу в суспільному житті.

Конституційні положення, що людина, її життя і здоров'я честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні

найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), а також закріплення універсального права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55) потребують:

а) створення організаційно-правових механізмів реформування судової системи, правоохоронних та контролюючих органів, удосконалення норм матеріального права, створення економіко-соціальних умов, які б забезпечили вільне та ефективне користування належними людині правами і свободами;

б) встановлення юридичних режимів щодо дотримання (виконання) принципів адміністративно-процесуальної діяльності, чіткого встановлення адміністративно-процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу, повноти правової урегульованості процесуальної діяльності, вдосконалення норм процесуального права, які б представляли собою чітку, налагоджену систему розгляду індивідуальних адміністративних справ, забезпечення проведення в життя принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність;

в) здійснення концептуальних, методологічних досліджень засад захисту прав і законних інтересів учасників правовідносин, створення ґрунтовних наукових праць, теоретичних і прикладних розробок у галузі адміністративного процесу, втілення нових підходів і поглядів на роль адміністративного процесуального права у суспільстві.

Саме через норми адміністративного процесуального права можна забезпечити захист прав, законних інтересів громадян у сфері державного управління. Адже адміністративні процесуальні норми регулюють питання адміністративного судочинства, за якими суду надано право: а) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності; б) скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень; в) поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення та ін. Адміністративними процесуальними нормами регламентуються також питання, пов'язані з притягненням до адміністративної відповідальності, оскарженням постанов про накладення адміністративних стягнень, вирішенням заяв та скарг, застосуванням заходів адміністративного примусу та ін.

Нормами адміністративного процесуального права регулюються суспільні відносини:

- 1) щодо встановлення юридичних фактів, які мають значення при вирішенні питання про право;
- 2) які виникають при поновленні порушеного права;
- 3) пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами;
- 4) щодо придбання передбаченого законодавством суб'єктивного права;
- 5) щодо оскарження дій чи бездіяльності органів владних повноважень;
- 6) пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Отже, норми адміністративного процесуального права виступають регулятором суспільних відносин у сфері державного впливу на вирішення конкретних адміністративних справ з реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, а органи владних повноважень, здійснюючи відповідні провадження, мають слугувати інтересам громадян. Процес є те, що спрямовано на реалізацію і захист прав людини. Навіть застосування заходів адміністративного примусу певним чином забезпечує захист публічного інтересу.

Таким чином, соціальне призначення адміністративного процесуального права виражається в конструкції правових норм, спрямованих на забезпечення реальної можливості реалізації та захисту в адміністративному (інстанційному), а в необхідних вивпадках й в судовому порядку, прав і законних інтересів приватної (фізичної чи юридичної) особи.

Адміністративне процесуальне право відіграє значну роль у реалізації економічних, соціальних, політичних прав та інтересів людини. Це обмовлено наступним.

1. *Адміністративні процесуальні норми опосередковують функціонування публічної влади в державі*, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права. Саме цим пояснюється, що матеріальне і процесуальне право пов'язані між собою і діалектично, і функціонально¹. Адміністративні процесуальні норми тісно і різноманітно пов'язані з матеріальними ад-

¹ Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 81.

міністративно-правовими нормами та матеріальними нормами інших галузей права.

Однак слід звернути увагу на те, що майже усі матеріальні галузі права (адміністративне, трудове, митне, податкове, земельне, лісове, повітряне, транспортне і навіть цивільне та кримінальне) мають у своєму складі певні процесуальні (процедурні) норми для обслуговування внутрішніх потреб матеріальної галузі, її самоорганізації, які не належать до структури і системи галузевих процесів. Такі нормативні акти як положення, статuti, інструкції, умови, порядок, правила містять норми, що належать до процесуальних (процедурних), які, наприклад, регулюють умови і порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, умови преміювання, нагородження державними нагородами, атестації працівників тощо. Ці норми, хоча і процесуальні за своїм змістом і природою, все ж спрямовані на забезпечення потреб системи, її самоорганізацію та потреб лише своєї матеріальної галузі. Вони реалізуються відповідно до встановлених процедур, регламентуються правовими нормами, проте відношення до галузевих процесів не мають. Тому ми не відносимо їх до адміністративного процесу. На нашу думку, вони не входять ні до юрисдикційних проваджень, ні до проваджень неюрисдикційного характеру, ні до конфліктних чи неконфліктних проваджень¹. Ця діяльність органів управління не становить змісту проваджень і не може стосуватися адміністративного процесу, проте норми, що регулюють її, можна умовно віднести до норм адміністративного процесуального права.

Принциповою відмінністю адміністративного процесу від адміністративного права є те, що *адміністративний процес* — це урегульована нормами адміністративного процесуального права система відносин щодо забезпечення, реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, в деяких випадках і держави або суспільства в цілому, а *адміністративне право* — це система юридичних норм, за допомогою яких регулюються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю пуб-

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 16; Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 214; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 209.

лічної адміністрації в сфері реалізації виконавчо-розпорядчих функцій.

Адміністративні процесуальні норми, що регулюють адміністративні провадження, містяться у багатьох галузях (земельного, трудового, господарського, природоохоронного, банківського, фінансового та ін.) законодавства і забезпечують реалізацію, а в необхідних випадках і захист прав, обов'язків та законних інтересів громадян чи юридичних осіб. Видача ліцензії, наприклад, відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. регламентується процесуальними нормами, які за галузевою ознакою можна віднести до господарського законодавства, але зміст відносин, наявність у відносинах як однієї сторони органа владних повноважень, характеризує їх як засіб, за допомогою якого забезпечується функціонування публічної влади і реалізація прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

2. Адміністративні справи складають значну частину суспільних відносин у сфері державного управління. Вони охоплюють велике коло публічно-правових відносин різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, земельного, митного, податкового, господарського, житлового, соціального забезпечення, цивільного тощо) щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Адміністративною справою визнається звернення фізичних чи юридичних осіб до суду з позовом або до органів владних повноважень із заявою чи скаргою щодо реалізації та захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів, а також вирішення відповідних питань у сфері публічно-правових відносин за ініціативою органів владних повноважень.

У більшості випадків адміністративні справи характеризуються застосуванням адміністративного примусу як одного із впливових методів реалізації норм матеріального права в управлінській діяльності. Це, насамперед, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу. Тенденція до збільшення притягнення до адміністративної відповідальності буде зберігатися і в майбутньому в зв'язку з декриміналізацією злочинів. Значна кількість справ розглядається за заявами громадян, та спостерігається тенденція зростання рівня вирішених у суді справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та їх посадових і службових осіб.

3. *Розгляд і вирішення адміністративних справ завжди несе на собі відбиток практики управління.* Так, реєстрація певного виду підприємницької діяльності тісно пов'язана з управлінням. Орган державної реєстрації шляхом здійснення процесуальних дій реалізує (застосовує) норму матеріального права. Причому ця діяльність передбачена і врегульована певними нормативними актами, входить до кола завдань і функцій реєстраційного органу і є функціональним обов'язком відповідної службової чи посадової особи органу влади.

Отже, розглядає і вирішує адміністративні справи орган публічної влади чи уповноважена ним посадова або службова особа. Зв'язок же між матеріальним і процесуальним правом, як зазначає А. М. Колодій, має такий вигляд: матеріальне право—процес—процесуальне право. Тут матеріальне право визначає процес, а процесуальне право закріплює процесуальні форми, необхідні для реалізації норм матеріального права, регулювання відносин, що склалися у сфері їх застосування¹. Таким чином, реалізація суб'єктивних прав, свобод та інтересів здійснюється через норми процесуального права. Щодо реалізації і захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, то їх здійснення опосередковують саме норми адміністративного процесуального права, *соціальне призначення якого характеризується тим, що за допомогою норм права та способів їх реалізації забезпечується захист публічного інтересу суб'єктів у сфері державного управління.*

Проте розпорошеність норм адміністративного процесуального права в законодавстві інших галузей права не дозволяє стверджувати про кореспондування адміністративному праву такого юридичного явища, як «адміністративний процес» чи «адміністративне процесуальне право». Це і створює головну особливість адміністративного процесу у порівнянні з цивільним і кримінальним процесами: якщо у цивільному і кримінальному процесі тільки санкція потребує застосування відповідних процесуальних форм, то в адміністративному процесі — й диспозиція матеріальної норми². Саме ця особливість і породжує різноманітні підходи до визначення поняття «адміністративний процес» і «адміністративне процесуальне право».

¹ Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 20.

² Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 40.

На нашу думку, захист прав та інтересів людини може бути здійснений лише за умови виведення інституту адміністративного процесу за межі системи адміністративного права, що сприятиме більш широкому і повному дослідженню правових проблем поза ідеологією адміністративного права, а адміністративне право звільняється від невластивих йому функцій. Адже адміністративне право — це державно-владне регулювання суспільних відносин, а адміністративне процесуальне право — це надання адміністративних послуг та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, публічного інтересу суспільства. Крім цього, виділення адміністративного процесуального права в окрему галузь права ініціюватиме вивчення цієї дисципліни у всіх навчальних закладах з підготовки фахівців з вищою юридичною освітою. Це спричинить значний вплив на підготовку фахівців у напрямі адміністративної процесуальної діяльності. А таких спеціалістів, як було зазначено 31 березня 2006 р. на першому в історії адміністративного судочинства в Україні Пленумі Вишого адміністративного суду України, катастрофічно не вистачає.

Розв'язання цього завдання можливе за наявності нових за змістом навчальних програм, підручників, навчальних посібників та науково-методичного забезпечення, а також здійснення наукових досліджень у цій царині.

1.2. Предмет адміністративного процесуального права України

Традиційно склалося, що адміністративно-процесуальні норми складають окремий правовий інститут, який входить до системи адміністративного права, предмет якого складає сукупність правових відносин у сфері публічного (державного і громадського) управління або у сфері публічної діяльності¹.

Адміністративне право характеризується як одна з найрельєфніших галузей публічного права², оскільки управлінські процеси «пронизують» усі сфери життєдіяльності суспільства. На цей час до системи адміністративного права відносять пра-

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 23; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 34.

² *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 31.

вові норми та інститути, які регулюють суспільні відносини, що виникають:

— в процесі здійснення публічного (державного і громадського) управління;

— при здійсненні делегованих повноважень у сфері державного управління;

— при забезпеченні внутрішньоорганізаційного розвитку управлінських систем;

— у зв'язку з наданням адміністративних послуг;

— у зв'язку з розглядом і вирішенням заяв і скарг фізичних та юридичних осіб щодо реалізації та захисту їх прав і законних інтересів;

— у зв'язку з притягненням особи до адміністративної відповідальності, що, до речі, в літературі юридично не виправдано визначається як здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства¹, адже притягнення до відповідальності не входить у сферу адміністративного судочинства (ст. 17 КАСУ);

— у зв'язку зі зверненням фізичних чи юридичних осіб до суду з позовом щодо захисту їх прав, свобод і законних інтересів та ін.

Отже, якщо перші три види правовідносин споріднює їх управлінська діяльність, в якій застосовуються ідентичні форми і методи, то інші зазначені види правовідносин до управлінських можна зарахувати з певною часткою умовності. Саме ці обставини ставлять під сумнів твердження, що адміністративне право регулює якісно однорідні відносини суспільного життя. Проте існування на сьогодні цих правовідносин у складі адміністративного права на теоретичному рівні особливого значення може і не мати, зате на прикладному рівні для суб'єктів публічної адміністрації створюються умови для збереження необмеженого адміністративного розсуду, неминуче може перетворитися на джерело беззаконня.

Зрозуміло, адміністративне право і адміністративний процес мають достатньо спільних ознак: вони виникають у результаті управлінської діяльності з реалізації публічних інтересів; у них обов'язково бере участь суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями; для них характерні відносини владності тощо. Водночас вони мають значну змістовну відмінність. Норми адміністративного права спрямовані на цілеспрямований, організуючий вплив у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності з метою

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 24.

планомірно і владно впливати на суспільні системи, норми ж адміністративного процесуального права спрямовані на забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ.

Автори підручників та іншої літератури адміністративно-правового спрямування одностайно вказують на одну із ознак адміністративного процесу — це вирішення конкретної адміністративної справи. На законодавчому рівні поняття адміністративної справи визначається стосовно до адміністративного судочинства (ст. 3 КАСУ). Але, враховуючи різноманітність сфери публічних відносин, таке визначення адміністративної справи буде неповним, адже за визнанням, вирішенням та захистом своїх прав, обов'язків та інтересів громадяни, фізичні чи юридичні особи звертаються не тільки до суду, а й до інших органів владних повноважень, зокрема до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо. Тому, на нашу думку, *адміністративна справа* — це вирішення органами адміністративної юрисдикції (в тому числі й адміністративними судами) питання про визнання, реалізацію та захист прав, обов'язків, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах, у яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа або інші суб'єкти, які на основі законодавства уповноважені розглядати і вирішувати порушені у справі питання.

У цьому зв'язку, на наше переконання, адміністративне право має регулювати відносини публічної адміністрації і публічні інтереси, а адміністративне процесуальне право — відносини визнання і забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, у тому числі й держави.

Отже, йдеться про наявність поряд із усталеним адміністративним правом окремої самостійної галузі — адміністративного процесуального права. Щоправда, провідні фахівці визнають цілком безпідставними будь-які спроби обґрунтувати самостійне існування адміністративного процесуального права, що регулювали б таке кореспондуюче адміністративному праву явище як «адміністративний процес»¹. З цією тезою погодитися навряд чи

¹ Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 41.

можна. По-перше, поняття «адміністративний процес» і «адміністративне право» не ідентичні. Адміністративний процес — як зазначалося раніше, — це урегульована нормами адміністративного процесуального права система відносин щодо визнання, забезпечення та реалізації і захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у процесуальній формі, а адміністративне право — це системне об'єднання юридичних норм, якими регулюються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією виконавчо-розпорядчих функцій. По-друге, припустимо, що цілісного явища як адміністративний процес в реальності не існує¹, але можемо говорити про різні його форми, які утворюють системне, об'єктивне юридичне поняття незалежно від наукових поглядів (підходів) дослідників. По-третє, адміністративний процес і адміністративне процесуальне право можуть не кореспондувати і не мусять, як на нашу думку, кореспондувати адміністративному праву за аналогією кримінального та цивільного процесу. В цьому і виявляється особливість адміністративного процесуального права та його відмінність від кримінального і цивільного аналогів, що його нормами регулюється застосування не тільки матеріальних норм адміністративного права, а й інших матеріальних галузей права (трудового, цивільного, банківського, фінансового, господарського, земельного, лісового та ін.). Наявність різноманітних проваджень саме й відрізняє адміністративний процес від усіх інших юридичних процесів.

Визнання адміністративного процесуального права як самостійної галузі права в правовій системі України знімає і дискусійне питання щодо місця адміністративної юстиції в системі юридичних процесів. Адже і В. Б. Авер'янов, і О. В. Кузьменко та інші автори сходяться на думці, що адміністративна юстиція не входить до системи адміністративного права², що цілком логічно і вірно. На нашу думку, місце адміністративної юстиції як підгалузі права — саме в системі адміністративного процесуального права (зауважимо: яке не є складовою адміністративного

¹ Колтаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 358.

² Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 42; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 159; Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посібник. — К.: Прецедент, 2007. — С. 6—7.

права та не обов'язково може кореспондувати йому, оскільки адміністративна юстиція — це судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, а діяльність суду не розглядається і не може розглядатися як продовження діяльності адміністрації)¹.

Адміністративне процесуальне право України як системне об'єднання юридичних норм і правових інститутів являє собою складне реально існуюче юридичне утворення, основними завданнями якого є:

1) створення умов для реалізації суб'єктивних прав, свобод і інтересів фізичними чи юридичними особами, а також виконання ними суб'єктивних юридичних обов'язків;

2) забезпечення захисту в процесуальній формі прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб шляхом: а) управлінської (адміністративної) діяльності через виконання завдань і функцій органами владних повноважень, їх посадовими особами; б) поновлення порушеного права органами владних повноважень, їх посадовими особами в судовому порядку за позовом;

3) розгляд і вирішення правових спорів чи спорів про право шляхом: а) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ органами владних повноважень, їх посадовими особами у порядку підлеглості, підвідомчості та компетентності, тобто в адміністративному порядку; б) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ адміністративними судами в порядку судового позову щодо захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері державного управління (публічних відносин).

Ці завдання адміністративного процесуального права, по-перше, визначають предмет правового регулювання суспільних відносин; по-друге, обумовлюють існування двох форм (видів) процесуальної діяльності або двох форм провадження і на теоретичному рівні об'єднують два різні за обсягом явища: а) адміністративну (управлінську) форму процесуальної діяльності (провадження); б) судочинську форму процесуальної діяльності (провадження) одночасно і як форму контролю за діяльністю публічної адміністрації. Спільним у адміністративній і судочинській процесуальній формі можна, на наш погляд, вважати сферу відносин — публічне (державне і громадське) управління.

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 17.

Підсумовуючи викладене, можна вважати, що *предмет адміністративного процесуального права* становить система суспільних правовідносин, які виникають між органом владних повноважень, їх посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами, з іншого, щодо визнання, реалізації і захисту прав і законних інтересів особи і держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, визначеному адміністративним процесуальним законодавством.

1.3. Метод адміністративного процесуального права

У теорії права під методом регулювання суспільних відносин розуміють поєднання (сукупність) прийомів, способів, операцій юридичного впливу на суб'єктів правовідносин. В усіх галузях права з регулятивною метою використовуються такі узагальнюючі засоби як приписи, заборони, дозволи. Проте кожна галузь права послуговується все ж таки сукупністю засобів правового впливу, притаманних тільки для неї¹. Метод правового регулювання визначається предметом, адже що саме конкретний зміст виду суспільних відносин і впливає на обрання спеціальних засобів юридичного впливу, підкреслює професор О. П. Орлюк². Це дійсно так. Наприклад: встановлення кола осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, — статті 213—244¹⁵ КУпАП; забезпечення адміністративного позову — ст. 117 КАСУ; заборона відмови в прийнятті та розгляді звернення, — ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. та інші норми, пов'язані з реалізацією і захистом прав і законних інтересів суб'єктів відносин, сконструйовані та здійснюються переважно з допомогою приписів і заборон.

Отже, конкретний зміст відносин щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ вимагає чіткого і повного правового врегулювання діяльності уповноважених на те компетентних органів та встановлення певної обов'язкової процесуальної форми здійснення цієї діяльності. Під процесуальною формою, як зазначає А. М. Колодій, розуміють систему

¹ *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. — М.: Юрид. лит., 1981. — Т. 1. — С. 295.

² *Орлюк О. П.* Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 12.

передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких урегульовуються всі питання, що виникають в юридичному процесі¹.

Процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень зокрема. Діяльність органів владних повноважень, їх посадових осіб, а також адміністративного суду, що уособлює зміст і спрямованість діяльності держави щодо реалізації і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, регулюється як адміністративним та іншими матеріальними галузями права, так і нормами адміністративного процесуального права.

Процесуальна форма характеризується принаймні двома ознаками: а) виступає як правова форма діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та суду, а також інших суб'єктів адміністративних проваджень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи; б) утворює врегульований обов'язковий правовий режим провадження у адміністративних справах, а також встановлює певний ступінь урегульованості та напруженості процедури. Правовий режим охоплює принципи, способи та гарантії забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності, а також правовий статус суб'єктів адміністративного процесу.

В процесуальній формі знаходить своє вираження зміст адміністративних проваджень. Законодавець встановлює порядок розгляду адміністративних справ, за яким забезпечується відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та утвердження прав і свобод людини. Процесуальна форма:

— забезпечує умови послідовного втілення в життя конституційних принципів державного управління та адміністративного судочинства;

— створює стабільний, стійкий, юридично визначений режим провадження при розгляді і вирішенні індивідуальних адміністративних справ;

— містить гарантії прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

— створює умови, що забезпечують повноту, всебічність і об'єктивність розгляду індивідуальних справ, а також встановлення істини, правильне і справедливе застосування закону;

¹ *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 81.

— включає в себе заходи, що забезпечують оскарження та опротестування рішень, прийнятих при вирішенні індивідуальних адміністративних справ;

— зобов'язує розглядати і вирішувати адміністративні справи відповідно до норм матеріального і процесуального права.

Отже, процесуальна форма характеризується, як правило, відносинами влади і підпорядкування. Права та обов'язки учасників (суб'єктів) адміністративних процесуальних відносин, що складають їх предмет, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на розсуд учасників, що є ознакою імперативного методу регулювання у всіх його формах¹.

Разом із тим, з метою створення реальних можливостей для фізичних і юридичних осіб щодо юридичного захисту своїх прав та рівних прав стосовно належної поведінки з боку органу владних повноважень у багатьох випадках застосовуються не тільки методи прямих приписів, а й засоби непрямого впливу, дозволів (наприклад, узгодження, спільний розгляд і обговорення тих чи інших питань, урахування майнових інтересів тощо), розраховані на рівність сторін. Це яскраво виявляється у провадженнях за заявою чи скаргою, провадженнях з адміністративного судочинства. Закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України принципи — рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 10); змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі — безпосередньо передбачають застосування в процесуальній діяльності засобів диспозитивного методу регулювання.

Таким чином, за змістом метод адміністративно-процесуального права є синтезованим, тобто імперативно-диспозитивним, сутність якого може бути зведена до: а) встановлення певного порядку здійснення процесуальних дій; б) заборони певних дій; в) надання можливості вибору одного із варіантів належної поведінки; г) надання можливості діяти за своїм бажанням². У цьому зв'язку за методом правового регулювання адміністративне процесуальне право має риси, притаманні адміністративному праву та деяким іншим галузям права, оскільки переважна більшість галузей права використовують поєднання імперативного та диспозитивного методів (наприклад,

¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — С. 68—70.

² *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 38.

фінансове, земельне, цивільне процесуальне, кримінально-процесуальне, господарське, транспортне та інші галузі права). Проте це не позбавляє адміністративне процесуальне право статусу окремої самостійної галузі права.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що під *методом адміністративного процесуального права* слід розуміти *систему закріплених юридичними нормами прийомів та засобів впливу на предмет суспільних відносин в процесуальній формі*, за допомогою яких створюються порядок і умови для реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави та розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

1.4. Принципи адміністративного процесуального права та адміністративного процесу

Регулятивні властивості принципів права, незважаючи на їх абстрактний характер, без перебільшення потрібно віднести до основних найзагальніших вихідних положень, засобів, правил, що визначають природу і соціальну сутність юридичного явища. Саме виникнення принципів права як загальносоціальних, зазначає А. М. Колодій, є необхідною умовою наступного їх закріплення у вигляді юридичних принципів і норм¹. Їх формування і правове закріплення відбувається під впливом економіки, політики, моралі, ідеології, стану суспільного життя тощо. Такі категорії як добро, честь, совість, гідність, справедливість у всіх їх проявах є критеріями оцінки поведінки людей і знаходять своє відображення у нормах права, закріплюються ними і набувають сили закону, виконання їх є обов'язковим для усіх учасників суспільних відносин.

У теорії права принципи юридичного процесу розглядаються з точки співвідношення матеріального і процесуального права, що значною мірою визначає їх сутність². Проте в юридичній літературі принципи адміністративного процесуального права як окремої галузі права не досліджувалися. Звичайна річ, адже адміністративний процес до цього часу на доктринальному рівні науковці відносять до системи адміністративного пра-

¹ Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 11.

² Там само. — С. 87—91.

ва. Тому основні дослідження з цього питання розглядаються в контексті принципів адміністративного права¹, державного управління² та окремих адміністративних проваджень³. Спроба О. В. Кузьменко розглянути принципи адміністративного процесуального права у своїй ґрунтовній роботі «Теоретичні засади адміністративного процесу» закінчилася, на жаль, системним аналізом принципів адміністративних проваджень, тобто принципів діяльності суб'єктів владних повноважень, які названі адміністративно-процесуальними принципами⁴.

На наше глибоке переконання, не можна ототожнювати принципи галузі права, за якими формується і функціонує система, та зміст галузі права і принципи діяльності суб'єктів правовідносин, її складових частин, за якими разом із способом здійснення процесуальних дій, гарантіями забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності та правовим статусом суб'єктів адміністративного процесу формується структура адміністративно-процесуального режиму (процесуальної форми). Отже, йдеться про наявність двох груп (видів) принципів: а) принципи адміністративного процесуального права; б) принципи адміністративного процесу, або адміністративно-процесуальні принципи.

Принципи адміністративного процесуального права являють собою складову частину загальноправових принципів, відбивають соціально-політичний стан та потреби суспільства і держави, закріплені Конституцією та іншими законами України, є підґрунтям формування і розвитку адміністративно-процесуальної діяльності. До них належать принципи:

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 29—37.

² Там само. — С. 12—14; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 18—26.

³ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 206—209; *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 33—37; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 272—274; *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 393—400.

⁴ *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 147—155.

- верховенства права;
- презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи;
- верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів;
- забезпечення і охорони інтересів особи і держави;
- диференціації та спеціалізації адміністративного процесу;
- відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів.

1. *Принцип верховенства права.* Цей принцип закріплено у ст. 8 Конституції України, ст. 8 КАСУ та у низці інших установчих актів нашої держави. Вітчизняними теоретиками М. І. Козюброю, А. М. Колодієм, Є. А. Назаренко, М. Й. Орзіхом, П. М. Рабіновичем неодноразово оприлюднювалися думки щодо витлумачення й визначення змісту принципу верховенства права. Його однозначне, уніфіковане розуміння має неабияке значення для юридичної практики. В цьому зв'язку 2 листопада 2004 р. Конституційним Судом України було постановлено рішення, в якому викладене розуміння верховенства права. «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозахисну 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 із 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 отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна із основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права»¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш легкого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-РП-2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 45. — Ст. 2975. — С. 41.

Юридичний зміст визначення верховенства права має три складові: а) справедливість як природно-правовий фундамент розуміння верховенства права; б) позитивістська діяльність держави, тобто наявність державно-вольового інструментарію, насамперед закону і суду; в) легітимація як неодмінна ознака правості соціальних регуляторів, тобто усі соціальні регулятори — право, мораль, традиції, звичаї тощо — мають бути легітимовані суспільством. Такі умови дають можливість сподіватися на впровадження в Україні верховенства права.

2. *Принцип презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи.* Презумпція — це припущення високого ступеня ймовірності правомірної поведінки та законних вимог суб'єкта звернення. Цей принцип ґрунтується на повазі до особистості з урахуванням того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Він слугує запровадженню у право ідей гуманності, законності та справедливості і набуває значення юридичного принципу. Таким є, наприклад, закріплений ст. 62 Конституції України принцип презумпції невинуватості у вчиненні злочину, який розглядається як гарантія свободи і гідності людини, але належить лише до сфери кримінального права та кримінального процесу. Розбудова правової держави та громадянського суспільства потребує запровадження у право презумпції як гуманістичних ідей на законодавчому рівні у всіх юридичних процесах.

У загальних рисах принцип презумпції правомірності в адміністративному процесі знаходить своє вирішення у ст. 7 КУпАП, ст. 6 КАСУ та інших нормативних актах, які регулюють порядок та умови звернення громадян до органів владних повноважень чи вирішення конкретних адміністративних справ. Отже, зміст презумпції правомірності виражається в тому, що вимоги суб'єкта звернення та заінтересованої особи визнаються правомірними, поки інше не буде доведено у результаті розгляду та вирішення адміністративної справи.

Юридичний зміст цього принципу складають такі правила: а) ніхто не зобов'язаний доводити правомірність свого звернення. Доказування правомірності дій особи є її правом, а не обов'язком; б) усі звернення, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду; в) усі сумніви щодо правомірності звернення особи тлумачаться на її користь; г) ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному

суді, до підсудності якого вона віднесена КАСУ; г) ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції; д) ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом; е) постанови або рішення у справах не повинні ґрунтуватися на припущеннях.

3. *Принцип верховенства закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів.* Реалізація цього принципу вимагає: по-перше, прийняття законів, що регулюють процесуальні відносини виключно відповідно до вимог норм Конституції України; по-друге, адміністративно-процесуальні відносини, насамперед визначальні їх сторони, мають бути врегульовані виключно на законодавчому рівні; по-третє, визначення мінімально необхідних повноважень органів виконавчої влади у сфері процесуальної діяльності на базі підзаконних нормативних актів та витіснення й обмеження сфери дії відомчих нормативних актів.

Отже, верховенство закону в системі адміністративно-процесуальних нормативних актів виявляється в тому, що він прийнятий з дотриманням усіх необхідних вимог і процедур, має вищу юридичну силу, відповідає Конституції України й не може бути скасований, призупинений чи підмінений жодним підзаконним актом, виданим органом владних повноважень будь-якого рівня. Прийняття адміністративних процесуальних законів, які не відповідають Конституції України, неприпустиме, бо це може зумовити необґрунтоване обмеження прав, свобод та інтересів людини і громадянина. У разі прийняття підзаконних нормативних актів, які не відповідають законам і Конституції України, такі акти мають бути приведені у відповідність до законодавчої бази, або скасовані. Саме реалізація цих вимог сприяє дійсному забезпеченню прав і свобод громадян.

Юридичний зміст цього принципу полягає в установленні максимальної врегульованості законом адміністративно-процесуальних дій та визначення мінімально необхідних повноважень органів влади щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

4. *Принцип забезпечення і охорони інтересів особи і держави.* Цей принцип в літературі визначається ще як *принцип процесуальної владності*, що означає здійснення певних дій в інтересах усього суспільства. Тобто норми адміністративного процесуаль-

ного права повинні бути сконструйовані таким чином, щоб передбачали зобов'язання (обов'язок) органів, які розглядають і вирішують індивідуальні адміністративні справи, забезпечували захист не тільки інтересів, прав і свобод людини, а й інтереси держави, громадського порядку, підприємств, установ та організацій. Використання інформації, власності, природних ресурсів не може завдати шкоди правам і свободам інших громадян, інтересам суспільства і держави. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей¹. В цьому зв'язку найважливішим завданням діяльності державних органів (судів) є охорона конституційного ладу, встановленого порядку управління, забезпечення державного та суспільного порядку, а також здійснення заходів щодо запобігання вчиненню правопорушень. Урахування інтересів держави тісно пов'язане із забезпеченням охорони інтересів особи. Належне функціонування органів владних повноважень та суду є найважливішим чинником захисту прав, свобод та інтересів особи і, навпаки, законослухняність членів суспільства сприяє нормальному функціонуванню державного апарату і держави в цілому.

Юридичний зміст цього принципу полягає в тому, що права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

5. *Принцип диференціації та спеціалізації адміністративного процесу.* Системний аналіз норм адміністративно-процесуального права дає підстави говорити про наявність двох форм адміністративного процесу — судову та управлінську, які об'єднують принаймні три основні групи адміністративних проваджень: а) провадження в сфері управління; б) провадження з адміністративного судочинства; в) провадження в справах про адміністративні правопорушення. Саме ця характерна особливість для адміністративного процесу, на відміну від кримінального, цивільного чи господарського процесів, потребує належного процесуального врегулювання, диференціації та спеціалізації щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. При цьому варто звернути увагу на те, що провадження з адміністративного судочинства не можна розглядати як форму управлінської діяльності.

Отже, диференціація і спеціалізація з розгляду і вирішення адміністративних справ викликані особливою соціальною го-

¹ Конституція України // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 68.

строю, пов'язаною зі сферою управлінської (публічної) діяльності, та обумовлені наступними чинниками: а) необхідністю оперативного та своєчасного реагування і вирішення адміністративних справ у строки, визначені законом з метою уникнення зволікання в управлінській діяльності; б) потребою повного, всебічного розгляду адміністративної справи та установлення об'єктивної істини фахівцями у різних галузях управління; в) значною кількістю органів (посадових осіб), уповноважених розглядати і вирішувати справи по суті, що вимагає чіткої їх спеціалізації та вичерпного окреслення обсягів та меж повноважень; г) забезпеченням ведення процесу менш обтяжливими фінансовими витратами держави; г) можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів (посадових осіб), що порушують права і законні інтереси фізичних чи юридичних осіб; д) створенням умов і порядку судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

Юридичний зміст зазначеного принципу полягає в розмежуванні на законодавчому рівні компетенції уповноважених органів (посадових осіб) щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

б. *Принцип відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів.* Конституційне закріплення тези (ст. 9), що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, є тим підґрунтям, на підставі якого система норм адміністративного процесуального права буде поновлюватися нормами світової цінності. Характерно, що останнім часом уже зроблені певні кроки щодо застосування норм міжнародно-правових актів у законодавстві України. Наприклад, ч. 6 ст. 9 КАСУ закріплено: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого дана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовується правило міжнародного договору». Проте, якщо міжнародний договір не відповідає Конституції України повністю чи частково і ця невідповідність визнана Конституційним Судом України, як, наприклад, зазначено у Висновку Конституційного Суду України від 11 липня 2001 р., справа № 1-35/2001 про

Римський Статут¹, то такий договір або його частина не підлягають застосуванню в Україні.

Юридичний зміст цього принципу полягає в імплементації світових правових цінностей, досягнутих людством, у правову тканину України.

Всі принципи тісно пов'язані між собою, постійно взаємодіють, але кожний із них зберігає свою власну цінність для побудови і перебігу процесу, свій юридичний зміст. Будучи у тісній взаємодії, взаємозв'язку, одні принципи сприяють здійсненню інших, але це не означає, що одні принципи *підкоряються* іншим, що існують принципи які є тільки гарантіями здійснення інших принципів, а тим більше — такими, що впливають із інших принципів². Отже, може йтися не про просту сукупність, а про систему принципів адміністративного процесуального права, до якої, як зазначалося вище, входять й адміністративно-процесуальні принципи.

Принципи адміністративного процесу, на яких базується процесуальна діяльність суддів, органів (посадових осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи, за визначенням В. К. Колпакова, являють собою позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах, або є узагальненням діючих у державі юридичних правил³.

В юридичній літературі є різноманітні підходи до класифікації процесуальних принципів. Так, деякі автори виділяють загальні, міжгалузеві та галузеві принципи⁴, інші такого поділу взагалі не роблять⁵, ще інші автори поділяють їх на конститу-

¹ Див.: Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 4. — С. 35—44.

² *Михеєнко М. М.* Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 225.

³ *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 394.

⁴ *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 147—155; *Чорнооченко С. І.* Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 29; *Коваленко Є. Г.* Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 47.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 207—209; *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 33—37; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 272—274.

ційні та інші принципи¹. Отже, як бачимо, в юридичній літературі дослідженню процесуальних принципів приділена значна увага, оскільки вони закріплені в законі та відображають панівні в державі політичні, соціальні і правові ідеї побудови адміністративного процесу.

На нашу думку, оскільки кожний адміністративно-процесуальний принцип має свою власну цінність, є самостійним юридичним утворенням, то особливої потреби в класифікації їх за якісними відмінностями немає. Достатньо було б обмежитися суто кількісною їх характеристикою. Однак різноманітність проваджень у адміністративному процесі обумовлює й наявність принципів, які підкреслюють певні особливості адміністративного провадження та впливають на побудову адміністративно-процесуальної форми (режиму). Наприклад, не у всіх провадженнях можуть застосовуватися принципи безоплатності адміністративних проваджень, швидкості та економічності розгляду справи, добровільності звернення громадян до органів, уповноважених розглядати адміністративні справи, етичності у стосунках, підконтрольності тощо.

Отже, з метою більш повного пізнання наукою системи принципів доцільніше розглядати їх через призму завдань, які вони виконують для забезпечення здійснення адміністративно-процесуальної діяльності, тобто за предметом правового регулювання. Усі принципи за такими ознаками умовно можна поділити на: функціональні та організаційні.

До **функціональних** належать принципи, які визначають спрямованість адміністративного процесу, форму і зміст його інститутів. Це принципи: законності; гласності; об'єктивної істини; перегляду рішень органу, уповноваженого розглядати адміністративні справи; обов'язковості виконання прийнятого рішення та ін.

Принцип законності є найважливішим принципом адміністративного процесу, характеризується неухильним виконанням, дотриманням усіма учасниками суспільних відносин вимог нормативно-правових актів. Законність як стан (режим) суспільства передбачає: а) наявність досконалого законодавства; б) повне і неухильне виконання нормативних актів державними органами, посадовими особами, організаціями та громадянами за біблейським правилом «гріх є беззаконіє»; в) верховенство

¹ Михеєнко М. М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні: Вибрані твори. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 224—225.

закону щодо всіх інших правових актів; г) єдність розуміння і застосування законів на всій території України; г) рівність усіх громадян у правовому захисті й у виконанні громадянами правових приписів; д) невідворотність юридичного реагування, впливу на осіб за вчинені ними правопорушення; е) здійснення державного нагляду і громадського контролю за дотриманням, виконанням і використанням норм законодавства.

Правове закріплення положень про те, що: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 9 КАСУ); провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюються на основі суворого додержання законності (ст. 7 КУпАП); процесуальні дії та прийняття рішень уповноваженим суб'єктом здійснюються виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; додержання вимог закону забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження встановленими законом способами (ст. 7 КУпАП), підкреслюють специфічність принципу законності. Ця специфічність характеризується наступним: а) усі органи, уповноважені розглядати адміністративні справи, створюються лише відповідно до закону. Наприклад, порядок утворення судів регламентується ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», утворення адміністративних комісій для розгляду справ про адміністративні правопорушення — ст. 215 КУпАП. Законом устанавлюються і відповідні повноваження щодо розгляду адміністративних справ; б) при застосуванні своїх повноважень чи виконанні своїх обов'язків вони (органи) мають діяти відповідно до закону. Відоме положення «дозволено все, що не заборонено законом» може бути використане лише громадянами і не може бути застосоване органом владних повноважень чи його посадовою особою. Для органів владних повноважень, їх посадових осіб діє правило «дозволено тільки те, що передбачено законом». Отже, рішення або дія, що порушують закон, не мають юридичної сили. Наприклад, не може бути накладене адміністративне стягнення пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення (ст. 38 КУпАП), у протилежному випадку постанова про накладення стягнення не буде мати юридичної сили; в) у всіх випадках рішення органів владних повно-

важень, їх посадових осіб має бути відкритим для перевірки вищестоящим органом, судом чи прокуратурою як за заявою чи скаргою особи, так і з власної ініціативи.

Виходячи з викладеного, принцип законності реалізується шляхом: 1) установлення Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, правових основ діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб, громадян, підприємств, установ і організацій; 2) створення організаційно-правового механізму, що забезпечує неухильне виконання чинного законодавства всіма суб'єктами адміністративного процесу та установлення процесуальної процедури розгляду адміністративних справ; 3) закріплення адміністративного, судового, апеляційного та касаційного порядку перевірки законності та обґрунтування прийнятих рішень органами владних повноважень; 4) здійснення судового конституційного контролю, контролю з боку законодавчої та виконавчої влади, нагляду прокуратури, судового контролю за законністю актів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств, установ і організацій та їх посадових осіб.

Така значна увага до характеристики принципу законності пояснюється тим, що, незважаючи на широке й досить повне дослідження його змісту у філософській, соціологічній, політичній, юридичній літературі та інших наукових джерелах, його значення невичерпне для затвердження вищої соціальної ідеї — справедливості як регулятора суспільних відносин і загальнолюдських вимірів права.

Разом із тим, варто звернути увагу на те, що з розбудовою громадянського суспільства відповідним чином поповнюється зміст і якісна сутність засадничих ідей держави. Йдеться про випадки, коли процесуальні процедури не врегульовані, нечітко визначені: підвідомчість справ; строки й місце розгляду справи; перелік належних доказів у справі; коло осіб, які можуть бути допитані як свідки, та ін. В умовах такої невизначеності не виключене порушення прав та інтересів громадян чи юридичних осіб. З метою уникнення помилок у правозастосовчій практиці на основі вивчення і узагальнення судової практики, аналізу судової статистики Пленум Верховного Суду України та Пленум Вищого адміністративного суду дають роз'яснення з питань застосування законодавства, норм процесуального права та органі-

зації судової діяльності. Ці роз'яснення хоча й не є нормами права, але, враховуючи ту обставину, що постанови Пленуму відображають позицію Верховного Суду України з певних питань, нижчі суди не можуть їх ігнорувати, вже хоча б тому, що при оскарженні їх рішень Верховний Суд, очевидно, матиме ту саму позицію¹. Отже, адміністративний прецедент в Україні не визнається, а фактичне використання роз'яснень Верховного Суду містить елементи адміністративного чи судового прецеденту.

Крім цього, ч. 7 ст. 9 КАСУ встановлено можливість застосування судом аналогії закону та аналогії права. У разі відсутності закону, що регулює відповідні відносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Отже, законодавець покладає обов'язок на суд розглянути справу по суті, застосовуючи подібні за змістом норми або загальні приписи та опосередковані способи реалізації суб'єктивних прав громадян, якщо процесуальні процедури неврегульовані або нечітко визначені.

Однак застосування аналогії закону можливе лише за таких умов: а) відносини мають бути адміністративно-правовими; б) ці відносини не врегульовані адміністративним процесуальним законодавством; в) в інших законах існують норми, що регулюють подібні за змістом публічні відносини. Проте, якщо відсутні норми чи закони (нормативні акти), що регулюють подібні публічні відносини, то застосовується аналогія права. Умови застосування аналогії права наступні: а) відносини сторін є публічно-правовими; б) ці відносини не врегульовані адміністративним процесуальним правом; в) відсутні норми (закони), що регулюють подібні за змістом правовідносини. У такому разі суд виходить із загальних приписів Конституції та принципів права, а також змісту матеріальних норм, що потребують реалізації адміністративно-процесуальним шляхом.

Принцип гласності є заходом не тільки і не стільки інформування суспільства про діяльність державних органів², скільки спо-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 51.

² Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 208; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 36.

собом надання інформації про стан розгляду і вирішення індивідуальної справи у сфері публічних відносин. Він є певною формою контролю суспільства за роботою органів (судів), уповноважених розглядати адміністративні справи, особливо через засоби масової інформації, а також і безпосередньо громадянами.

Законодавство України передбачає чіткі приписи забезпечення гласності і відкритого розгляду адміністративних справ (ст. 12 КАСУ, ст. 249 КУпАП), ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» та ін.), зміст яких характеризується:

а) наданням судом, органами (посадовими особами), які уповноважені розглядати адміністративні справи, інформації учасникам проваджень про дату, час і місце розгляду справи та ухвалені рішення;

б) встановленням положення, що кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із рішеннями у будь-якій розглянутій відкритій справі, які набрали законної сили;

в) відкритим розглядом адміністративних справ з участю представників громадських організацій, засобів масової інформації, громадян тощо;

г) веденням протоколів засідання та (з 1 січня 2008 р.) повним фіксуванням судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу;

г) можливістю використання присутніми особами при розгляді справи портативних аудіотехнічних засобів;

д) можливістю проведення в місці розгляду справи фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури та трансляції по радіо і телебаченню;

е) оголошенням рішення, яке було ухвалене у відкритому розгляді, прилюдно.

З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах за місцем навчання або проживання порушника (ст. 249 КУпАП).

Обмеження гласності і відкритості при розгляді і вирішенні адміністративної справи може бути:

а) в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи;

б) з метою нерозголошення державної, військової, банківської, комерційної, інформаційної та іншої таємниці, що охоро-

няється законом. Проте інформація суспільно значима не може вважатися закритою чи з обмеженим доступом інформацією.

Принцип об'єктивної істини характеризується тим, що орган (посадова особа) або суд, які розглядають адміністративні справи, зобов'язані забезпечити встановлення реальних фактів та дати їм повну, об'єктивну оцінку, з'ясувати всі обставини справи, які мають значення для прийняття обґрунтованого рішення. Основними елементами цього принципу є: а) своєчасність розгляду справи; б) всебічність розгляду справи; в) повнота розгляду справи; г) об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; г) встановлення істини у даній справі. Цей принцип виключає прояви суб'єктивізму та забезпечує прийняття справедливого рішення.

Для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ, законності судових рішень, в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій (ч. 2 ст. 6 Закону «Про судоустрій України», звернення до яких за захистом своїх прав і законних інтересів є доступним будь-кому).

Принцип перегляду рішень органу, уповноваженого розглядати адміністративні справи. Положення ст. 55 Конституції України — кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб і службових осіб — знайшло свій розвиток у низці законодавчих актів. Учасники адміністративного процесу мають право відповідно до чинного законодавства звернутися у порядку підлеглості до вищого органу (посадової особи) або до суду на власний розсуд за захистом прав та інтересів з вимогою перегляду рішення в адміністративній справі. Ця важлива гарантія законності і обґрунтованості прийнятого рішення регламентується ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», гл. 24 «Оскарження і опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення» КУпАП, ст. 393 Митного кодексу України, главами 1 і 2 розділу IV Кодексу адміністративного судочинства України, а також роз'ясненням в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» (п. 8).

Перегляд — це, по суті, розгляд справи органом (посадовою особою) або судом, які наділені правом скасовувати, змінювати або залишати прийняте рішення без змін. При цьому перегляд справи судом може здійснюватися як у порядку оскарження дій

чи рішення (постанови) органу владних повноважень, їх посадових осіб, так і в порядку оскарження судових рішень шляхом забезпечення апеляційного та касаційного провадження.

Апеляційне провадження в суді вищої інстанції є основним способом оскарження судових рішень, які не набрали чинності. Суд апеляційної інстанції переглядає законність та обґрунтованість судових рішень суду першої інстанції в межах апеляційної скарги, однак може провести своє судове слідство, або обмежитись тими матеріалами, які є в справі.

Касаційне провадження є перевіркою законності адміністративних судових рішень. Судом касаційної інстанції є Вищий адміністративний суд України. У виняткових випадках, вірніше, у разі перегляду судових рішень за винятковими обставинами, судом касаційної інстанції є Верховний Суд України. В касаційному порядку судові рішення першої та апеляційної інстанцій можуть бути оскаржені тільки з мотивів неправильного застосування норм матеріального права чи процесуального права.

Принцип обов'язковості виконання прийнятого рішення. Цей принцип є однією із основних засад, що підкреслює авторитет державної влади і сприяє утвердженню законності. Обов'язковість рішень надає їм властивості закону в адміністративній справі. Конституція України передбачає, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124). Цій нормі відповідає ст. 14 КАСУ, яка встановлює, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. За невиконання судових рішень службовими чи посадовими особами передбачена кримінальна — ст. 382 КК України та адміністративна — ст. 185⁶ КУпАП відповідальність.

Обов'язковість виконання постанови про накладення адміністративних стягнень та виконання адміністративного акта, прийнятих уповноваженими органами за результатами розгляду адміністративної справи, з дня набрання ними чинності передбачено відповідно до КУпАП — ст. 298, якою встановлюється що постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Проте, на відміну від виконання судових рішень, юридичної відповідальності за невиконання постанов про накладення адміністративних стягнень та за не-

виконання адміністративного акту, прийнятого за результатами розгляду справи, не передбачено. Це створює умови для чиновницького апарату діяти на свій розсуд, а для правопорушників — ухилитися від виконання постанов і рішень органів, уповноважених розглядати адміністративні справи, що на практиці залишаються невиконаними понад 50% постанов про накладення адміністративних стягнень. В Законі України «Про звернення громадян» взагалі не передбачена обов'язковість виконання прийнятих рішень, що створює ще більшу тяганину, завантажує органи влади неодноразовими скаргами. Зрозуміло, що встановлювати обов'язковість виконання прийнятого рішення може й немає сенсу, оскільки значна частина звернень буває «дріб'язковими», однак певні механізми їх реалізації — не завадило б, а не обмежуватися лише заходами контролю та нагляду, які в основному стосуються дотримання законності.

До *організаційних* належать принципи, які визначають процесуальну діяльність органів (посадових осіб), судів, уповноважених розглядати індивідуальні адміністративні справи. Це принципи: юрисдикційної підвідомчості адміністративних справ; рівності учасників адміністративного процесу перед законом; провадження процесу державною мовою; публічності (офіційності); швидкості та економічності процесу та ін.

Принцип юрисдикційної підвідомчості адміністративних справ своє законодавче закріплення знаходить безпосередньо у провадженнях з адміністративного судочинства та у справах про адміністративні правопорушення. На нашу думку, це один із принципів, який відмежовує адміністративний процес від управлінської діяльності шляхом чіткого розподілу справ за органами, уповноваженими їх розглядати, виходячи з того, що державні органи діють в адміністративному процесі у межах закріпленої за ними компетенції. Отож, чітка регламентація повноважень органів влади (посадових осіб), судів має бути однією із ознак адміністративного процесу, а не віртуальною узагальненістю діяльності органів влади щодо реалізації матеріальних норм.

Принцип розгляду адміністративних справ за підвідомчістю має велике прикладне значення. Це, по-перше, розвантаження судових органів від невластивих для них справ шляхом їх вирішення в адміністративному порядку, в тому числі й значної частини справ про адміністративні правопорушення; по-друге, адміністративні справи розглядаються компетентними органа-

ми, які найбільш обізнані в тій чи іншій справі і можуть прийняти кваліфіковане рішення; по-третє, відбувається певна спеціалізація з розгляду справ з урахуванням рівня кваліфікації, обсягу повноважень, сфери діяльності, системи і структури побудови органів влади тощо.

У провадженнях з адміністративного судочинства розрізняють: а) предметну підсудність, правила якої дозволяють визначити, який адміністративний суд буде розглядати справу за першою інстанцією; б) територіальну підсудність, яка дозволяє розмежувати предметну компетенцію адміністративних судів одного рівня залежно від місця розгляду справи; в) інстанційну підсудність, яка дозволяє розмежувати компетенцію адміністративних судів різного рівня (статті 18—21 КАСУ).

У провадженнях про адміністративні правопорушення з врахуванням різноманіття адміністративних правопорушень справи розглядаються: а) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; б) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; в) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); г) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України (статті 218—244¹⁵).

Адміністративні провадження в сфері управління розглядаються уповноваженими на те органами (посадовими особами), до компетенції яких безпосередньо належить вирішення питання щодо визнання і задоволення прав, свобод і законних інтересів особи.

Принцип рівності учасників адміністративного процесу перед законом визначається конституційним положенням (ст. 24), за яким не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками знайшов своє закріплення у всіх юрисдикційних процесах — кримінальному, цивільному, господарському (ст. 16 КПК, ст. 5 ЦПК, ст. 4² ГПК), у тому числі й в адміністративному — ст. 10 КАСУ, ст. 248 КУпАП. Суть цього принципу полягає у відсутності будь-яких переваг учасника адміністративного провадження перед іншими. Орган, який розглядає адміністративну справу, зобов'язаний поважати честь і гідність усіх учасників процесу. За порушення

рівноправності громадян встановлена кримінальна відповідальність ст. 161 КК України).

Принцип провадження процесу державною мовою. Зміст цього принципу в юридичній літературі в деяких випадках підмінено поняттям «провадження процесу національною мовою». Наприклад, дослідники В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко на підставі норм Закону України «Про мови в УРСР» і посилаючись на багатонаціональний склад населення України вказують, що поряд із українською може використовуватися мова національності чи мова, яка прийнята для всього населення¹. Звичайно, учасники адміністративного процесу мають право на використання мови прийнятою для сторін або користуватися послугами перекладача. Це право знаходить своє закріплення і у нормативних актах — ст. 268 КУпАП, ст. 15 КАСУ, ст. 6 Закону України «Про звернення громадян» та ін. Встановлення національної мови в провадженні затверджує пріоритет загальнолюдських цінностей, забезпечує мовний суверенітет кожної людини. Однак можливість використання прийнятої для сторін мови або користування послугами перекладача і законодавче закріплення мови здійснення адміністративного провадження — суть речі різні. Тому важко погодитися з тим, що *провадження національною мовою* є принципом адміністративного процесу.

У Конституції України принцип національної мови провадження не знайшов свого прямого закріплення, а ст. 10 встановлює, що державною мовою в Україні є українська мова. Отже, принцип провадження процесу державною мовою одержав своє законодавче закріплення у законодавстві про судоустрій, кримінальному, цивільному господарському процесі та у зазначених вище нормативних актах, у яких встановлено, що адміністративне провадження (судочинство) здійснюється державною мовою, а також судові рішення і процесуальні документи складаються державною мовою.

Принцип публічності (офіційності) адміністративного процесу виражається у закріпленні обов'язку органу адміністративної юрисдикції здійснювати розгляд і вирішення адміністративної справи і пов'язані з цим дії від імені іншої держави. На органи

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 399; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 151; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 274.

адміністративної юрисдикції покладено вживати передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ст. 11 КАСУ, ст. 251 КУпАП). Слід зазначити, що переважно ці дії здійснюються за державний рахунок. Водночас орган адміністративної юрисдикції не є суб'єктом доказування, а тільки оцінює докази.

Принципи швидкості та економічності адміністративного процесу обумовлюється наслідком оперативної управлінської діяльності. В цьому зв'язку залежно від категорії адміністративних справ законодавством установлюються певні строки провадження, протягом яких адміністративна справа має бути розглянута і вирішена по суті. Так, ст. 277 КУпАП встановлюються строки розгляду справ про адміністративні правопорушення: 15 діб — загальний строк; 1 доба — при розгляді правопорушень, пов'язаних з обігом наркотичних засобів, дрібного хуліганства та ін.; 3 доби — незаконна торговельна діяльність, порушення порядку проведення мітингів та ін.; 5 діб — дрібне викрадення чужого майна та ін.; 7 діб — порушення правил користування енергією чи газом. Законом України «Про звернення громадян» (ст. 20) передбачено, що звернення розглядаються і вирішуються у термін не більш одного місяця від дня їх надходження. Якщо у місячний термін вирішити справу неможливо — встановлюється додатковий термін, але загальний термін вирішення справи не може перевищувати сорока п'яти днів. Також строки розгляду справи передбачені і в інших нормативних актах.

У Кодексі адміністративного судочинства України законодавець вживає поняття «розумний строк» — найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (п. 11 ст. 3 КАСУ). Проте розгляд адміністративної справи у судовому засіданні не може перевищувати двох місяців із дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122 КАСУ), а в окремих випадках — провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів; дій або бездіяльності виборчих комісій; органів виконавчої влади, які порушують законодавство про вибори та референдуми, тощо — встановлено дво-, три-, п'ятиденний строк розгляду справи, а то й невідкладно (статті 171—176, 180—183 КАСУ).

Таким чином, встановлення порівняльно невеликих строків розгляду і вирішення адміністративних справ, по-перше, виключає зволікання у розгляді справи з боку органу адміністративної юрисдикції, а, по-друге, ведення процесу в часові рамки сприяє скороченню матеріальних витрат на його здійснення.

Визначення конкретних строків розгляду та вирішення адміністративних справ є тим чинником, за допомогою якого можна стверджувати про необґрунтованість «широкого» розуміння адміністративного процесу. Адже розгляд «справ», якщо вони є справами щодо провадження з обробки та прийняття нормативних актів; прийняття індивідуальних актів управління; про застосування заходів попередження тощо; так звані провадження в «широкому розумінні» у часові рамки не укладені, а це одна із вимог до органу адміністративної юрисдикції в правозастосовчій практиці.

В юридичній літературі називаються й інші принципи адміністративного процесу, зокрема: самостійності в прийнятті рішення¹; відповідальності посадових осіб; контролю; активності правозастосовчих органів; двоступеневості адміністративного процесу; активності правозастосовчих органів; мотивації; дійсних та справжніх можливостей тощо² не можуть, на нашу думку, розглядатися як принципи із наступних міркувань: 1) згадані вимоги характерні для всіх видів правозастосовчої діяльності; 2) ця діяльність регламентується правовими нормами, які не мають процесуального характеру; 3) ці вимоги («принципи») не визначають умов побудови будь-якого юридичного процесу, в тому числі й адміністративного, а утворювати «структурний конгломерат» немає потреби.

Слід зазначити, що всі принципи тісно пов'язані між собою, постійно взаємодіють, закріплюють вихідні, нормативні положення і виступають критеріями поведінки суб'єктів адміністративного процесу. Всі вони встановлені Конституцією та законами України і складають демократичне підґрунтя для розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин.

Таким чином, принципи адміністративного процесуально-го права та адміністративного процесу — це закріплені в нор-

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 37.

² Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 153—155.

мах адміністративного процесуального законодавства основні засади формування галузі права та структури адміністративно-процесуальної форми щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та інтересів держави під час розгляду конкретних індивідуальних адміністративних справ.

1.5. Система адміністративного процесуального права

Адміністративне процесуальне право, як і будь-яка інша галузь права, має власну внутрішню будову, елементами якої є юридичні норми та інститути, спрямовані на забезпечення доступного і зручного розуміння правових приписів під час розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також вивчення і усвідомлення механізму правового регулювання процесуальних правовідносин. Ознаками системи адміністративного процесуального права є:

а) *структурність* — тобто система складається з визначених елементів — процесуальних норм;

б) *об'єднаність* цих норм, розташованих іноді в різних джерелах процесуального права, в правові інститути (підгалузі), що регулюють предметні якісно однорідні суспільні відносини;

в) *логічність об'єднання та єдність взаємозв'язків* між нормами і правовими інститутами (підгалузями), в результаті чого одні й ті самі норми (інститути) можуть впливати на суспільні відносини в різноманітних провадженнях на їх різних стадіях;

г) *предметність і сфера регулювання суспільних відносин*, за якою визначається галузева належність права;

г) *цілісність системи*, яка внаслідок динамічності якісно не втрачає властивостей її елементів.

Отже, система адміністративного процесуального права може бути визначена як сукупність процесуальних норм та інститутів, об'єднаних у логічній послідовності і необхідних взаємозв'язках щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин та (визначення) встановлення механізму правового регулювання процесуальних відносин.

Серед усієї сукупності процесуальних норм виділяються норми, які мають універсальний характер і розраховані на застосування у всіх видах і стадіях адміністративного процесу (су-

дочинства). Ці норми складають *Загальну частину* адміністративного процесуального права. Вони визначають завдання і сутність адміністративного процесу.

Загальна частина адміністративного процесуального права поєднує правові норми та теоретичні положення, що розкривають:

- поняття адміністративного процесуального права та його основні категорії;
- принципи адміністративного процесуального права;
- адміністративні процесуальні відносини;
- сутність адміністративного процесу та його зміст;
- коло суб'єктів і учасників адміністративних проваджень;
- докази в адміністративному процесі;
- процесуальні строки та їх значення;
- заходи процесуального примусу та відповідальності в адміністративному процесі тощо.

Однак специфіку кожного виду провадження (судочинства) відображають окремі норми, їх комплекси — правові інститути. Такі норми складають *Особливу частину* адміністративного процесуального права. Вони розкривають сутність та зміст окремих видів проваджень:

- провадження за заявою суб'єкта звернення щодо визнання, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів та визначення кола обов'язків;
- провадження за ініціативою органа владних повноважень;
- провадження за скаргою суб'єкта звернення;
- провадження з адміністративного судочинства;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Зміст Загальної і Особливої частин адміністративного процесуального права є взаємозалежним і складає єдине ціле. Норми та інститути Загальної частини мають значення для усіх видів адміністративних проваджень та їх стадій. Наприклад, норми, що визначають поняття доказів, їх належність і види та покладення обов'язку доказування, застосовуються у всіх випадках при розгляді й вирішенні конкретної адміністративної справи і, навпаки, провадження за заявою чи скаргою суб'єкта звернення або за позовом чи в справах про застосування заходів примусу ґрунтуються на певних, відповідних доказах. Ті самі приклади можна навести з дотримання процесуальних строків, принципів провадження, застосування заходів процесуального примусу, встановлення наявності правовідносин та ін.

Разом із тим, норми адміністративного процесуального права взаємодіють і з нормами інших процесуальних і матеріальних галузей права.

1.6. Взаємодія адміністративного процесуального права з іншими галузями права

Адміністративне процесуальне право, як і будь-яка інша галузь права, має власний предмет правового регулювання — суспільні відносини, що забезпечують реалізацію та захист прав, свобод і інтересів фізичних і юридичних осіб в публічній сфері та відповідне нормативне врегулювання цих відносин. Однак, як зазначає О. В. Кузьменко, наявність двох об'єктивних ознак галузі права — предмета регулювання та певної системи організації — ще не дає підстав для твердження про можливість виокремлення певної групи норм в окрему галузь права. Для цього треба підтвердження щодо здатності цієї групи норм взаємодіяти не тільки з нормами однойменної матеріальної галузі права, а й з матеріальними нормами інших галузей¹.

Системний підхід до вивчення юридичних явищ, аналіз чинного законодавства показують, що норми адміністративного процесуального права тісно пов'язані з нормами інших галузей права.

З конституційним правом. Конституція України визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); право громадян на участь в управлінні державними справами (ст. 38), право на мирні збори (ст. 39), право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб (ст. 40); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен зобов'язаний не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині (ст. 66); кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори (ст. 67); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Ці та інші матеріальні норми Конституції України тісно пов'язані з адміністратив-

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 131.

ними процесуальними нормами при реалізації і захисті зазначених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Норми адміністративного процесуального права мають тісний зв'язок з *нормами цивільного права*. Так ч. 2 ст. 11 ЦК України встановлено, що у випадках, визначених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади та місцевого самоврядування. Цивільним кодексом України встановлюється державна реєстрація фізичних осіб (ст. 49) і правові форми участі держави і у цивільних відносинах (ст. 167); розмежування відповідальності за зобов'язаннями держави (ст. 176); право на особисту недоторканність (ст. 289); умови викупу пам'ятки історії та культури з ініціативи державного органу (ст. 352); реквізиція з ініціативи державного органу в разі виникнення певних надзвичайних обставин (ст. 353); відшкодування шкоди, завданої органами держави (статті 1173—1177); державна реєстрація права на спадщину (ст. 1299) тощо. Реалізація цих прав тісно пов'язана з адміністративними провадженнями.

Через норми адміністративного процесуального права реалізуються певні *сімейні правовідносини*. Наприклад, соціальна і економічна підтримка та розвиток сім'ї; державна допомога сім'ям з дітьми; реєстрація актів цивільного стану; усиновлення; підтримка прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу; нагляд за дотриманням прав дітей та ін.

За допомогою норм адміністративного процесуального права значною мірою реалізуються відносини у сфері дії *господарського права*. Господарським кодексом України передбачено обмеження конкуренції (ст. 26), монополізму (ст. 27); заборона неправомірних угод між суб'єктами господарювання (ст. 30), дискримінації суб'єктів господарювання (ст. 31), недобросовісної конкуренції (ст. 32), неправомірного використання ділової репутації суб'єкта господарювання (ст. 33), створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції (ст. 34) та інші, відповідальність за порушення яких передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (статті 164³, 166¹, 166², 166³), а розгляд справ і притягнення до відповідальності здійснюється саме через адміністративно-процесуальні норми. Господарським кодексом України передбачена державна реєстрація суб'єктів господарювання (ст. 58), ліцензування, патентування та квотування у господарській діяльності (ст. 14), процедури визнання суб'єкта підприємництва банкрутом (гл. 23) та інші відносини

регулюються шляхом здійснення адміністративних проваджень. Крім цього, главами 27 та 28 ГК України передбачено застосування адміністративно-господарських санкцій та відповідальності за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства, що також потребує застосування адміністративних процесуальних норм при розгляді і вирішенні справи про спір чи спору про право в адміністративному чи судовому порядку.

З *кримінальним правом*. Частиною 2 ст. 38 КУпАП передбачено, що у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через місяць із дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. Статтею 253 КУпАП встановлено, якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання. Отже, притягнення до адміністративної відповідальності певним чином пов'язане і з матеріальними нормами кримінального права.

Адміністративні процесуальні норми взаємодіють з нормами у сфері: *фінансового права*, наприклад, щодо обігу цінних паперів та діяльності фондового ринку, банківської діяльності тощо; *трудового права* — щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці; *земельного права, житлового права, природоохоронного права, лісового права, водного права* — щодо правил використання земельних, лісових, водних ресурсів та житлового фонду і відповідальності за їх порушення; *податкового права, митного права* — щодо сплати податків і зборів; *транспортного права* — щодо правил безпеки перевезень пасажирів, пошти, багажу, вантажів та відповідальності у разі їх порушення.

1.7. Адміністративне процесуальне право як самостійна галузь у системі права України

Історія розвитку і становлення адміністративного процесуального права України характеризується неоднозначністю і суперечливістю в розумінні науковцями поняття, змісту та юридичної природи адміністративного процесу зокрема, та адміністративного процесуального права в цілому. В юридичній літературі використовуються різноманітні підходи до усвідомлення і визначення

цього цілком матеріального, реально існуючого юридичного явища: від визнання адміністративного процесу як засобу розв'язання суперечок між сторонами адміністративних правовідносин — «вузької» концепції адміністративного процесу до управлінської «широкої» концепції адміністративного процесу, якою охоплюється вся діяльність суб'єктів владних повноважень із приводу реалізації матеріальних норм не тільки адміністративного права, а й інших галузей права¹ та визнання адміністративного процесу лише виключно діяльністю органів судової влади².

Поява в правовій системі нового правового інституту, підгалузі чи галузі права обумовлюється багатьма чинниками економічного, соціального, політичного, юридичного характеру, потребами будівництва громадянського суспільства та є об'єктивною закономірністю розвитку держави. Соціальна спільність держави має якісно нову правову систему забезпечення і захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Проте і на сьогодні провідні науковці у галузі дослідження процесуальних відносин — Ю. П. Битяк, І. П. Госніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М. Тищенко та інші — під адміністративним процесом розуміють: порядок, правила, за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права; діяльність виконавчих органів щодо реалізації адміністративного та інших галузей права; щодо адміністративних проваджень належать нормотворчі, установчі, дисциплінарні, виконавчі, контрольні провадження та провадження з діловодства тощо; що провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності³.

¹ Детальніше див.: *Кузьменко О. В., Гуржій Т. О.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 5—14.

² *Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С.* Адміністративний процес України: Навч. посібник. — К.: Прецедент, 2007. — С. 6—7.

³ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 210—212; *Голосніченко І. П., Стахурськайш М. Ф.* Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2003. — С. 7—25; 21. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 266, 278—279, 296; *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 101, 130—131; *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 14, 17—20; *Кузьменко О. В., Гуржій Т. О.* Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 126, 132.

Величезна сила історичної традиції «широкого» і «вузького» розуміння адміністративного процесу тримає дослідників у полоні віднесення всієї управлінської діяльності до сфери адміністративного процесу. За такого підходу можна дійти висновку, що вся сфера публічних відносин є суцільним адміністративним процесом, а норми, що його регулюють — адміністративним процесуальним правом. Якщо пов'язувати адміністративний процес зі всією управлінською діяльністю адміністративних органів, включаючи як внутрішньоорганізаційні питання, завдання, функції, форми і методи управлінської діяльності, так й розгляд і вирішення адміністративних справ, втрачається головна соціальна цінність адміністративного процесуального права — це визнання та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, фізичних і юридичних осіб. Адже головне призначення адміністративного процесуального права — регулювання публічних і приватних інтересів у сфері публічних відносин, а не процесу державного управління.

Разом із тим, згадані дослідники погоджуються в тому, що адміністративне процесуальне право має право на існування як самостійне юридичне утворення. В. К. Колпаков ще у 1999 р. у підручнику «Адміністративне право України» виділив окрему главу «Адміністративно-процесуальне право»¹.

Традиційно в теорії права вважається, що головними ознаками будь-якої галузі права є:

- певний масив як кодифікованих, так і некодифікованих правових норм;
- чітко визначені предмет та метод правового регулювання;
- правові принципи, притаманні лише конкретній галузі права;
- власна внутрішня структура (система) цих норм, об'єднана в правові інститути і підгалузі;
- наявність взаємодії з іншими галузями права;
- власні джерела галузі права.

Попередній аналіз соціального призначення адміністративного процесуального права, його предмета, методу, принципів, системи норм та порівняння з наведеними вимогами до галузі права дає всі підстави вважати, що адміністративне процесуальне право є самостійною, однією з провідних галузей права у вітчизняній правовій системі. Воно становить складне юридич-

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 312—356.

не утворення, в якому відображається комплекс різноспрямованих правових інститутів, (заціпає) регулює матеріальні, особисті, ідеологічні, моральні та інші відносини в публічній сфері. Сформоване у межах певних завдань, адміністративне процесуальне право можна розглядати: як галузь права; як галузь законодавства; як галузь юридичної науки; як навчальну дисципліну.

Адміністративне процесуальне право як *галузь права* — становить систему правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Адміністративне процесуальне право як *галузь законодавства* — це система (вся сукупність) нормативно-правових актів, що містять норми адміністративного процесуального права, викладені у формі кодифікованих і поточних законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інструкцій, правил, методик та інших підзаконних нормативних актів, які видані на підставі законів та на їх розвиток.

Адміністративне процесуальне право як *галузь юридичної науки* — це сукупність теоретичних понять, тлумачень і уявлень про адміністративне процесуальне право, адміністративний процес, адміністративні провадження, адміністративні процедури, розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ; його правові інститути, історичні аспекти становлення і перспективи розгляду, предмет і метод правового регулювання та сферу застосування. Предметом адміністративного процесуального права як юридичної науки є належне визначення поняття і змісту основних категорій, всебічне дослідження механізму правового регулювання суспільних відносин, розкриття і пояснення складних процесів та визначення правового статусу суб'єктів відносин.

Адміністративне процесуальне право як *навчальна дисципліна* являє собою системне викладення теоретичного і прикладного матеріалу відповідно до навчальної програми з курсу цієї галузі права. Такий матеріал утворює відповідну систему практичного та теоретичного засвоєння норм адміністративного процесуального права як соціально-юридичного явища, забезпечує підготовку кваліфікованих кадрів, здатних розглядати і вирішувати адміністративні справи на належному законодавчому та науковому рівні.

Норми адміністративного процесуального права

2.1. Поняття, ознаки та основні риси адміністративних процесуальних норм, особливості їх структури

Вивчаючи адміністративне процесуальне право як цілісну правову систему, що має складне утворення, ми не можемо обійти увагою таку первинну категорію даної системи, якою є норма права. По-перше, така норма є передумовою існування адміністративного процесуального права, її слід розглядати, насамперед, як первинний фактор усієї адміністративної процесуальної системи (норми права, органи, що розглядають адміністративні справи, принципи, засоби тощо).

По-друге, норми адміністративного процесуального права, як і норми інших галузей права, виконують функції регулятора відповідних суспільних відносин. Вони або вимагають від учасників процесу визначеної поведінки, або дозволяють їм здійснення дій на власний розсуд. Наприклад, ст. 280 КУпАП встановлюється перелік обставин, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративні правопорушення, який орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати ці обставини. І інший приклад: ст. 287 КУпАП передбачено, що постанова у справі про адміністративне правопорушення *може* бути оскаржена особою, щодо якої вона винесена, а також потерпілим. Отже, «може бути оскаржена», а може й ні — на розсуд зазначених осіб.

По-третє, норми адміністративного процесуального права відрізняються від інших галузей права тим, що предметом їх регулювання є суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також держави у сфері державного управління (в публічній сфері).

По-четверте, норма адміністративного процесуального права — це правило поведінки, що набуває якостей нормативності і загальнообов'язковості в чітко встановленому порядку. Причому норма такою стає лише тоді, коли вона видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і в рамках визначеної процедури, а також коли її реалізація забезпечується державою шляхом створення реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному здійсненню сформульованих у правовій нормі зразків поведінки та засобами заохочення, переконання, а в необхідних випадках, і примусу.

В юридичній літературі однією із ознак адміністративно-процесуальних норм є значне коло суб'єктів, уповноважених їх приймати, а також прийняття цих норм не тільки на законодавчому рівні, а й органами виконавчої влади різного рівня¹. Питання дискусійне. Зважаючи на те, які дії органів виконавчої влади відносити до адміністративного процесу. Якщо дії органів виконавчої влади з питань самоорганізації органу, створення або ліквідації інших органів, реалізації власних повноважень зі сфери функціонування органу, діловодство тощо відносити до адміністративного процесу, то, звичайно, такі норми будуть приймати не тільки органи виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування і органи самоорганізації населення та ін.

На нашу думку, норми адміністративного процесуального права в основному приймаються на законодавчому рівні². Те, що приймаються, наприклад, інструкції, правила, методики з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення чи укази Президента України щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення та інші підзаконні нормативні акти, які теж містять адміністративні процесуальні норми, дійсно підкреслює особливості адміністративного процесу, на відміну від кримінального і цивільного процесу. Проте зазначені підзаконні акти приймаються: поперше, відповідно до закону і з метою деталізації окремих положень (носять характер методичного забезпечення процесуальної діяльності); по-друге, ці акти приймаються щонайменше

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 47.

² Див. напр.: Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (з наст. зм.); Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР. — 2005. — № 35—37. — Ст. 446 (з наст. зм.).

на рівні центральних органів виконавчої влади, а не на місцевому.

На основі узагальнення властивостей та особливостей адміністративних процесуальних норм, поняття їх може бути сформульоване наступним чином.

Адміністративні процесуальні норми — це встановлені державою та забезпечені її примусом (організаційними заходами) формально-визначені, загальнообов'язкові правила поведінки, які регулюють суспільні відносини щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також інтересів держави в публічній сфері, розгляду і вирішення адміністративних справ.

Крім зазначених вище ознак, адміністративні процесуальні норми характеризуються певними особливостями та специфікою. Як зазначалося раніше, вони взаємодіють із цілою низкою матеріальних галузей. Наприклад, порядок реалізації норм фінансового, господарського, банківського, митного, земельного та інших галузей права значною мірою визначається нормами адміністративного процесуального права. Отже, норми адміністративного процесуального права мають полігалузевий характер регуляторного впливу¹. До однієї із особливостей процесуальних норм В. К. Колпаков відносить те, що процесуальні норми другорядні щодо матеріальних. Це означає, що вони виникають і існують лише за наявності потреби у реалізації матеріальних норм, за наявності потреби встановити обов'язкові для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правила розгляду адміністративних справ². Однак це не означає, що адміністративні процесуальні норми породжуються нормами матеріального прав. Адже одну матеріальну норму права можуть «обслуговувати» кілька процесуальних норм, а одна процесуальна норма «обслуговує» кілька матеріальних норм, прийнятих у різних часових рамках та за різними предметами правового регулювання. Реалізація матеріальних та кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм розпочинається одночасно та до певного часу відбувається паралельно³. Отже, друго-

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 104.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 269.

³ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 106.

рядність адміністративних процесуальних норм щодо матеріальних можна визнати лише умовно.

Як і іншим правовим нормам, адміністративним процесуальним нормам теж притаманна певна структура. Класична модель правової норми базується на ідеї — триелементній побудові правової норми, відповідно до якої вона складається з гіпотези, диспозиції та санкції. Така структура найбільш повно відповідає і нормі адміністративного процесуального права з точки зору логічності її побудови¹.

Однак С. С. Алексєєв відокремлює логічну структуру норми від структури норми-припису, остання з яких складається з двох елементів — гіпотези і диспозиції або диспозиції і санкції. На існування двочленної структури правових норм права звертає увагу і А. М. Колодій².

Гіпотеза — це частина правової норми, в якій міститься вказівка на ті умови, за яких настає чинність правил, що встановлені в диспозиції.

Диспозиція — це частина правової норми, в якій у вигляді владного примусу визначається те, як повинні (чи можуть) вести себе суб'єкти—учасники суспільних процесуальних відносин.

Санкція — це частина правової норми, яка містить вказівку на ті правові наслідки, що настають через порушення правила, зафіксованого у диспозиції, чи умови, зазначені в гіпотезі.

Більшість адміністративних процесуальних норм містить права й обов'язки учасників процесу, форми та методи діяльності осіб, уповноважених розглядати та вирішувати індивідуальну адміністративну справу. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони у більшості випадків містять лише правила поведінки — диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність. У них, як правило, відсутня така частина норми, як *санкція*, наявність якої перетворює процесуальну норму на матеріальну.

Норми адміністративного процесуального права можна класифікувати за наступними критеріями:

— **за змістом** норми поділяються на *регулятивні* і *дефінітивні*. *Регулятивні* встановлюють правила поведінки учасників адміністративно-процесуальних відносин, у тому числі і ор-

¹ Алексєєв С. С. Общая теория права: В 2 т. — М.: Юрид. лит., 1981. — Т. 1. — С. 53—63.

² Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 73.

ганів, уповноважених розглядати адміністративні справи. *Декларативні* норми визначають завдання проваджень, встановлюють принципи процесу, формулюють визначення понять правоздатності та дієздатності, процесуальних строків, доказів, судових витрат тощо;

— *за сферою застосування* норми адміністративного процесуального права поділяються на *загальні, спеціальні, виняткові*. *Загальні* норми мають значення для всіх видів провадження, всіх стадій процесу і містяться в загальних розділах адміністративно-процесуальних актів. *Спеціальні* норми регулюють права, обов'язки, умови і порядок процесуальних дій суб'єктів правовідносин щодо окремих видів проваджень, здійснення певних процедур. *Виняткові* норми в адміністративному процесуальному праві спрямовані на врегулювання особливих видів проваджень, умови виняткової підсудності та ін. Наприклад, провадження в окремих категоріях справ, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами та ін.;

— *за методом впливу* на відносини адміністративні процесуальні норми поділяються на *імперативні* і *диспозитивні*. *Імперативні* встановлюють зобов'язання, заборону, примушування вчинення тих чи інших дій учасниками адміністративного процесу. *Диспозитивні* встановлюють права учасників адміністративного процесу на вчинення дій на власний розсуд, однак спрямованих на повне, об'єктивне, справедливе вирішення адміністративних справ.

Можна зазначити й інші підходи до класифікації норм адміністративного процесуального права. Норми адміністративного процесуального права можуть класифікуватися за їх дією у часі та просторі, за сферою публічних відносин, за змістом повноважень тощо. Наприклад, за змістом повноважень адміністративні процесуальні норми поділяються на:

— норми, що зобов'язують, встановлюють (диктують) суб'єктам певну поведінку (обов'язок щодо прийняття адміністративного позову чи скарги);

— норми, що уповноважують, наділяють суб'єкта процесуальними правами (право на складання протоколу про адміністративне правопорушення);

— норми, що зобов'язують утриматися від вчинення певних дій під страхом застосування примусу (неявка без поважних причин в суд).

Залежно від того, як у статті викладено елементи норм (всі або їх частина), можна визначити способи викладання норми у статті адміністративно-процесуального акта. Традиційно правова наука визначає такі способи викладання норми у статті: *прямий, відсылний, бланкетний*, які мають місце і в адміністративному процесуальному праві. Так, за прямими способом усі елементи норми містяться у статті нормативно-процесуального акта; за відсылним — одні елементи правової норми викладені в одній статті, а решта — в інших статтях цього ж нормативного акта; за бланкетним — одні елементи правової норми викладені у статті одного, а інші — у статтях іншого нормативного акта.

Наявність усіх способів викладання норм адміністративно-процесуального права пояснюється тим, що воно є частиною всієї правової системи України та системи права України.

2.2. Джерела адміністративного процесуального права

З теорії права відомо, що *джерела (або форма) права* — це конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через яке ці правила справляють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини. Це визначення не є винятком і для адміністративного процесуального права з точки зору юридичного позитивізму, адже в Україні джерелом права офіційно визнається нормативний акт.

Ринкова економіка і розбудова громадянського суспільства вимагають нових форм упорядкування суспільних відносин. Такими формами дедалі частіше стають правові договори та прецедентне право, необхідність визнання яких як джерел права України досить ґрунтовно доводить доктор юридичних наук Л. Петрова¹. Звичайно, важко уявити, щоб розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ здійснювалися на підставі правових договорів. Інша справа, що такі договори можуть укладатися (застосовуватися) в управлінській діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а не в адміністративних процесуальних відносинах.

Водночас в адміністративному процесі при розгляді й вирішенні індивідуальних адміністративних справ набули значного поширення у застосуванні роз'яснення, які даються постаново-

¹ Петрова Л. Національна доктрина права // Юридичний вісник України. — 2001. — № 30. — С. 1, 6—7.

ми Пленуму Верховного Суду України та пленумів Вищих спеціалізованих судів. Ці постанови мають деякі ознаки прецедентного права. Не будучи носіями норм права, вони певною мірою здійснюють вплив на вирішення конкретних справ. Вони не мають нормативного характеру, але є обов'язковими для судів, інших органів і посадових осіб, котрі застосовують норми права, щодо яких зроблені такі роз'яснення. Наприклад, постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» (п. 10) роз'яснюється судам, що, перевіряючи обґрунтованість притягнення громадян до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону рибних запасів, суди повинні враховувати, що сам факт перебування на водоймі у безпосередній близькості до неї із забороненими знаряддями лову, вибуховими чи отруйними речовинами, відповідно до Правил рибальства у внутрішніх водоймах України, є підставою для застосування адміністративного стягнення, передбаченого ст. 85 КУпАП. Хоча у законодавстві про адміністративну відповідальність поки що не передбачено відповідальності за замахи на правопорушення. Однак це окреме питання матеріального права і може бути темою дискусії, наукового обґрунтування¹. Таких роз'яснень, узагальнюючих судову практику з метою однакового розуміння і правильного застосування норм як матеріального, так і процесуального права, тільки у сфері адміністративних (управлінських) та адміністративно-процесуальних правовідносин понад 20 назв². Особливістю їх застосування є те, що у разі перегляду адміністративної справи в порядку оскарження чи опротестування апеляційний чи касаційний суд обов'язково звертає увагу на дотримання судом першої інстанції роз'яснень Пленуму

¹ Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 // Адміністративна відповідальність: Зб. законодавства України про адмін. відповідальність / Упоряд.: Е. Ф. Демський, В. І. Махно. — К.: Магістр-XXI сторіччя, 2005. — С. 332—338.

² Див. напр.: Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2004. — № 11. — С. 20; Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 // Адміністративна відповідальність: Зб. законодавства України про адмін. відповідальність / Упоряд.: Е. Ф. Демський, В. І. Махно. — К.: Магістр-XXI сторіччя, 2005. — С. 332—338.

Верховного Суду України щодо застосування норм матеріального і процесуального права. Отже, обов'язковість наданої вищою судовою інстанцією практики застосування норм права породжує нові відносини, в яких убачається застосування судової практики як джерела права України.

В юридичній літературі більшість авторів¹ до джерел права відносять рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення норм Конституції України, визнання конституційними чи неконституційними норм законодавчих актів та порядку застосування норм інших законів України, з чим слід погодитися. Результатами такого тлумачення є виникнення, розвиток або припинення відповідних правовідносин як це мало місце у справі про безоплатне користування шкільними підручниками², чи роз'яснення порядку і умов застосування правової норми. Наприклад, розглядаючи справу про адміністративну відповідальність юридичних осіб, Конституційний Суд України дійшов висновку, що за чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративної відповідальності є фізичні особи, у ч. 3 ст. 2 цього Кодексу під словосполученням «законодавством, ще не включеним до Кодексу» слід розуміти закони, що встановлюють відповідальність фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, які ще не включені в установленому порядку до зазначеного Кодексу³. Так

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.; *Чорнооченко С. І.* Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — 308 с. та ін.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов Кабінету Міністрів України «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах», «Про внесення доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. № 1031 та пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1128 (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) від 21 листопада 2002 року № 18-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 6. — С. 8.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частин першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 3. — С. 17.

Конституційний Суд України окреслив коло суб'єктів адміністративної відповідальності, і саме до кого може бути застосована норма ст. 38 КУпАП.

Раніше ми зазначали, що основним джерелом права, тобто конкретною формою зовнішнього вираження правил поведінки, є нормативний акт. Нормативні акти, в свою чергу, складають певну сукупність, яку можна визначити як систему адміністративного процесуального законодавства.

З огляду на різноманітність джерел (нормативних актів) адміністративного процесуального права, з урахуванням ієрархічності підлеглості їх доцільно класифікувати таким чином.

1. Конституція України — як основний закон, що встановлює загальні правові принципи, права, свободи і особисту недоторканність людини, гарантії їх забезпечення та здійснення правосуддя в державі. Конституція України є основним джерелом прав, має найвищу юридичну силу. Вона виступає як юридична база поточного законодавства.

2. Міжнародні договори (угоди), згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України відповідно до ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України», є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

3. Кодекси України:

— Кодекс України про адміністративні правопорушення. Розділ III цього Кодексу встановлює перелік органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок їх утворення, права, обов'язки та компетенція цих органів, а також підвідомчість справ. У розділі IV регламентуються умови і порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, розгляд адміністративних справ, винесення постанов про накладення адміністративних стягнень, їх оскарження і опротестування. Розділ V встановлює порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень;

— Кодекс адміністративного судочинства України, завданням якого 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. Кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернень до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства;

— Митний кодекс України також визначає засади організації провадження у справах про порушення митних правил (статті 356—406).

4. Закони України:

— Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції;

— Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. регулює питання щодо звернення громадян до органів влади з заявами і пропозиціями у тому числі й оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів;

— Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. встановлює особливості проваджень у справах про корупційні дії.

5. Укази Президента України:

— Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. на виконання вимог Закону України «Про звернення громадян» зобов'язує органи влади, їх посадових осіб об'єктивно, всебічно і вчасно здійснювати перевірку заяв і скарг громадян, домагатися реального здійснення прийнятих по них рішень;

— Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2003 р. зобов'язує керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування не рідше ніж двічі на рік розглядати стан роботи зі зверненнями громадян на засіданнях президій, колегіях із запрошенням представників суду, органів прокуратури, громадських організацій;

— Указом Президента України «Про кількість судів апеляційного суду України, касаційного суду України та Вищого Адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 р. встановлено, що кількість судів Вищого адміністративного суду України складає 65 осіб, а Указом «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу» від 16 листопада 2004 р. в Україні утворено 27 окружних адміністративних судів, 7 апеляційних та 1 каса-

ційний суд для розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

6. Норми адміністративного процесуального права містяться у постановах Кабінету Міністрів України, нормативних актах (інструкціях, правилах, методиках) центральних органів виконавчої влади, а також у Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінально-процесуальному кодексі України, які взаємодіють з нормами адміністративно-процесуального права.

7. Постанови Пленуму Верховного Суду України та постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України, котрі містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права.

Такий досить докладний перелік нормативних актів, які концентрують норми адміністративного процесуального права, дає змогу пересвідчитися в наявності достатньої нормативної бази, як кодифікованої, так і на рівні поточних законів та інших нормативних актів, щоб можна було стверджувати про сформовану самостійну нову галузь — адміністративне процесуальне право і виокремлення її із системи адміністративного права. Процеси формування, утворення нових галузей права невідворотні, оскільки розвиваються та удосконалюються суспільні відносини. Формування цих галузей, не виключено, буде відбуватися і за рахунок традиційних усталених галузей права.

Адміністративні процесуальні правовідносини

3.1. Поняття та основні риси адміністративних процесуальних правовідносин

Правові відносини — це частина суспільних відносин, урегульованих нормами права, суб'єкти яких є носіями прав і юридичних обов'язків. *У юридичній літературі під правовідносинами розуміють урегульовані нормами права суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних прав і обов'язків, установлених і гарантованих державою.* Отже, адміністративні процесуальні відносини є різновидом правових відносин, а тому їм притаманні усі загальні ознаки правовідносин. Вони завжди являють собою відомий суспільний зв'язок між особами — громадянами, організаціями, державними і судовими органами, який визначає забезпечену законом міру можливої та необхідної поведінки.

Специфічні ознаки процесуальних відносин виділяють їх серед інших суспільних відносин, а саме:

а) правові відносини — це зв'язок між особами на основі норм права;

б) зв'язок між особами вникає на основі норм права через їх суб'єктивні юридичні права і обов'язки;

в) цей зв'язок між особами на основі норм права підтримується і гарантується державою;

г) цей зв'язок між особами на основі норм права має індивідуальний характер. Причому, як зазначає С. С. Алексєєв¹, в одних випадках має місце повна двостороння індивідуалізація (стосовно адміністративного процесуального права — це права

¹ Алексєєв С. С. Общая теория права: В 2 т. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — С. 88—84.

і обов'язки щодо розгляду індивідуальних адміністративних справ), в інших випадках одностороння індивідуалізація, коли фіксуються суб'єктивні права чи обов'язки тільки однієї сторони правовідношення (наприклад, визначення органів (посадових осіб), правомочних здійснювати адміністративне затримання — ст. 262 КУпАП).

Отже, норма права є основою або необхідною передумовою виникнення, зміни і припинення правовідносин. Дійсно, право — це регулятор суспільних відносин. У своєму соціальному і юридичному змісті воно досить чітко виражає владні засади. Ані цивільно-процесуальні, ані адміністративні процесуальні відносини, ані які інші правовідносини не виникають самі по собі, оскільки вони узаконені й виникнення їх зумовлене нормами права.

Нагадування про владну природу права має пряме відношення до виявлення змісту адміністративних процесуальних відносин, проблема яких завжди була гостро дискусійною для поняття сутності адміністративного процесу взагалі і засобів адміністративно-процесуального регулювання зокрема.

В юридичній літературі й досі вважається, що адміністративні процесуальні правовідносини мають всі ознаки адміністративних правових відносин, що адміністративне процесуальне право є складовою системи адміністративного права і, нарешті, що адміністративні процесуальні норми є «другорядними» щодо матеріальних норм, вони носять підлеглий, службовий характер щодо матеріальних відносин, мають сервісну функцію¹. Таке ставлення до визначення місця адміністративних процесуальних норм, а відтак і до адміністративних процесуальних відносин щонайменше вказує на хибність доводів, недостатність та неповноту дослідження, а також на спробу обґрунтування авторами єдності предмета та системи адміністративного права, до якої включають й адміністративний процес.

Незалежно від симпатій до К. Маркса вислів «матеріальне право... має свої притаманні йому процесуальні форми»² ще не

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 50; Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 269; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 104.

² Маркс К., Енгельс Ф. Соч.: В 30 т. — 2-е изд. — М.: Госполитиздат, 1961. — Т. 1. — С. 158.

означає другорядності цих форм, а лише вказує на засоби реалізації матеріальних норм. Ані всезагальні принципи, ані спеціальні методи конкретних наук не виступають у чистому вигляді, а перебувають у складних взаємовідносинах між собою. Діалектика взаємозв'язку форми і змісту — процес постійної боротьби між ними. Отже, і співвідношення матеріальних і процесуальних відносин перебуває у стані формування єдиного процесу — змісту регулювання суспільних відносин. Проте кожна галузь має свій предмет правового регулювання, врегульована відповідними нормами (системою норм) права, притаманними тільки цій галузі, має власну законодавчу базу, що є підставою для визнання її відносної автономності.

Адміністративні процесуальні відносини мають свої особливості, власні ознаки, серед яких можна виділити наступні.

1. На відміну від кримінально-процесуальних, цивільних процесуальних чи господарських процесуальних відносин, які складаються під час розкриття і розслідування кримінальних справ та при здійсненні правосуддя як у сфері публічних, так і приватних інтересів, адміністративні процесуальні відносини виникають, змінюються і припиняються лише у сфері публічного управління. При цьому розгляд і вирішення судами справ про адміністративні правопорушення не є адміністративним судочинством, а саме адміністративне судочинство не є продовженням управлінської діяльності. Воно виступає як форма судового контролю за діяльністю органів владних повноважень, як форма забезпечення захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

2. Адміністративні процесуальні відносини, як правило, виникають із наявності адміністративної справи щодо розгляду і вирішення спорів про право та вжиття примусових заходів. Проте вони можуть виникати за заявою чи скаргою фізичних та юридичних осіб щодо визнання, реалізації та захисту їх прав і законних інтересів, а також за ініціативою суб'єкта владних повноважень, у тому числі в порядку здійснення ним контрольних повноважень за реалізацією та захистом прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

3. На відміну від кримінального, цивільного та господарського процесів суб'єктами адміністративних процесуальних відносин, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи, виступають не тільки суди, а й органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх поса-

дові (службові) особи, інші органи і посадові особи в порядку, встановленому законом.

4. Однією із сторін адміністративних процесуальних правовідносин завжди є орган владних повноважень або його посадова (службова) особа, які наділені державно-владними повноваженнями у сфері публічних відносин, у тому числі й з питань розгляду і вирішення адміністративних справ.

Узагальнюючи викладене, **адміністративні процесуальні відносини можна визначити як урегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у публічній сфері.**

3.2. Структура адміністративних процесуальних відносин

Виникнення, розвиток і припинення адміністративних процесуальних відносин залежить від певних умов. До них належать наявність: а) юридичної основи; б) суб'єктів процесу та їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності; в) об'єктів правовідносин; г) змісту правовідносин; г) юридичних фактів. Зазначені умови і становлять структуру адміністративних процесуальних відносин.

Юридичною основою адміністративних процесуальних відносин є правові норми, що містяться у законодавчих і нормативних актах. Ці норми опосередковують зміст адміністративних процесуальних відносин, визначають права і обов'язки учасників таких відносин, їхню поведінку і впливають на характер і мету діяльності. Як зазначалося вище, правова норма є необхідною умовою виникнення, зміни і припинення правовідносин.

Суб'єктами адміністративних процесуальних відносин виступають:

1) особи, які розглядають і вирішують адміністративні справи — державні органи, їх посадові особи; органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; суди які розглядають і вирішують адміністративні справи; суди, які здійснюють перегляд адміністративної справи в порядку оскарження чи опротестування, або в апеляційному і касаційному порядку та в зв'язку з винятковими та нововиявленими обставинами;

2) особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси — громадяни, юридичні особи, колективи громадян і організацій в особі їх представників із

метою захисту своїх прав та інтересів; державні органи в особі їх представників із метою захисту інтересів держави та суспільних інтересів;

3) особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб — законні представники: батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, інші особи, визначені законом;

4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства — свідки, експерти, перекладачі, спеціалісти.

Необхідною умовою для вступу зазначених суб'єктів у конкретні адміністративні процесуальні відносини є адміністративна процесуальна *правосуб'єктність*, яка складається з правоздатності та дієздатності.

Адміністративна процесуальна правоздатність визначає здатність особи мати певний обсяг прав та обов'язків, необхідних для того, щоб стати суб'єктом адміністративних процесуальних відносин. Адміністративна процесуальна правоздатність у громадян виникає з моменту народження, а у юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування — з моменту їх державної реєстрації або утворення в установленому законом порядку. Припиняється правоздатність (якщо йдеться про фізичну особу) — з моменту смерті, а юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування — з моменту реорганізації або ліквідації.

Адміністративна процесуальна дієздатність — це здатність особи здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі й доручати ведення справи представникові. Адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які досягли повноліття, а також особам, які відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь у справі до досягнення повноліття та юридичним особам, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, громадським організаціям, установам, закладам.

Адміністративна процесуальна правоздатність і дієздатність осіб визначається законами, наприклад, ст. 48 КАС України; статтями 25, 26, 30, 31, 32, 80 ЦК України; статтями 28, 29 ЦПК України, ст. 12 КУпАП та іншими законодавчими актами.

Важливим кроком у визначенні правової природи адміністративних процесуальних відносин є з'ясування *об'єкта правовідносин*, його зв'язків з суспільними відносинами та взаємодії з іншими матеріальними та процесуальними галузями права. Ви-

вчення існуючих з цього приводу уявлень дає можливість, принаймні, говорити про наявність двох точок зору на це питання.

Перша точка зору: більшістю авторів у юридичній літературі об'єктом правовідносин визнається поведінка (суб'єктів) учасників відносин, їхні дії чи утримання від дій, що спрямовані на вирішення різноманітних правових інтересів¹. Вони розглядають правовідносини як форму існування суспільних відносин при вирішенні конкретних інтересів, урегульованих нормами права.

Друга точка зору: окремі автори, уникаючи пострадянського словосполучення «суспільні відносини» вказують на матеріальний характер об'єктів відносин. Наприклад, у підручнику «Муніципальне право України» зазначається, що «основними об'єктами муніципально-правових відносин є: влада народу; державна влада; права, свободи й обов'язки людини і громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення...»². У підручнику «Цивільне право України» вказується, що об'єкт цивільно-правових відносин — це те, на що спрямовано суб'єктивне право і суб'єктивний обов'язок з метою задоволення відповідних інтересів, що об'єктами цивільних правових відносин є: а) речі; б) дії, у тому числі послуги; в) результати духовної та інтелектуальної творчості; г) особисті немайнові блага³.

Звісно, що кожен має право на власну думку, але відносини, врегульовані нормами права, не можуть бути поза суспільними відносинами. Зазначені в прикладах речі, матеріальні цінності,

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 51; *Берлач А. І.* Адміністративне право України: Нвч. посібник для дист. навч. — К.: Ун-т «Україна», 2005. — С. 61; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 66; *Транспортне право України: Навч. посібник / Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський, С. Е. Демський, А. В. Мілошевич; За заг. ред. В. К. Гіжевського, Е. Ф. Демського.* — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 45; *Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П.* Кримінальний процес України: Підручник. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Либідь, 1999. — С. 11; *Ляш А. О.* Кримінальний процес. Загальна частина: Навч. посібник для дист. навчання. — К.: Ун-т «Україна», 2006. — С. 16.

² Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 24—25.

³ Цивільне право України: Підручник: У 2 кн. / Д. В. Боброва, О. В. Дзера, А. С. Довгерт та ін.; За ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. Кн. перша. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — С. 72—74.

продукти духовної творчості скоріше будуть *предметами* правових відносин, ніж їх об'єктами. Як на нашу думку, то об'єктом правовідносин виступає поведінка учасників, спрямована на досягнення певних результатів, а предметом — об'єкти матеріального характеру. Професор А. І. Берлач підкреслює, що *предмет правовідносин* — це реалізовані суб'єктами правовідносин правові інтереси у формі речей, матеріальних цінностей, продуктів духовної творчості, особисті нематеріальні блага та ін.¹

Об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин виступають суспільні відносини, які уособлюють характер діяльності суб'єктів і процесуальні наслідки їх поведінки щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи.

Водночас варто зазначити, що об'єкт процесуальних правовідносин в юридичній літературі досліджений недостатньо. Окремі автори взагалі не розглядають таке поняття², інші вказують на поведінку учасників процесу, їхні дії як об'єкти процесуальних відносин³. Висловлювалися також міркування, що процесуальні правовідносини взагалі не мають об'єкта, що процесуальні дії суб'єктів не можуть бути об'єктом процесуальних відносин, оскільки останніми реалізуються процесуальні права і обов'язки. Процесуальні дії входять до змісту процесуальних відносин та виступають як юридичні факти⁴.

Дослідники структури адміністративних процесуальних відносин здебільшого розглядають об'єкт правовідносин у контексті адміністративного матеріального права⁵, що, власне, не

¹ Берлач А. І. Адміністративне право України: Навч. посібник для дист. навч. — К.: Ун-т «Україна», 2005. — С. 61.

² Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 576 с.

³ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 52; Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: Підручник. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Либідь, 1999. — С. 11; Ляш А. О. Кримінальний процес. Загальна частина: Навч. посібник для дист. навчання. — К.: Ун-т «Україна», 2006. — С. 16; Безлюдько І. О., Бичкова С. С., Бобрик В. І. та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник / За заг. ред. С. С. Бичкової. — К.: Атіка, 2006. — С. 36.

⁴ Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 41.

⁵ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 51; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 52; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 66.

дивує, адже адміністративне процесуальне право як окремий правовий інститут до цього часу включається авторами до системи адміністративного права. Більше того, процесуальні відносини розглядаються як результат трансформації матеріальних відносин¹.

Дійсно, об'єкт процесуальних відносин тісно пов'язаний з об'єктом матеріальних правовідносин, що створює певні складнощі в його визначенні. Адже діяльність органів, уповноважених розглядати і вирішувати конкретні адміністративні справи, спрямована на реалізацію норм матеріального права і водночас спричинює виникнення, розвиток і припинення процесуальних відносин, які є принципово відмінними за юридичним і фактичним змістом. Як влучно зазначає О. В. Кузьменко, «норми адміністративно-процесуального права регулюють несама матеріальні відносини (нехай і «трансформовані»), а відносини, що складаються з приводу порядку їх регулювання»². Далі авторка вказує, що неможливо вести мову про будь-яку трансформацію там, де йдеться про такі різнопорядкові явища, як процес (динаміка) та певний стан (статика). Процесуальними нормами регулюються «свої» специфічні суспільні відносини, які аж ніяк не можуть бути об'єднані зі «спорідненими» правовими відносинами як предмет їх регулювання³.

Якщо тезу «трансформації» матеріальних відносин у процесуальні прийняти за дійсне, то, враховуючи те, що адміністративні процесуальні норми забезпечують реалізацію матеріальних норм не лише адміністративного права, а й інших галузей права⁴, напрошується висновок про те, що об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин виступають і матеріально-правові відносини інших галузей права, що є сумнівним, методологічно невиправданим, порушенням принципів побудови всієї системи права.

¹ *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административное право. — СПб.: Изд-во юрид. ин-та, 2002. — С. 358—360.

² *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 91.

³ *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 92.

⁴ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 205; *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 271.

Наведені судження переконують, що об'єктом адміністративних процесуальних відносин не можуть бути ні предмети матеріального характеру, ні матеріально-правові відносини.

Об'єкт адміністративних процесуальних відносин характеризується власними специфічними ознаками, які виокремлюють його від однойменної матеріальної галузі права. Це, поперше, встановлення порядку регулювання матеріальних відносин, на реалізацію якого спрямовані процесуальні права, обов'язки і процесуальні дії суб'єктів правовідносин. Саме встановлення порядку регулювання матеріальних відносин і підкреслює специфічність адміністративного процесуального права. По-друге, досягненням процесуальних наслідків, що забезпечують реалізацію прав, свобод, інтересів фізичних чи юридичних осіб та захист публічного інтересу. Саме на досягнення кінцевого результату розгляду конкретної адміністративної справи спрямована діяльність суб'єктів владних повноважень, усіх учасників процесу. Цієї точки зору дотримуються і цивілісти-процесуалісти¹.

У цьому зв'язку логічним буде визнати, що об'єктом адміністративних процесуальних відносин є реалізація встановленого порядку регулювання матеріальних правовідносин та її процесуальні наслідки.

Особливості та специфічні ознаки адміністративних процесуальних правовідносин дозволяють висловити сумнів про незаперечність твердження, що «процесуальні норми другорядні щодо матеріальних², що «слід визнати цілком безпідставним будь-які спроби обґрунтувати самостійне існування — поряд із власне адміністративним правом — окремої галузі так званого «адміністративного процесуального права», що регулювало б таке кореспондуюче адміністративному праву явище, як «адміністративний процес»³, що більша частина адміністративних проваджень спрямована на регулювання правовідносин пози-

¹ Чорноченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 41; Гражданское процессуальное право Украинской ССР / М. И. Штефан, Е. Г. Дрижчаная, Л. К. Радзиевская и др. — К.: Выща школа; Изд-во при Киев. унт-те, 1989. — С. 39.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 269.

³ Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 41.

тивного характеру¹ тощо. Адже норми процесуального права встановлюють порядок застосування норм матеріального права, адміністративне процесуальне право має власний предмет і об'єкт правового регулювання, не всі правовідносини позитивного порядку в публічній сфері належать до предмета правового регулювання нормами адміністративного процесу.

Зміст адміністративних процесуальних правовідносин складають суб'єктивні права й обов'язки учасників адміністративного процесу, які взаємопов'язані і утворюють юридичний зв'язок між учасниками правовідносин. Це фактична поведінка учасників правовідносин, визначена процесуальними нормами.

Суб'єктивне право передбачає можливість вимагати від іншої особи певної поведінки вчинення певних дій або утримання від певних дій і звернення до уповноважених органів про захист своїх прав і законних інтересів. Наприклад, особа має право звернутися до органу владних повноважень щодо реєстрації господарської діяльності відповідно до чинного законодавства, а останній зобов'язаний здійснити таку реєстрацію з дотриманням певних процедур, встановлених законодавством.

Суб'єктивні обов'язки — це передбачена законом необхідність певної поведінки особи, забезпечена можливістю державного примусу.

Отже, суб'єктивні права і кореспондуючі їм обов'язки, коли одна сторона реалізує свої права, а інша виконує обов'язки, складають зміст правовідносин.

Юридичні факти — це певні обставини, закріплені в процесуальних нормах, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняються адміністративні процесуальні відносини. Такими обставинами виступають *процесуальні дії*, які спрямовані на досягнення певної мети: порушення (відкриття) адміністративної справи; розгляд і вирішення правового спору; спору про право тощо. Наприклад, звернення до легалізуючого органу про надання права здійснення певного виду діяльності подання адміністративного позову, відкриття уповноваженою особою адміністративної справи та ін. Процесуальні дії — це реалізація учасниками процесу своїх прав і обов'язків. На відміну від матеріальних правовідносин, де юридичними фактами виступають як дії або бездіяльність, так і події, у процесуальних відносинах виступають лише дії, які є засобом реалізації суб'єктами

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 16.

своєї волі, своїх прав і обов'язків. Бездіяльність та події не викликають процесуальних наслідків, хоча в деяких випадках можуть бути приводом для вчинення процесуальних дій.

У цьому зв'язку викликає сумнів теза, що «юридичним фактом, який породжує адміністративні процесуальні відносини, є відповідне адміністративно-правове відношення»¹. Це, по-перше, суперечить тому, що адміністративними процесуальними нормами регулюються відносини у інших галузях права, по-друге, необґрунтовано надає можливість вести мову про віднесення широкого кола (без обмежень) управлінських дій до адміністративних проваджень (дисциплінарні провадження, видання нормативних актів, діловодство тощо).

Варто звернути увагу, що у цивільному і кримінальному процесі саме як елемент, як складову процесуальних відносин розглядають не юридичні факти, а зміст процесуальних відносин як сукупність прав і обов'язків². Адже реалізація цих прав і обов'язків здійснюється шляхом вчинення процесуальних дій, тобто юридичних фактів.

Адміністративні процесуальні відносини характеризуються всіма ознаками процесуальних відносин, але, крім цього, мають деякі особливості.

1. Органічно пов'язані з адміністративними правовими відносинами, та відносинами, які виникають у інших галузях права, але захищаються нормами адміністративного та адміністративного процесуального права, наприклад, за невивплату заробітної плати передбачена адміністративна відповідальність (ч. 1 ст. 41 КУпАП).

2. Характеризуються особливим колом суб'єктів. Наприклад, справи про адміністративні правопорушення розглядають крім судів, посадові особи органів виконавчої влади, органи

¹ Колтаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — 3-е вид., стереотип. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 319.

² Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 42; Безлюдько І. О., Бичкова С. С., Бобрик В. І. та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник / За заг. ред. С. С. Бичкової. — К.: Атіка, 2006. — С. 36; Гражданское процессуальное право Украинской ССР / М. И. Штефан, Е. Г. Дрижчаная, Л. К. Радзиевская и др. — К.: Выща школа; Изд-во при Киев. ун-те, 1989. — С. 36; Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 25; Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: Підручник. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Либідь, 1999. — С. 11.

місцевого самоврядування, а також спеціально створені органи — адміністративні комісії (ст. 213 КУпАП).

3. Відрізняються специфікою прав і обов'язків учасників відносин. Наприклад, захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб за Кодексом адміністративного судочинства України здійснюється за ідеологічним принципом «особа проти держави», вперше громадянин є позивачем, а не відповідачем.

4. У всіх відносинах однією із сторін обов'язково є орган владних повноважень чи його посадова особа.

5. Адміністративні процесуальні відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта, і згода іншої сторони не є обов'язковою для їх виникнення. Наприклад, подання скарги, притягнення до відповідальності тощо.

6. Адміністративні процесуальні відносини, їх реалізація забезпечується заходами адміністративного примусу. Наприклад, доставлення чи адміністративне затримання правопорушника, привід, вилучення доказів та ін.

7. Оскарження прийнятих рішень може бути здійснене не тільки в суді, а й у вищестоящому органі владних повноважень чи його посадовою особою. У більшості випадків адміністративно-правові спори чи спори про права вирішуються в адміністративному порядку, тобто уповноваженими на те органами владних повноважень, їхніми посадовими і службовими особами вищого рівня.

Підсумовуючи зазначене можна визначити, що структура адміністративних процесуальних відносин являє собою певний механізм взаємопов'язаних юридичних, соціальних, матеріальних та фактичних передумов, що мотивують розгляд і вирішення конкретної адміністративної справи.

3.3. Види адміністративних процесуальних відносин

Адміністративні процесуальні відносини характеризуються багатоаспектною і багатовекторною сферою розгляду і вирішення індивідуальних справ публічного значення, різноманітністю проваджень в управлінській сфері, які відрізняються між собою, що дає підстави для їх класифікації.

Адміністративні процесуальні відносини можна поділити на види залежно від: їх змісту, характеру і мети, рівня зв'язків між сторонами та ін.

За змістом адміністративні процесуальні відносини можна поділити на: процедурні, судочинні та деліктні.

Процедурні (управлінські) правовідносини виникають у разі розгляду і вирішення адміністративної справи з питань забезпечення і задоволення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб (видача дозволів, реєстрація діяльності, реєстрація транспортних засобів, зброї та ін.), надання адміністративних послуг тощо.

Судочинні адміністративні процесуальні відносини характеризуються тим, що вони складаються у разі виникнення потреби захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень, їх посадових осіб. Судочинні адміністративні процесуальні відносини виникають із поданням до суду адміністративного позову як засобу звернення до суду про захист прав та інтересів у публічно-правових відносинах.

Деліктні адміністративні процесуальні відносини виникають у разі розгляду і вирішення справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу. Наприклад, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; застосування антидемпінгових заходів тощо.

Залежно від характеру і мети адміністративні процесуальні відносин можна поділити на: неконфліктні та конфліктні. Зауважимо, що мета в окремих випадках (бажання довести істину або правомірність поведінки; ухилення від виконання приписів закону та ін.) визначає характер адміністративних процесуальних відносин.

Не поділяючи в цілому думку О. В. Кузьменко щодо поділу на неконфліктні та конфліктні провадження особливо у частині їх змісту¹, слід визнати, що адміністративні процесуальні відносини дійсно можуть носити як неконфліктний, так і конфліктний характер, оскільки суспільне життя поруч із гармонійним розвитком громадян не виключає суперечки, спори, розбіжності у розумінні будь-яких соціально-правових явищ.

Неконфліктні адміністративні процесуальні відносини складаються переважно у адміністративних провадженнях, де не

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 209.

йдеться про застосування заходів примусу, оцінку поведінки тієї чи іншої особи, обмеження суб'єктивних прав також. Їх основною ознакою є вирішення на підставі відповідних документів тих чи інших клопотань фізичних чи юридичних осіб.

Конфліктні адміністративні процесуальні відносини виникають при вирішенні адміністративно-правового спору чи спору про право (притягнення до адміністративної відповідальності, захист порушеного права, розгляд скарги громадянина), коли потрібно дати правову оцінку поведінки сторін, застосувати державно-владні приписи адміністративного примусу, вирішенні справи на користь певної особи.

За рівнем зв'язків між сторонами адміністративні процесуальні відносини можна поділити на: вертикальні та горизонтальні.

Вертикальні адміністративні процесуальні відносини характеризуються юридичною залежністю однієї сторони від другої. Це процесуальні відносини (взаємовідносини). Наприклад між органами владних повноважень із приводу розгляду скарги, вищестоящим органом (посадовою особою) з приводу неправомірних дій нижчестоящого органу (посадової особи). Такі відносини виникають із приводу організації і забезпечення окремих видів проваджень, вирішення конкретних адміністративних справ.

При розгляді заяв, вирішенні справ про адміністративні правопорушення теж неможливо сказати про повну юридичну рівність сторін. Владною стороною при цьому у більшості випадків виступає відповідний суб'єкт владних повноважень. Сам факт надання можливості органу чи посадовій особі, уповноваженій вирішувати справу, звільнення від адміністративної відповідальності правопорушника при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення (ст. 22 КУпАП), вказує на вертикальні відносини, які практично виражають юридичну залежність однієї сторони від другої.

Горизонтальні адміністративні процесуальні відносини, це такі, в яких сторони відносно фактично і юридично рівноправні, не перебувають у підпорядкуванні один одного. Наприклад, захист у адміністративному суді прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Зазначені види та особливості адміністративних процесуальних відносин певним чином відмежовують (відокремлюють) їх від цивільного, господарського, кримінального, конституційного процесів та, відповідно, від їх процесуальних відносин.

Суб'єкти і учасники адміністративного процесуального права

4.1. Поняття і класифікація суб'єктів адміністративного процесуального права

В юридичній літературі інститут суб'єктів процесуальних відносин достатньо серйозно досліджений¹, і в загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами і обов'язками та володіє певними ознаками, а саме:

а) соціальними — здатністю, брати участь у суспільних відносинах як відокремлений персоніфікований суб'єкт, а також вільно виражати і здійснювати власну волю;

б) юридичними — здатністю, відповідно до юридичних норм бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах². Ці властивості притаманні усім суб'єктам правових відносин і наділені правосуб'єктністю, яка включає: правоздатність та дієздатність.

Правоздатність — це здатність особи мати процесуальні права та обов'язки у сфері публічних відносин. Правоздатність

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 206; *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 54—62; *Берлач А. І.* Адміністративне право України: Нвч. посібник для дист. навч. — К.: Ун-т «Україна», 2005. — С. 179—180; *Колтаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 286—289; *Колтаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 367; *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 174—180 та ін.

² *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. — Т. 2. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 138—139.

починається з моменту народження громадянина, якщо це стосується фізичної особи, чи з моменту створення (а в деяких випадках реєстрації), підприємства, закладу, установи щодо юридичної особи. Припиняється проаводатність у разі смерті громадянина, якщо йдеться про фізичну особу, або реорганізації, ліквідації підприємства, установи, закладу.

Дієздатність — це здатність особи самостійно, за власною волею, свідомими діями реалізовувати надані їй процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки у сфері публічних відносин. Дієздатність фізичних осіб виникає (пов'язана) з досягненням певного віку, припиняється зі смертю фізичної особи. Щодо юридичних осіб, то проаводатність і дієздатність їх виникає і припиняється одночасно. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність особи нести юридичну відповідальність за порушення адміністративних правових норм.

Слід звернути увагу, що в юридичній літературі поняття «суб'єкти» і «учасники» адміністративного процесу не ототожнюються. Поняття «суб'єкт процесу» ширше відносно поняття «учасник процесу»¹. О. В. Кузьменко зазначає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надати права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов'язки — виконувати, учасник адміністративного процесу — це реально існуючий індивід адміністративного процесу².

Таким чином, суб'єктами адміністративного процесу є особи, які потенційно мають право (можуть) бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів, а учасниками процесу є особи, які реально беруть участь у розгляді і вирішенні конкретних адміністративних справ, хоча дослідники процесуальних відносин інтенсивно використовують поняття «суб'єкти провадження». Мабуть, це викликано тим, що законодавець ні в статтях 268—274 КУпАП, ні в статтях 47—68 КАС України не відносить органи і посадових осіб, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи, суди до числа учасників проваджень.

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 206.

² Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 176.

Водночас компетенція зазначених органів і судів чітко виписана і закріплена в главі 17 КУпАП «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» та в главі 1 розділу II КАС України «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ», Законі України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», що свідчить про їх провідну (лідуючу) роль в адміністративних процесуальних відносинах.

Незважаючи на те, що в юридичній літературі досить повно і всебічно досліджена класифікація суб'єктів і учасників адміністративних процесуальних відносин¹, з прикладної точки зору, на наш погляд, доцільно класифікувати учасників процесу за ознаками їх повноважень та функціонального призначення у розгляді та вирішенні адміністративних справ у публічній сфері. Усіх учасників адміністративного процесу (адміністративних проваджень) можна поділити на кілька груп:

- 1) особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи;
- 2) особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси;
- 3) особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб;
- 4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства.

Звісно, що така класифікація досить умовна, проте водночас унаочнює уявлення про структуру учасників адміністративного процесу або окремого провадження.

4.2. Особи, які розглядають і вирішують адміністративні справи

Багатоаспектність та багатовекторність діяльності у публічній сфері породжують різноманітні відносини щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної чи юридичної особи. Врегулювання цих відносин потребує: 1) створення кола відповідних органів, інших осіб, які б розглядали і вирішували справи та здійснювали адміністративні провадження (наприклад створення адміністративних судів чи

¹ Колтаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 367, 406—409; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 177—181.

адміністративних комісій); 2) покладення обов'язків на органи управління, їхніх посадових осіб щодо реалізації прав, свобод і обов'язків фізичних чи юридичних осіб, розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, здійснення адміністративних проваджень в управлінській сфері. Наприклад, ст. 213 КУпАП визначено коло органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення; 3) надання зазначеним органам адміністративних юрисдикційних повноважень, із набуттям статусу органу *адміністративно-процесуальної юрисдикції*. Тобто надання права органу (посадовій особі) порушувати адміністративне провадження, здійснювати підготовку і розгляд адміністративної справи, виносити у адміністративній справі відповідне рішення (постанову, адміністративний акт), а також здійснювати звернення до виконання рішення (постанови) чи адміністративного акта.

Сукупність органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції становить єдину систему, за допомогою якої будь-які адміністративні справи вирішуються за загальними правилами, що встановлені державою. Однак різноманіття адміністративних проваджень, які в літературі за юрисдикційними ознаками об'єднані в групи: адміністративно-регулятивні провадження; адміністративно-судочинні провадження та адміністративно-деліктні провадження¹ зумовлюють наявність певної специфіки всієї системи.

Ця специфіка полягає в: а) множинності органів (осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи; б) неоднорідності органів (осіб) адміністративно-процесуальної юрисдикції.

Множинність органів (осіб), уповноважених розглядати і вирішувати індивідуальні адміністративні справи, характеризується тим, що розглядати і вирішувати їх можуть:

- адміністративні суди та суди загальної юрисдикції;
- уповноважені органи (посадові особи) виконавчої влади;
- уповноважені органи (посадові особи) місцевого самоврядування;

— неpubлічні суб'єкти права — органи (посадові особи) громадських організацій, підприємств, установ різних форм власності, у випадках, передбачених законами. Наприклад, органи

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 285.

різноманітних фондів соціального страхування, керівництво підприємств з питань звернення громадян.

Адміністративні суди відповідно до ст. 17 КАС України розглядають і вирішують:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативних актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; в тому числі й справи щодо оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) справи з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Суди загальної юрисдикції (районні, районні у місті, міські чи міськрайонні (судді) розглядають і вирішують:

1) справи про адміністративні правопорушення (ст. 221 КУпАП);

2) питання щодо покладення обов'язку відшкодування заподіяної шкоди (ст. 40 КУпАП) адміністративним правопорушенням.

До компетенції судів (суддів) законодавець відносить найбільш складні справи щодо кваліфікації дій правопорушника; усі справи про проступки, вчинені неповнолітніми, а також справи, у яких виникає необхідність застосування, як правило, стягнень у вигляді: оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт. Визначаючи компетенцію судів (суддів) загальної юрисдикції, законодавець виходить із вимог Конституції України, що ніхто не може бути заарештований інакше як за вмотивованим рішенням суду (ст. 29) та конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду (ст. 41). Проте це

зовсім не означає, що суди загальної юрисдикції діють як адміністративні органи, і не порушує конституційного принципу розподілу влади. Розгляд і вирішення судами загальної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення становить особливу форму здійснення правосуддя у сфері адміністративно-деліктних відносин.

Уповноважені органи (посадові особи) виконавчої влади розглядають і вирішують справи:

1) щодо визнання, реалізації і захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, у тому числі й надання адміністративних послуг;

2) щодо здійснення контрольних повноважень за реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

3) щодо розгляду скарг фізичних чи юридичних осіб стосовно реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів у зв'язку з розглядом адміністративної справи, у тому числі на рішення, дії чи бездіяльність уповноваженого суб'єкта;

4) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності відповідно до статей 222—244¹⁵ КУпАП;

5) щодо розгляду заяв та скарг відповідно до закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Уповноважені органи (посадові особи) місцевого самоврядування розглядають і вирішують адміністративні справи ті самі, що й органи виконавчої влади в межах своїх повноважень та на відповідній території. Справи про адміністративні правопорушення вони розглядають і вирішують відповідно до статей 218—219 КУпАП. Водночас розглядати справи про адміністративні правопорушення уповноважені не всі органи (посадові особи) місцевого самоврядування, а лише спеціально створені адміністративні комісії, а також виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад.

Адміністративні комісії утворюються: у районах областей, районах міст Києва і Севастополя — районними державними адміністраціями; у містах, селищах, селах — виконавчими комітетами місцевих рад¹. Адміністративні комісії вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, крім справ, від-

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20—21. — Ст. 25; Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 березня 1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 38.

несених КУпАП до відання інших органів (ст. 214 КУпАП). Ця особливість відрізняє адміністративні комісії від усіх інших суб'єктів адміністративно-процесуальної юрисдикції.

Непублічні суб'єкти права — органи (посадові особи) громадських організацій, недержавних підприємств, установ різних форм власності розглядають і вирішують справи відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Стаття 19 цього Закону встановлює, що органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- відмінити або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України;
- невідкладно вживати заходів до примирення неправомірних дій, виявляти, усувати причини, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушеного права, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків;
- вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян.

Законом регламентується порядок розгляду звернення громадян, строки, відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян тощо.

З цього приводу В. Г. Перепелюк пише: «Зрозуміло, що недержавна установа не реалізує суспільний інтерес: її управлінська діяльність буде пов'язана суто з організацією здійснення свого правового статусу, реалізацією певного корпоративного інтересу. Незважаючи на це, Закон України «Про звернення громадян» одноманітно врегулював процедури в державних і недержавних організаціях, що пояснюється тим, що прийняття рішення будь-яким колективним суб'єктом права потребує процедур (чи то правових, чи то усталених на практиці); хід формування волі такого суб'єкта права не є одноманітним через його штучність. Такий суб'єкт є суто правовою одиницею. Публічний інтерес українсь-

кого народу в даній сфері виявляється у законодавчому закріпленні процедур формування юридично значимої волі даного типу правозастосовувачів—недержавних колективних суб'єктів»¹.

Далі автор підкреслює, що публічні та непублічні справи характеризуються однаковою імперативністю процесуальних повноважень посадової особи, що це не суперечить ч. 1 ст. 5 Конституції України, а керівні органи непублічних організацій не здійснюють владу, забезпечену примусом². Дійсно, це, мабуть, одне (єдине) із виключень, коли у адміністративних процесуальних відносинах стороною владних повноважень виступає непублічний суб'єкт права.

З наведеного бачимо, що органи адміністративно-процесуальної юрисдикції характеризуються неоднорідністю. Вони різняться за: а) правовою природою утворення — сфера судової влади; сфера виконавчої влади; сфера місцевого самоврядування; б) цілями утворення — утворені виключно для здійснення юрисдикційної діяльності, утворені для здійснення як юрисдикційних, так і інших функцій; в) безпосередньою компетенцією, яка установлюється законодавцем і закріплюється у законодавчих актах щодо кожного органу окремо.

4.3. Особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси

Особами, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права, свободи та законні інтереси в узагальненому вигляді виступають громадяни, державні органи, громадські органи, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності. Як правило, ці особи в адміністративній справі мають особистий інтерес.

Закріплення у законодавстві їх прав, обов'язків та відповідальності як учасників адміністративних процесуальних відносин надає, встановлює їм адміністративний процесуальний статус, певні повноваження і водночас диференціює ці повноваження, за якими можна класифікувати осіб, що мають особистий інтерес у справі з урахуванням видів адміністративних проваджень на відповідні групи.

¹ *Перепелюк В. Г.* Адміністративний процес. Загальна частина: Навч. посібник. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 117.

² Там само. — С. 117.

1. *У провадженнях у сфері управління* — особами, які мають інтерес у справі, виступають: громадяни, підприємства, організації, установи, заклади, незалежно від форм власності; за узагальнюючою назвою — суб'єкт звернення.

Суб'єкт звернення — це фізична або юридична особа, що звертається до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо визнання, реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Суб'єкт звернення може звертатися: а) з заявою щодо визнання, реалізації та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг або б) зі *скаргою* на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх посадових осіб, що порушують або можуть порушити права, свободи і законні інтереси фізичних або юридичних осіб.

Громадяни України також мають право звернутися до інших органів державної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх владних повноважень чи статутної діяльності, з заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та *скаргою* про їх порушення¹. З такими самими зверненнями можуть звернутися військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, якщо це не стосується їх службової діяльності, а також іноземці, які законно знаходяться на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Суб'єкти звернення мають право:

1) вимагати в уповноваженого суб'єкта роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, своїх прав і обов'язків, прав і обов'язків інших учасників адміністративного провадження, а також інформації про процедурні дії та процедурні рішення, прийняті під час здійснення адміністративного провадження;

2) брати участь в адміністративному провадженні особисто або через свого представника;

¹ Див. напр.: Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 1.

3) знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, в тому числі з використанням технічних засобів;

4) бути вислуханими з питань, що є предметом адміністративного провадження, надавати пояснення та інші докази;

5) подавати клопотання про:

— відвід посадової особи суб'єкта владних повноважень;

— залучення до провадження інших учасників;

— витребування додаткових матеріалів;

— призначення експертизи;

— надання копій документів, наявних у матеріалах адміністративної справи;

— тимчасове зупинення адміністративного провадження;

6) користування послугами перекладача;

7) отримувати примірник адміністративного акта, прийнятого за результатами розгляду адміністративної справи;

8) оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Суб'єкт звернення зобов'язаний:

а) подавати документи, докази та матеріали, необхідні для здійснення провадження;

б) повідомляти про зміну адреси та причини неприбуття на запрошення суб'єкта владних повноважень;

в) добросовісно користуватися належними йому правами та виконувати вимоги, встановлені законодавством.

Особливістю цієї групи учасників (осіб) адміністративного провадження є те, що вони не мають владних повноважень у сфері адміністративної процесуальної діяльності.

У цій групі проваджень особами, які мають інтерес у справі, виступають і заінтересовані особи.

Заінтересована особа — це фізична або юридична особа, права і законні інтереси якої зачіпає або має зачіпати прийняття суб'єктом владних повноважень адміністративного акта.

Заінтересована особа про свою участь в адміністративному провадженні подає клопотання суб'єкту владних повноважень, або може бути залучена до адміністративного провадження за ініціативою суб'єкта владних повноважень, або за клопотанням суб'єкта звернення.

На заінтересовану особу поширюються права і обов'язки, передбачені для суб'єкта звернення.

2. *В провадженнях з адміністративного судочинства* особами, які мають інтерес у справі, виступають громадяни, держав-

ні органи, органи місцевого самоврядування, державні службовці, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності, які в адміністративному судочинстві прийнято називати *сторонами*.

Сторонами в адміністративному судочинстві є позивач та відповідач як можливі учасники оспорюваних прав та обов'язків, що виступають суб'єктами публічно-правових відносин. Сторони виступають головними учасниками, без яких неможливий сам процес.

Характерною ознакою сторін є те, що вони мають право звертатися до суду за захистом і навіть тоді, коли особи лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси в сфері публічно-правових відносин порушено, хоча таке порушення, можливо, і не мало місця насправді. Суд повинен розглянути такий спір, тому, що, крім конституційної гарантії права (ст. 55), на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, ч. 2 ст. 6 КАСУ встановлюється, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді.

Наступною ознакою сторін є також те, що у всіх випадках процес в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін. Це правило діє також, коли справу порушує не особиста позивач, а інші особи в його інтересах.

Позивач — це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Позивачем може бути також суб'єкт владних повноважень, у випадках коли позовна заява до адміністративного суду подається на забезпечення виконання його повноважень.

Відповідач — це суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАСУ.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами, відповідно до ч. 4 ст. 50 КАСУ, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадян;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

5) в інших випадках, встановлених законом.

Сторони користуються рівними загальними процесуальними правами, обсяг яких збігається з правами та обов'язками інших осіб, які беруть участь у справі (ст. 49 КАСУ). Враховуючи те, що сторони посідають головне положення в розгляді справи, законодавець наділяє їх додатковими досить важливими процесуальними правами (ст. 51 КАС України), за допомогою яких сторони можуть чутливо впливати на хід справи.

Додаткові права сторін за змістом можна класифікувати на дві групи.

1. Право на зміни в позовному спорі.

Позивач має право:

а) змінити підставу або предмет адміністративного позову;

б) збільшити або зменшити розмір позовних вимог;

в) відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до закінчення судового розгляду, а в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.

Відмова від адміністративного позову тягне закриття провадження у справі та закінчення спору у справі. Тому законодавець чітко врегулює порядок і наслідки відмови на всіх етапах розгляду справи: під час підготовчого провадження врегульовано ст. 112 КАСУ; під час судового розгляду справи — ст. 135 КАСУ; у суді апеляційної інстанції — ст. 194 КАСУ; у суді касаційної інстанції — ст. 219 КАСУ.

2. Право на визнання позовного спору.

Відповідач має право:

а) визнати адміністративний позов повністю або частково в будь-який час до закінчення судового розміру. В разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом може бути прийнята постанова про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 164 КАСУ. У разі повного визнання відповідачем адміністративного позову і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення адміністративного позову. Порядок визнання адміністративного позову врегульовано статтями 112, 136 КАСУ;

б) подати заперечення проти адміністративного позову. Заперечення виражається у відхиленні позовних вимог відповідачем з обґрунтуванням відповідними доказами своєї позиції. Підставами для заперечення можуть бути як процесуальні, так і матеріальні обставини. Процесуальні обставини пов'язані з підсудністю справи, матеріальні — пов'язані з відсутністю права у позивача, відсутністю правового врегулювання матеріальних суспільних відносин та ін. Заперечення адміністративного позову, на наш погляд, це фактична відмова, яка має бути викладена у письмовій формі. Порядок прийняття відмови врегульовано ст. 112 КАСУ;

в) на примирення. Сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. У такому разі суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі. Порядок ухвалення судових рішень регламентується ст. 160 КАСУ.

До осіб, які обстоюють в адміністративному процесі права і інтереси, належать *треті особи*.

Третіми особами визнаються учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів. Це пов'язане з тим, що рішення, прийняте судом, може суттєво вплинути на юридичний інтерес цих осіб, їх правове становище, оскільки їх інтереси залежать від існуючих між ними і сторонами правовідносинами. Тому участь у справі третіх осіб обумовлена тим, що вони намагатимуться, щоб було винесено судом таке рішення, яке відповідало б їх інтересам.

Залежно від вимог на предмет спору законодавець розрізняє два види третіх осіб:

а) *треті особи, які заявляють самостійні вимоги* на предмет спору:

— можуть вступити у вже порушену справу у будь-який час до закінчення судового розгляду;

— можуть пред'явити адміністративний позов до однієї або обох сторін;

— можуть заявити самостійні вимоги на предмет спору;

— мають право позивача.

Особливістю участі у справі третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, є те, що:

— їх інтереси повністю або частково будуть протилежними інтересам сторін;

— вони втручаються у спір між сторонами, що вже виник.

Виходячи з того, що інтерес третьої особи із самостійними вимогами суперечить інтересам сторін, законодавець встановлює, що задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Оскільки втручання у спір між сторонами третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, вже відбулися то розгляд справи починається спочатку;

б) *треті особи, які не заявляють самостійних вимог* на предмет спору:

— можуть вступити у вже порушену справу в будь-який час до закінчення судового розгляду;

— вступають у справу на стороні позивача або відповідача;

— можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду.

Виходячи з того, що інтерес третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, може бути на боці позивача чи відповідача, суд повинен перевірити існування між цією особою та однією із сторін допроцесуальних правових відносин, а також можливість впливу рішення суду у справі між сторонами на права і законні інтереси в публічній сфері третьої особи.

3. **В адміністративно-деліктних провадженнях.** До осіб, які обстоюють в адміністративно-деліктних провадженнях особисті права та інтереси, належать: а) особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілий.

Особами, які притягаються до адміністративної відповідальності можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, посадові особи, тобто фізичні особи, яким на час вчинення правопорушення виповнилося шістнадцять років. Твердження окремих дослідників¹ про наявність ад-

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 192—195; Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики // Право України. — 1999. — № 9. — С. 8; Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навч. посібник. — К., 1995. — С. 24; Лук'янець Д. М. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності // Право України. — 1999. — № 11. — С. 118, 121—122; Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2005. — С. 7.

міністративної відповідальності юридичних осіб, що юридичні особи є суб'єктами адміністративних проступків, на наш погляд, є передчасним, необґрунтованим¹.

Особи, які притягаються до адміністративної відповідальності, мають право:

а) знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання. Особа має бути ознайомлена з протоколом про адміністративне правопорушення, вносити до протоколу певні пояснення, уточнювати обставини вчинення правопорушення, давати особисті зауваження щодо відомостей, викладених у протоколі. Особа може відмовитися від підписання протоколу, заявивши мотиви такої відмови. Особа, яка притягається до відповідальності має право подавати докази про свою невинуватість шляхом усних і письмових заяв, пояснень, вимог призначення експертизи чи залучення свідків, витребування довідок, документів тощо;

б) при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Право користування юридичною допомогою має суттєве значення для захисту інтересів особи. Однак законодавець надає таке право при розгляді справи. Є думки науковців щодо надання такої можливості ще на більш ранніх стадіях провадження, а саме з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення;

в) користування рідною мовою, користування послугами перекладача;

г) оскаржити постанову у справі в порядку, встановленому статтями 288, 289 КУпАП;

г) бути присутніми при розгляді справи. Під час відсутності цих осіб справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Водночас із метою забезпечення законності й охорони прав особи, що притягається до відповідальності, законодавець установлює обов'язкову присутність її при розгляді справ, пов'язаних

¹ Демський Е. Ф., Ковальський В. С., Демський С. Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. — 2002. — № 4. — С. 168—176; Демський Е. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності // Юридична Україна. — 2005. — № 9. — С. 24—29.

із: обігом наркотичних засобів; дрібним викраденням чужого майна; користуванням радіочастотним ресурсом України; незаконною торговельною діяльністю; дрібним хуліганством; невиконанням законних вимог працівника міліції та іншими правопорушеннями, перерахованими у ч. 2 ст. 268 КУпАП. У разі неявки чи ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ чи суду, цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу.

Потерпілий — це особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. У разі наявності потерпілого його прізвище і адреса заносяться до протоколу, який підписується особою, яка склала протокол, та особою, яка вчинила правопорушення.

За наявності свідків і потерпілих протокол також може бути підписано і цими особами.

Потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову у справі про адміністративне правопорушення.

В окремих випадках потерпілого може бути опитано як свідка.

Таким чином, законодавець надає досить широкі права і можливості захисту прав, свобод і законних інтересів у сфері публічних відносин.

4.4. Особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб

Для захисту своїх прав і законних інтересів у правопорушеннях у сфері управління та провадженнях з адміністративного судочинства суб'єкт звернення, заінтересована особа, сторони (позивач, відповідач), а також третя особа можуть брати участь особисто або через свого представника.

В адміністративно-деліктних провадженнях інтереси особи, яка притягається до відповідальності, і потерпілого, можуть представляти захисники, а щодо неповнолітніх і осіб, які не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України в адміністративний процес (адміністративне процесуальне право) введено правовий інститут, нормами якого опосеред-

ковуються відносини, що виникають у зв'язку з процесуальною діяльністю однієї особи від імені та інтересах іншої особи. В процесуальній літературі ведеться дискусія щодо визначення правовідношень у представництві. Тобто ці правовідношення матеріальні чи процесуальні¹. Адже Цивільний кодекс України визначає представництво як правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє (ч. 1 ст. 237 ЦК України). І далі, правочин, вчинений представником, створює, змінює, припиняє цивільні права та обов'язки особи, яку він представляє (ст. 239 ЦК).

Проте С. І. Чернооченко, розглядаючи процесуальне представництво через призму відмінностей, що представництво в силу цивільного права може бути в будь-яких угодах, а в силу процесуального — тільки в суді, що метою загальноцивільного представництва є надання допомоги довірителю, а процесуального — і суду, стверджує що представництво в суді є самостійним процесуальним інститутом, а не різновидом загальноцивільного, як часто вважають в судовій практиці та літературі².

Іншої думки, з якою, мабуть, варто погодитися, дотримується Є. О. Харитонов. Він розглядає процесуальне представництво як систему правових відносин двох видів: *внутрішні* і *зовнішні*.

Внутрішні відносини представництва, що складаються між особою, яку представляють, і представником, спрямовані на упорядкування правових зв'язків між особою, яку представляють, і судом, тобто мають організаційний характер; виникають і реалізуються не в інтересах того, хто вчиняє дії (представника), а з метою здійснення і захисту прав та інтересів особи, яку представляють.

Зовнішні відносини складаються: а) між представником і судом, які мають інформаційний характер; б) між особою, яку представляють, і судом. Встановлення їх є результатом дій представника.

У цьому зв'язку, зазначає Є. О. Харитонов, внутрішні і зовнішні правовідносини представника мають різний галузевий

¹ Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 72.

² Там само. — С. 72—73.

характер. *Внутрішні* правовідносини представництва мають матеріально-правовий характер, оскільки ґрунтуються на договорі доручення, факті родинних зв'язків; законі. *Зовнішні* правовідносини представництва регулюються нормами адміністративного процесуального права і є за своїм характером адміністративно-процесуальними¹. Такі методологічні підходи можуть бути застосовано і в цивільному процесі.

Представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність відповідно до ст. 48 КАС України, а також органи та інші особи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Не можуть також бути представниками судді, прокурори, слідчі, крім випадків, коли вони: а) діють як представники відповідних органів (суди, прокуратури, ОВС, СБУ), що є стороною або третьою особою у справі; б) діють як законні представники сторони чи третьої особи.

Підстави виникнення правовідносин представництва є договір або закон (ч. 3 ст. 56 КАС України). Таким чином, існує два види представництва: а) представництво за договором; б) представництво за законом.

Представництво за договором ґрунтується на волевиявленні представника і того, хто бажає мати представника. Це добровільне представництво. При добровільному представництві до представника і того, хто бажає мати представника, висуваються певні вимоги: а) представництво має ґрунтуватися виключно на волі представника і того, хто бажає мати представника; б) представник і особа, яку представляють, мають бути дієздатними. Це пов'язане з тим, що представник стає ще одним учасником внутрішніх правовідносин представника, а особа, яку представляють, повинна свідомо обрати представника. Підставою виникнення добровільного представництва є договір, і це характеризує даний вид представництва як приватноправовий². Представником за договором, зазвичай, виступає адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 144—145.

² Там само. — С. 146.

право на надання правової допомоги. В такій якості можуть виступати й інші особи.

Представництво за законом є обов'язковим представництвом, не залежить від волі того, кого представляють, його підставами є прямий припис закону чи іншого адміністративного акта, тому характеризується як публічно-правове. Воля особи, яку представляють, вирішального значення не має, бо може бути й недієздатна особа.

Можна виділити кілька видів представництва за законом.

1. Представництво щодо захисту прав, свобод і законних інтересів малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративно-процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб здійснюють їх законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом (ст. 242 ЦК України). Законодавець не конкретизує віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність. Аналіз законодавства дає можливість стверджувати, що це 14-річний вік. Наприклад, засновником молодіжних та дитячих організацій може бути особа 15-річного віку¹, а членами цієї організації можуть бути особи, які досягли 14 років². Кодексом законів про працю України передбачено вік, з якого допускається прийняття на роботу осіб, які досягли п'ятнадцяти років за згодою одного із батьків або особи, що його замінює. Для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу, з умовою праці у вільний від навчання час, осіб 14-річного віку за згодою одного із батьків або особи, що його замінює. Хоча ця норма врегульована нормами трудового права, водночас не виключене виникнення публічно-правових відносин, наприклад, пов'язаних із невилплатою заробітної плати, за що передбачена адміністративна відповідальність. Ці особи можуть бути і членами профспілок³.

Таким чином, представництво здійснюється щодо осіб, які ще не досягли 14-річного віку. Таке представництво є обов'язком представників.

¹ Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 34. — Ст. 11.

² Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 34. — Ст. 12.

³ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1994 р. // ВВР. — 1999. — № 45. — Ст. 7.

2. Представництво щодо захисту прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати їхні законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Цей вид представництва характеризується, принаймні, двома ознаками: а) вік неповнолітніх, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, виходячи із попередніх міркувань, слід вважати 14 років, а у разі притягнення до адміністративної відповідальності — 16 років (статті 12, 270 КУпАП); б) на відміну від представництва осіб, що не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, це представництво не є обов'язком, а правом представників, які можуть захищати права, свободи та інтереси зазначених осіб. Такий вид представництва, до речі, встановлено і в адміністративно-деліктних провадженнях щодо захисту прав та інтересів неповнолітніх чи недієздатних осіб у разі притягнення їх до адміністративної відповідальності (ст. 270 КУпАП).

3. Представництво з ініціативи суду або уповноваженого суб'єкта щодо захисту прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність непрацездатних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, залучаються до участі у справі їхні законні представники;

4. Представництв щодо захисту прав і законних інтересів органу, підприємства, установи, організації здійснюють їх керівники чи інші особи, уповноважені законом, положенням, статутом, що підтверджується документами, які посвідчують їх службове становище.

5. Представництво щодо захисту прав, свобод і законних інтересів, яке здійснюється органами, громадськими організаціями, адвокатами тощо, яким законом надане право захищати. Це можуть бути політичні й громадські організації, професійні спілки, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації громадян.

Особливе місце в представництві інтересів громадянина або держави посідає прокурор. Він може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

У разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, суд (уповноважений суб'єкт) зупиняє провадження у справі та ініціює перед органами опіки і піклування чи іншими органами, визначеними законом, питання про призначення чи заміну законного представника, якщо він не має права вести справу з підстав, встановлених законом.

Відповідно до законодавства представництво створює певні правові наслідки (ст. 239 ЦК України). Дії представника від імені особи, яку він представляє, породжують у цієї особи відповідні права і обов'язки. Однак для того, щоб дії представника створили юридичні права і обов'язки для особи, яку він представляє, необхідно, щоб представник мав відповідні повноваження. За змістом ці повноваження мають включати в себе, принаймні, (щонайменше) три умови: а) право представника вчинити власні позитивні дії на користь особи, яку він представляє, від її мені; б) право представника вимагати від особи, яку він представляє, прийняття на себе юридичних наслідків дій, вчинених представником у межах повноважень; в) установлення змісту і мети дій представника, що може вчиняти він від імені особи, яку представляє. Таким чином, здійснення представником відповідних функцій можливе за наявності відповідних повноважень, які надають юридичну силу діям представника.

Повноваження представника мають бути підтвержені, визначеними законодавством, належно оформленими документами. Найчастіше ці повноваження засвідчуються довіреністю. Основні вимоги щодо оформлення довіреності та правила її видачі закріплені у Цивільному кодексі України (статті 244—250) та у Законі України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р.

Довіреність має бути не лише у письмовій формі, вона повинна містити необхідні реквізити:

- а) вказівку на суб'єкти — ким і кому видана довіреність;
- б) зміст і обсяг повноважень, наданих представникові;
- в) дату видачі довіреності. Довіреність, у якій не вказана дата її вчинення, є нікчемною;
- г) строк дії довіреності. Якщо строк довіреності не встановлений, вона зберігає чинність до припинення її дії (статті 247, 248 ЦК України). Проте повноваження представника чинні протягом часу провадження у справі (ст. 59 КАСУ);
- г) підпис особи, яку представляють (довірителя), в установленому законом порядку, має бути засвідчена.

Довіреності, які видаються:

а) від імені органу, підприємства, установи, організації, підписуються керівником або іншою уповноваженою на те законом, положенням, статутом особою і засвідчуються печаткою цього органу, підприємства, установи, організації;

б) фізичною особою на ведення адміністративної справи, підписуються особисто і посвідчуються нотаріально або посадовою особою підприємства, установи, організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні, чи за рішенням суду за місцем його проживання (перебування).

Законодавством передбачені особливі випадки, коли довіреність може посвідчуватися органами, які поряд із виконанням власних функцій, здійснюють функції нотаріального характеру. Це ч. 3 ст. 245 ЦК України та ст. 40 Закону України «Про нотаріат» установлюють перелік осіб, які мають засвідчувати довіреність, що прирівнюється до нотаріального посвідчення. До них належать командири військових частин, з'єднань, установ і закладів, начальники госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних установ, начальники місць позбавлення волі, посадові особи виконкомів сільських, селищних, міських рад тощо.

Повноваження представників можуть посвідчуватися, в окремих випадках, крім довіреності, ще й іншими документами:

1) повноваження законних представників підтверджуються: а) документами, що посвідчують факт родинних стосунків, — паспортом батьків (усиновлювачів), свідоцтвом про народження дитини, актом (документом) про усиновлення дитини, посвідченням опікуна чи піклувальника; б) документами, які підтверджують займану представником посаду в органі, підприємстві, установі, організації щодо відносин з особою, інтереси якої вони представляють;

2) повноваження адвоката, а у адміністративно-деліктних провадженнях захисника як представників посвідчується ордером, який видано відповідним адвокатським об'єднанням або договором на надання правової допомоги чи на ведення адміністративної справи;

3) повноваження членів колегіальних органів (громадських організацій, їх об'єднань, кооперативних організацій тощо) підтверджуються випискою з протоколу засідання колегіального органу управління;

4) повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі, можуть підтверджуватися усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання.

Оригінали довіреностей, виписок із протоколу, ордерів, договорів або засвідчені підписом судді копії з них, а також засвідчені підписом судді копії документів законних представників (паспортів, свідоцтв, посвідчень, виписок із протоколів громадських організацій тощо) приєднуються до справи.

Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені у інших державах, повинні бути легалізовані органами Міністерства закордонних справ України. Легалізація передбачає: а) підтвердження дійсності оригіналів офіційних документів або засвідчення справжності підписів посадових осіб; б) встановлення їх відповідності законам України або законам держави перебування дипломатичного представництва чи консульської станови України. Консульська легалізація здійснюється, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

4.5. Особи, які сприяють адміністративним провадженням

Незважаючи на значні відмінності проваджень у сфері управління, адміністративного судочинства та адміністративно-деліктних, як особи, які сприяють адміністративним провадженням, виступають: свідок; експерт, спеціаліст, перекладач.

Свідок як учасник адміністративного процесу відіграє важливу роль у з'ясуванні обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. Як свідок у адміністративній справі може бути викликана кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, що підлягають установленню у даній справі.

У провадженнях у сфері управління та адміністративно-деліктних провадженнях законодавець не обмежує будь-якими формальними ознаками коло осіб, які можуть бути свідками (ст. 272 КУпАП, ст. 371 МК України). Як свідки можуть бути опитані: а) особи, що знаходяться в родинних стосунках з особами, які беруть участь у справі; б) особи, які пов'язані стосунками підлеглих по службі; в) потерпілий; г) поняті, які були присутні при особистому огляді і огляді речей; г) неповнолітні і навіть малолітні особи, оскільки законом не передбачено для

свідків обмежень за віком. Зазвичай опитування таких осіб і оцінка свідчень здійснюються з урахуванням віку, рівня інтелектуального розвитку, здатності сприймати обставини, що мають значення для справи, стану здоров'я. Отже, законодавець закріплює досить широке коло осіб, які можуть бути опитані як свідки.

Натомість у провадженнях з адміністративного судочинства законодавець дещо по-іншому формує коло свідків. Статтею 65 КАС України передбачається, що як свідок в адміністративній справі може бути викликана судом кожна особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Проте не можуть бути допитані як свідки:

1) недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та не здатні через свої фізичні або психічні вади давати з цього приводу показання;

2) представники в судовому процесі, захисники у кримінальних справах — про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника;

3) священнослужителі — про відомості, одержані ними на сповіді віруючих;

4) професійні судді, народні засідателі та присяжні — про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення;

5) інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Як бачимо, законодавець вводить деякі формальні ознаки, що обмежують значну кількість осіб бути допитаними як свідки. Ці ознаки характеризуються обмеженнями: по-перше, за правосуб'єктністю осіб, які не можуть залучатися як свідки; по-друге, за метою забезпечення охорони таємниці обставин, що стали відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника; сповіддю віруючих; обговоренням питань у нарадчій кімнаті щодо ухвалення судового рішення.

Виходячи із першого, — обмеження за правосуб'єктністю осіб, — не можуть бути допитані як свідки недієздатні фізичні особи, дає підстави вважати, що в адміністративному судочинстві, на відміну від інших проваджень, неповнолітні не можуть бути свідками, оскільки вони не володіють певним обсягом дієздатності.

На перший погляд, здається логічним, адже сфера публічних відносин може не завжди адекватно усвідомлюватися неповнолітніми. Однак, враховуючи, що неповнолітні в певних випадках є суб'єктами адміністративно-матеріальних та адміністративних процесуальних відносин, а також те, що законодавцем окремо не встановлено обмеження за віком, свідком може бути і неповнолітня особа.

Щодо інших обмежень кола осіб, які можуть бути допитані як свідки, то вони встановлені законодавцем, виходячи із цивілізованих, гуманістичних принципів розгляду і вирішення адміністративних справ, які слід також започатковувати в провадженні в сфері управління та адміністративно-деліктних провадженнях, а також можливість відмови від дачі показань щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Перелік членів сім'ї та близьких родичів наведено в ч. 3 ст. 65 КАСУ. Це певним чином конкретизує коло цих осіб, що має велике прикладне значення.

Основним обов'язком свідка є те, що він повинен з'явитися до суду, органу (посадової особи), у провадженні яких перебуває адміністративна справа, в зазначений час і дати правдиві показання, пояснення, повідомити все відоме йому у справі та відповісти на поставлені запитання. У разі неможливості прийти за викликом суду свідок зобов'язаний завчасно повідомити про це суд. У разі нез'явлення свідка до судового засідання суд може вирішити питання про привід свідка (ст. 272 КАС України) та у порядку злісного ухилення від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача, особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності (ч. 1 ст. 185³ КУпАП) у вигляді накладення штрафу від шести до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або застосування адміністративного арешту на строк до 15 діб. Отже, досить суттєві заходи примусу існують щодо з'явлення до суду свідка в адміністративно-судочинних провадженнях.

Водночас обов'язковість з'явлення свідка до органу (посадової особи), у провадженні яких знаходиться адміністративна справа, у провадженнях у сфері управління та адміністративно-деліктних провадженнях ніяким примусом не забезпечена, законодавець розраховує на високу правосвідомість свідка. Вважаємо, якщо не застосовувати заходи стягнення (покарання) (та і не потрібне це), то хоча б примусовий привід свідка до органів (посадових осіб), що розглядають і вирішують ад-

міністративні справи у провадженнях у сфері управління та адміністративно-деліктних провадженнях, не завадив би. Це певною мірою сприятиме всебічному, повному, об'єктивному та законному розгляду справи.

У адміністративному судочинстві передбачена також і кримінальна відповідальність за відмову від давання показань чи завідомо неправдиві показання (статті 384, 385 КК України), що, мабуть не потрібно започатковувати у провадженнях у сфері управління та адміністративно-деліктних провадженнях.

Експерт — це особа, яка сприяє розгляду справи. Експертом може бути призначена особа, яка має необхідні знання, здатна шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів дати висновок із питань, що виникають під час розгляду справи. Як експерт може залучатися особа, яка відповідає вимогам, встановленим Законом України «Про судову експертизу» та підзаконними актами щодо кваліфікаційних класів судових експертів, державних реєстрів судових експертів, положень про експертно-кваліфікаційні комісії та ін.

Головним обов'язком експерта є проведення повного, науково обґрунтованого дослідження та надання об'єктивного письмового висновку щодо поставлених йому запитань. У разі необхідності експерт повинен за викликом суду з'явитися в судовому засіданні та надати відповідні роз'яснення щодо висновку і відповіді на поставлені запитання. У разі неявки експерта в суд щодо нього може бути застосовано примусовий привід (ст. 272 КАСУ) або притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 185³ КУпАП).

Експерту заборонено: а) збирати за власною ініціативою матеріали для проведення експертизи; б) спілкуватися з особами, які беруть участь у справі; в) розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи; г) повідомляти будь-кому, крім суду, про результати експертизи; г) передоручати проведення експертизи іншій особі.

Експерт має право на: а) відмову від даного висновку, якщо подані йому матеріали недостатні для виконання покладених на нього обов'язків; б) оплату виконаної роботи та компенсацію витрат, пов'язаних із проведенням експертизи. Завідомо неправдивий висновок, відмова без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків тягне за собою кримінальне покарання, передбачене статтями 384, 385 Кримінального кодексу України.

Спеціаліст — це фахівець у якійсь певній галузі, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок.

Поняття «спеціаліст» в адміністративно-деліктних провадженнях не визначене, а отже, його послугами органи (посадові особи) під час розгляду адміністративної справи користуватися не можуть, оскільки ними розглядаються справи, в яких вони є фахівцями відповідного рівня.

Спеціаліст залучається до участі в адміністративному процесі за ухвалою суду для надання безпосередньої допомоги (фотографування, складання схем, планів, креслень, вибір зразків для експертизи та ін.). Він зобов'язаний прибути за викликом суду чи уповноваженого суб'єкта відповідати на задані запитання, давати усі консультації та письмові роз'яснення, звертаючи увагу на характерні обставини чи особливості доказів.

Допомога спеціаліста стосується не правових питань, а лише надання суду (уповноваженому суб'єкту) технічної допомоги.

Головним обов'язком спеціаліста є те, що він повинен з'явитися за викликом суду та відповідати на поставлені запитання. У разі нез'явлення може бути застосовано примусовий привід (ст. 272 КАСУ). Процесуальні обов'язки спеціаліста закріплені у ст. 67 КАСУ. Щодо спеціаліста в законодавстві не встановлено юридичної відповідальності.

Перекладач — це особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, адміністративне провадження, та іншою мовою, знання якої обхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу. Перекладачами є також особи, які володіють технікою спілкування з глухими, німими чи глухоніми (сурдоперекладачі).

Перекладач призначається ухвалою суду в адміністративно-судочинних провадженнях або рішенням уповноваженого суб'єкта, органу, посадової особи — в адміністративно-процесуальних та адміністративно-деліктних провадженнях, у провадженні яких перебуває адміністративна справа за клопотанням особи, яка бере участь у справі.

Перекладач має право відмовитися від участі в адміністративному процесі, якщо він не володіє мовою в обсязі, необхідному для перекладача. Однак, якщо він дав згоду на перекладання, то зобов'язаний з'явитися за викликом суду (уповнова-

женого органу) і здійснювати повний і правильний переклад і своїм підписом посвідчувати правильність перекладу в процесуальних документах, що вручаються особам, які беруть участь у справі, в перекладі мовою, якою вони володіють.

За завідомо неправильний переклад чи за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків перекладач несе кримінальну відповідальність, передбачену статтями 384, 385 Кримінального кодексу України, а за ухилення від явки в суд — адміністративну відповідальність, передбачену ч. 2 ст. 185³ КУпАП.

В адміністративному судочинстві, крім зазначених осіб, — свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, — особами, які сприяють адміністративним провадженням виступають і секретар судового засідання, а також судовий розпорядник, повноваження яких визначаються відповідно статтями 63 і 64 КАСУ.

Відповідно до статей 27, 29 КАСУ визначені підстави для відводу (самовідводу) секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача. Як і суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач не можуть брати участі у розгляді адміністративної справи і відводяться:

1) якщо прямо чи опосередковано заінтересовані у результаті розгляду справи;

2) якщо є членами сім'ї або близькими родичами (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, онук, онучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;

3) якщо перебувають або перебували в службовій або іншій залежності від осіб, які беруть участь у справі;

4) якщо проводили ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються при розгляді даної справи;

5) якщо з'ясування обставин, які мають значення для справи, виходить за межі сфери їх спеціальних знань.

Таким чином, юридичні повноваження зазначених осіб найбільш повно врегульовані в адміністративному судочинстві, побудованому на сучасній ідеології права і на сучасних заходах захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічній сфері. Проте, як на нашу думку, слід більш повно юридично виписати повноваження (правосуб'єктність) експерта, свідка, перекладача і в майбутньому Кодексі України про адміністративні проступки в його процесуальній частині.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ

ГЛАВА 5

Сутність адміністративного процесу та його зміст

5.1. Поняття та особливості адміністративного процесу

Поняття адміністративного процесуального права тісно пов'язане з поняттям «адміністративний процес».

В юридичній літературі немає одностайного підходу до визначення поняття і сутності адміністративного процесу. Історія розвитку теорії адміністративного права сформувала два підходи: «вузьке» і «широке» розуміння адміністративного процесу, залежно від яких визначається його місце в правовій системі, регуляторні можливості, обсяг і зміст.

Вузьке розуміння адміністративного процесу зводиться до діяльності органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Прихильники цієї позиції — Н. Г. Салищева¹, А. П. Ключниченко² та інші — підкреслювали виключно юрисдикційний характер адміністративного процесу. Вони зазначали, що адміністративний процес — регламентована законом діяльність із вирішення спорів та застосуванням мір адміністративного примусу.

¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М.: Юрид. лит., 1964. — С. 12—16.

² Ключниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве. — К.: РИО КВШ МВД СССР, 1970. — С. 37.

Широке розуміння адміністративного процесу свого часу було започатковано (обґрунтовано) С. С. Студеникінін¹, підтримано А. Є. Луньовим² та протягом багатьох років відображалось в наукових працях вчених-адміністративістів, таких як: О. М. Якуба, Г. Н. Петров, А. П. Коренєв, Б. Д. Сорокін, Д. Н. Бахрах, Р. С. Павловський та ін. Вони пов'язували широке розуміння (значення) адміністративного процесу з визначенням того, що адміністративним процесом охоплюється різноманітна управлінська діяльність з реалізації матеріальних норм адміністративного права. Головним змістом цієї діяльності є система дій компетентних органів управління, спрямованих на вирішення поставлених завдань і досягнення управлінських цілей. Адміністративний процес у широкому розумінні визначається не тільки як адміністративно-юрисдикційна діяльність, а й будь-яка інша діяльність у сфері державного управління: розгляд і вирішення конкретних індивідуальних справ: адміністративна юстиція; прийняття нормативних актів управління; дисциплінарні провадження; діловодство тощо.

Перевагу позиції широкого розуміння адміністративного процесу на сучасному етапі віддають О. М. Бандурка, М. М. Тищенко та інші автори, які зазначають, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним³.

До позицій широкого розуміння адміністративного процесу приєднується В. К. Колпаков, який зазначає, що «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службов-

¹ *Студеникин С. С.* Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. — М., 1949. — С. 44.

² *Лунев А. Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. — 1992. — № 2. — С. 43.

³ *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 7–9.

ців»¹. О. В. Кузьменко також підкреслює, що лише широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права дає можливість окреслити його сферу функціонування та визначити роль і місце у правовій системі країни². Під цим слід розуміти, що автори відносять до адміністративного процесу як створення і забезпечення та додержання відповідних правил належного поведіння суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності, так і застосування примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм. Проте здійснення позитивної управлінської діяльності, а також вирішення широкого кола індивідуальних конкретних справ значною мірою зачіпають інтереси громадян, нерідко навіть незалежно від їх бажання (прийняття нормативних актів із підвищенням цін, наприклад, притягнення до відповідальності, перевірка діяльності). Спількування з владою рідко буває приємною, оскільки ідеологія панування держави над людиною і владно-розпорядчий вплив із боку державних органів поки що залишаються.

Як вірно зазначає В. Б. Авер'янов, реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної адміністрації у стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин набуватиме рис необмеженого адміністративного розсуду — аж до свавілля³. У цьому зв'язку «широке» розуміння адміністративного процесу, яке включає в свою структуру всю виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління, а сфера адміністративних проваджень стає невичерпною, практично, врешті-решт, позбавляє конкретного визначення зміст адміністративного процесу та сферу його впливу на суспільні відносини.

У структурі традиційного розуміння адміністративного процесу у «широкому» значенні вчені-адміністративісти виділяють значну кількість адміністративних проваджень, що включаються до сфери адміністративного процесу. Виходячи з регламентації правовими актами різноманітної галузевої спрямованості, сфери діяльності органів виконавчої влади, їх компетенції розрізняють такі види впроваджень, як нормо-

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 363.

² Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 68.

³ Авер'янов В. Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 40.

творчі, установчі, правозастосовні, контрольно-наглядові, адміністративно-деліктні, адміністративно-юрисдикційні, неюрисдикційного характеру тощо¹, не розділяючи ані внутрішньої (провадження щодо створення, організації, ліквідації організаційних структур, дисциплінарне провадження, діловодство тощо), ані зовнішньої сфери діяльності (нормотворчі, правозастосовні, контрольно-наглядові, адміністративно-деліктні тощо). Це викликає певний сумнів. Чи можна відносити питання внутрішньої самоорганізації до адміністративного процесу? Якщо так, то яку тоді роль відіграють в управлінському процесі правові та організаційні форми й методи державного управління? Як зазначає Т. О. Гуржій, подібна неузгодженість накладає суттєвий відбиток на сучасне уявлення не лише про сам процес, а й про адміністративно-процесуальне право як систему юридичних норм, науку та навчальну дисципліну².

Як на нашу думку, то ні «вузьке», ні «широке» розуміння адміністративного процесу не відповідає визначеній Конституцією України принципово новій ролі держави у відносинах з людиною. «Вузьке» і «широке» розуміння свідчить про розмитість визначення, відсутність методології понятійного апарату. Визначення адміністративного процесу на рівні різноманітної управлінської діяльності та розгляду і вирішення конкретних справ, що виникають у сфері публічного управління залишає дослідників у «полоні ілюзій», сформованих на засадах позитивістського права і політичної доцільності, коли адміністративний процес вивчався як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, а дослідження зосереджені на обґрунтуванні залучення до адміністративних проваджень якомога більше суспільних відносин.

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 211; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 16—23; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 278—279; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 213—214; Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — С. 257—280; Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Навч. посібник. — К., 2000. — С. 123 та ін.

² Гуржій Т. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права // Право України. — 2007. — № 3. — С. 16.

На визначення поняття адміністративного процесу значний вплив здійснюють взаємопов'язані з предметом правового регулювання норми права і правові інститути, які входять до галузі права, становлять її систему. Аналіз авторських концепцій та підходів щодо визначення адміністративного процесу дає можливість дійти висновку про наявність двох форм адміністративного процесу: *управлінської* і *судової*. Ці форми неможливо ототожнювати, але на рівні проваджень вони утворюють правові інститути і складають окрему галузь адміністративного процесуального права, яка на протигагу процесу (діяльності у сфері публічних відносин) як цілісна правова система існує в реальності¹.

Управлінська форма адміністративного процесу як комплексне нормативне утворення, на чому неодноразово наголошує у своїй роботі О. В. Кузьменко², об'єднує низку врегульованих нормами адміністративного процесуального права (а в окремих випадках й інших галузей права) відповідних процесуальних проваджень, із застереженням зроблених вище, спрямованих на забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, держави і суспільства в цілому.

Управлінська форма своїм змістом охоплює і юрисдикційну концепцію («вузьке» розуміння) визначення адміністративного процесу, яка висвітлюється в юридичній літературі³ і піддається критиці прибічниками управлінської (позитивної) концепції адміністративного процесу⁴.

¹ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Харків: Консум, 2003. — С. 36—38.

² Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 68—69, 78—70.

³ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М.: Юрид. лит., 1964. — С. 12—16; Ключишченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве. — К.: РИО КВШ МВД СССР, 1970. — С. 37 та ін.

⁴ Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. — М., 1949. — С. 44; Административное право Украины: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 210—211; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 9; Колаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 363; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 65—75.

Управлінська форма процесу — це система техніко-формальних приписів і норм щодо установлення порядку здійснення конкретних процесуальних дій, у сфері як позитивного регулювання, так і застосування примусових заходів при визнанні, реалізації та захисті прав, обов'язків і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Судова форма адміністративного процесу — нормативне утворення, врегульоване адміністративно-процесуальними нормами і спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів владних повноважень або їх посадових осіб. Судова форма процесу — це теж система техніко-формальних приписів і норм щодо визначення повноважень адміністративних судів та встановлення порядку звернення до адміністративних судів, розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у адміністративних судах та здійснення адміністративного судочинства.

На перший погляд, ніби існує антагонізм між зазначеними формами процесу — не може бути поєднання юридичних явищ, які лежать у різних площинах правової дійсності — судова влада є продовженням виконавчої влади. Проте більш глибокий аналіз показує, що і в управлінській формі процесу, і в судовій формі процесу багато спільного. По-перше, вони діють, регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади. По-друге, вони забезпечують виконання і захист прав і обов'язків громадянина, держави, суспільства в цілому. По-третє, процесуальна діяльність врегульована відповідними нормами права; має досить високу формалізацію. По-четверте, обов'язковими суб'єктами відносин є наявність державного органу чи його посадової особи. Ці спільні ознаки, завдання і мета дозволяють підкреслити, що між зазначеними формами процесу не існує антагонізму, навпаки, і управлінська, і судова форми адміністративного процесу є сукупністю процесуальних дій, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ або на виправлення та усунення управлінських недоліків і помилок.

Таким чином, **адміністративний процес** (звертаємо увагу: **процес**, а не адміністративне процесуальне право) — це вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду і вирішення

конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства.

Не претендуючи на беззаперечність та безапеляційність викладених вище положень, вважаємо за найбільш прийнятну точку зору, згідно з якою можливо певною мірою узагальнити процесуальні аспекти управлінської, юрисдикційної та судової концепції адміністративного процесу, усунути дискусії щодо «вузького» та «широкого» розуміння адміністративного процесу.

Крім цього, у адміністративному процесі управлінська і судова форми проваджень вигідно відрізняються від своїх ближчих аналогів — кримінального та цивільного процесів. Усі процеси — кримінальний, цивільний, господарський — спрямовані на захист прав та інтересів учасників процесів, а адміністративний процес, крім цього, ще й виступає як інструмент визнання та реалізації прав, свобод, інтересів і обов'язків фізичних і юридичних осіб, держави і суспільства в цілому. Він включає правові інститути позасудового, а інколи досудового вирішення справ (здійснення провадження), яке за своїми якостями не гірше, але дешевше, швидше, менш формалізоване.

ознаками та особливостями адміністративного процесу є наступне:

1) однією із сторін у адміністративно-процесуальних відносинах завжди виступає орган владних повноважень, його посадова чи службова особа;

2) неслужбова сфера процесуальної діяльності, тобто адміністративно-процесуальні відносини, не пов'язані зі службовим підпорядкуванням (як це спостерігається у дисциплінарних провадженнях);

3) наявність адміністративної справи, задля розгляду і вирішення якої й здійснюється адміністративне провадження;

4) чітка регламентація повноважень органів влади в адміністративному процесі, а не віртуальна узагальненість їх діяльності щодо реалізації матеріальних норм;

5) встановлення строків розгляду адміністративної справи, тобто жорстка регламентація розгляду справи у часовому вимірі, тоді як провадження в «широкому» розумінні у часові рамки не укладені (видання нормативних актів, прийняття індивідуальних актів, діловодство тощо).

Отже, *адміністративний процес* — це сфера визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод і законних інте-

ресів фізичних чи юридичних осіб, а також держави шляхом розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ, а *управлінська діяльність* щодо реалізації норм матеріального права — це сфера функціонування всієї системи повноважних органів, реалізації власної управлінської компетенції шляхом організаційно-правових форм і методів державного управління. *Нормами адміністративного процесуального права* регулюються відносини публічної адміністрації при вирішенні публічних інтересів учасників адміністративного процесу, а не відносини в сфері державного управління.

5.2. Структура адміністративного процесу

Адміністративний процес являє собою системне утворення, певними і основними частинами якого є окремо взяте адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою у межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань.

Адміністративний процес являє собою системне утворення, певними і основними частинами якого є окремо взяте адміністративне провадження, що здійснюється уповноваженою особою у межах конкретної справи з метою виконання поставлених завдань.

Особливості адміністративного процесу, що зазначені вище, зумовлюють коло охоплених ним суспільних відносин. Ці суспільні відносини складаються із однопорядкових груп процесуальних правовідносин, утворюють різні види адміністративних проваджень, які значною мірою детермінують структуру адміністративного процесу.

Розподіл адміністративного процесу на окремі провадження відбиває об'єктивну необхідність урегулювання якісно однорідних суспільних відносин за сферою їх дії, мети, кола завдань та способів їх вирішення, а також з урахуванням професійної спеціалізації процесуальної діяльності різних уповноважених суб'єктів.

Усі адміністративні провадження органічно пов'язані між собою, наділені багатьма загальними ознаками з притаманними кожному провадженню метою та колом завдань. Наприклад, мета провадження з адміністративного судочинства зовсім інша, ніж мета провадження із застосування заходів адміністративного примусу.

Кількість конкретних адміністративних проваджень, як значає В. К. Колпаков, надзвичайно велика, що зумовлено характером самого публічного управління, яке всебічно охоплює суспільне життя і різноманітністю управлінських відносин. Повний перелік проваджень практично неможливий¹. Однак в юридичній літературі види, підвиди адміністративних проваджень та їх кваліфікація з певними ознаками настільки широко викладена², що в окремих випадках не має ніякого значення для юридичної практики. Насправді, чи є адміністративним провадженням дії щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів, видання індивідуальних актів; систематизації, інкорпорації та кодифікації нормативних актів; діловодство, установчі, дисциплінарні провадження тощо? Це форми управлінської діяльності, які притаманні як сфері державного управління, так і будь-якій соціальній управлінській системі. А чи можемо ми в такому разі суто державницькі форми управлінської діяльності поширювати на суспільні відносини у всіх соціальних системах?

За радянських часів у науці існувала тенденція, яка збереглася і до цього часу: для підсилення предмета адміністративного права якомога більше розширити коло регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права та його процесуальним аналогом. Проте такий підхід на сьогодні нівелює соціальне призначення і адміністративного права, і адміністративного процесу, що виявляється у збільшенні надання адміністративних послуг та зменшенні втручання органів владних повноважень, їх посадових осіб у публічне і приватне життя громадян.

Адміністративним провадженням є система нормативно врегульованих якісно однорідних процесуальних дій учасників адміністративного процесу у відповідній сфері публічних відносин, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ з урахуванням професійної спеціалізації.

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 370.

² Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 210—212; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 277—279; Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 370—377; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 18—23.

Кожне адміністративне провадження, яке входить до адміністративного процесу, здійснюється в певній послідовності з дотриманням відповідних процедур, що встановлюються державою у вигляді системи обов'язкових правил.

Послідовність здійснення процесуальних дій забезпечує рух адміністративної справи від порушення (відкриття) до досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань. Послідовність процесуальних дій логічно визначена і створює низку окремих операцій в адміністративних провадженнях, які спрямовані на вирішення конкретних часткових завдань у справі. Такі операції прийнято називати стадіями провадження. Наприклад, стадія вирішення питання про порушення або відмову в порушенні адміністративної справи.

Стадія провадження — це певна частина розгляду і вирішення окремих питань в адміністративній справі з метою забезпечення просування її до розгляду по суті. Стадію юридичного процесу розглядають як динаміку відносно замкнутої сукупності закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що забезпечують логіко-функціональну послідовність досягнення кінцевого процесуального результату.

Стадії провадження, в свою чергу, складаються з етапів, спрямованих на реалізацію проміжних цілей в адміністративній справі. Наприклад, на стадії з'ясування фактичних обставин здійснюється вивчення матеріалів по справі, встановлюється коло учасників адміністративного провадження, готується справа до розгляду тощо.

Процесуальний етап провадження — це частина стадії провадження, спрямований на вирішення окремих конкретних завдань щодо забезпечення провадження в адміністративній справі.

Процесуальні дії (процедури) — це ще одна ланка або складова структури адміністративного процесу, первинна підвалина того чи іншого виду адміністративного провадження. Саме вони характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави і суспільства в цілому.

Процесуальні дії (процедури) — це визначені законом обов'язкові правила, вчинення яких спрямоване на забезпечення розгляду і вирішення адміністративної справи.

Таким чином, структура адміністративного процесу є п'ятирівневою: *процесуальні дії—процесуальні етапи—процесуальні стадії—адміністративні провадження—адміністративний процес*.

5.3. Адміністративні провадження та їх види

В юридичній літературі немає чітко вираженої дискусії з приводу визначення поняття адміністративного провадження. Більшість авторів, до яких ми приєднуємося, *розглядають адміністративне провадження як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій з вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета¹, як адміністративну процесуальну діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється у межах конкретної адміністративної справи для її вирішення²*. Аналогічно визначають поняття провадження і в інших процесуальних галузях права³. Щоправда, деякі автори взагалі не дають власної дефініції поняття адміністративного провадження⁴, а деякі адміністративне провадження визначають не як складову, а як вид адміністративного процесу⁵. Останнє не виглядає цілком незаперечним, оскільки провадження є складовою, елементом структури адміністративного процесу, а не його видом. Процес і провадження співвідносяться як ціле і часткове. Адже провадження притаманне усім видам юридичних процесів — кримінальному, господарському тощо. Проте О. В. Кузьменко вка-

¹ Адміністративное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристь, 2000. — С. 73.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 277.

³ Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 12.

⁴ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.; Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с. та ін.

⁵ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 211, 212; Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 130.

зує, що провадження щодо розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу.

Наведені дефініції адміністративного провадження (визначення) дозволяють виділити його основні загальні ознаки. На нашу думку, до них належать: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання. Кожна із зазначених ознак характеризується певними властивостями.

Нормативне врегулювання процесуальних дій означає повну і сувору регламентацію процесуальних дій, їх широку та об'ємну формалізацію. Вчинення будь-яких дій у сфері управління без певної нормативної регламентації не дає підстав вести мову про адміністративні провадження зокрема, і адміністративний процес узагалі.

Наявність конкретної індивідуальної справи. Виходячи із поняття адміністративного провадження (що воно здійснюється у межах конкретної адміністративної справи), слід звернути увагу на те, що саме справа передбачає вирішення чого-небудь відповідно до законодавства і є ознакою адміністративного провадження, а не вчинення будь-яких управлінських дій. В цьому зв'язку аж ніяк не можна стверджувати, що відпрацювання та прийняття нормативних та індивідуальних актів управління належить до одного із видів адміністративних проваджень, як це зазначається в юридичній літературі. Прийняття нормативних та індивідуальних актів управління не пов'язане з розглядом адміністративної справи, тобто адміністративна справа як така зовсім відсутня. Нормативне врегулювання дій щодо прийняття нормативних та індивідуальних актів теж відсутнє, не встановлені й строки прийняття нормативних актів. Окремі розрізнені вимоги до правових актів та актів управління, їх форми, змісту можна знайти у правовому полі. Але це не свідчить про те, що є відповідна система правових норм, є правові інститути, які б регулювали відносини провадження з прийняття нормативних чи індивідуальних актів управління. Крім

цього, нормотворчі процеси відбуваються не тільки в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування а й на рівні законодавчих та судових органів, громадських організацій та політичних партій, на локальному рівні в цивільно-правових, господарсько-правових та трудових відносинах тощо. Це можуть бути будь-які форми, методи, засоби управлінської діяльності, які, до речі, теж виконуються за певними правилами і у відповідній послідовності однак не належать до процесу. В практичній діяльності взагалі досить часто приймаються нормативні акти, що не відповідають Конституції і законам України і підлягають оскарженню чи скасуванню або в інстанційному (адміністративному) порядку, або судовому в порядку позовного адміністративного провадження.

Спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні відрізняє їх одне від одного, конкретизує, в якій саме площині має розглядатися справа, встановлює межі провадження, коло осіб, вимоги, що ставляться при розгляді справи, та відповідний порядок правового регулювання. Спільність предмета правового регулювання передбачає наявність кола однорідних відносин правової дійсності та виключення із обсягу предмета регулювання явищ, які лежать у різних площинах. Не можуть, наприклад, розглядатися дисциплінарні та атестаційні провадження для однієї категорії громадян (державних службовців) як адміністративні провадження — штучно віднесені дослідниками в частині застосування дисциплінарних стягнень до сфери адміністративних процесуальних відносин, для інших громадян (працівників підприємств, установ приватної форми власності) як дисциплінарні, що становлять сферу трудових відносин.

Наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи традиційно пов'язана з тим, що, з одного боку, в адміністративних правовідносинах виступає орган владних повноважень, його посадова особа чи суд, а з іншого — громадянин, організація, заклад, установа, державний орган тощо. Отже, адміністративні провадження може здійснювати лише уповноважена на те особа, а не власник підприємства, керівник чи інша особа у разі віднесення так званих дисциплінарних, атестаційних, нотаріальних, контрольних, облікових та інших проваджень до адміністративного процесу.

Об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи означає, що процесуальні дії виникають, змінюються та припи-

няються лише у разі відкриття провадження у конкретній справі уповноваженою особою за ініціативою учасників, сторін процесу. А вже ознакою процесу, провадження має бути справа, яка розглядається і вирішується компетентною особою, а не діяльність (наприклад з діловодства), яку здійснюють усі суб'єкти незалежно від форм власності.

Прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання є обов'язковою ознакою провадження, яка символізує розгляд справи, вирішення її по суті і закінчення її провадженням. Відсутність відповідного рішення або акта вказує на незакінченість розгляду справи чи/або некомпетентність осіб, які розглядають справу. Отже, має спрацювати логіка правового регулювання суспільних відносин за системою: матеріальне регулювання—його процесуальне забезпечення—виконання прийнятого рішення.

Зазначені ознаки відокремлюють питання внутрішньої самоорганізації та певних видів виконавчо-розпорядчої діяльності від адміністративного процесу. Адже публічні служби і без того надто розгалужені, щоб питання їх внутрішнього управління включати до адміністративного процесу.

Адміністративний процес можна характеризувати як таким: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку та конституційного ладу.

Аналіз зазначених ознак адміністративного провадження дає підстави зробити висновок, що усі провадження за формою їх здійснення можна поділити на три групи:

- 1) провадження в сфері управління;
- 2) провадження з адміністративного судочинства;
- 3) адміністративно-деліктні провадження.

1. *Провадження в сфері управління* складаються під час вирішення конкретної індивідуальної справи органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами або іншим суб'єктом, який на основі законодавства уповноважений розглядати і вирішувати адміністративні справи в інстанційному (адміністративному, позасудовому) порядку, крім притягнення до адміністративної відповідальності.

До проваджень у сфері управління належать: а) провадження за заявою суб'єкта звернення з приводу реалізації суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами; б) про-

вадження за ініціативою органа владних повноважень у зв'язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій та застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень; в) провадження за скаргою суб'єкта звернення з приводу розгляду скарг фізичних чи юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб у позасудовому (адміністративному, інстанційному) порядку.

2. *Провадження з адміністративного судочинства* — це розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює функції на основі законодавства в сфері державного управління, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

До проваджень з адміністративного судочинства належать: а) провадження в суді першої інстанції; б) провадження в окремих категоріях адміністративних справ; в) апеляційне провадження; г) касаційне провадження; г) провадження за винятковими обставинами; д) провадження за нововиявленими обставинами.

3. *Адміністративно-деліктні провадження* — це розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

До адміністративно-деліктних проваджень належать: а) провадження в справах про адміністративні правопорушення; б) деліктні провадження у разі прийняття нового Кодексу України про адміністративні (чи кримінальні) проступки (делікти).

Разом із тим, в юридичній літературі й на сьогодні вітчизняні дослідники в багатьох працях спираються на здобутки радянського періоду, механічно репродукують наукові позиції «широкого» розуміння адміністративного процесу, невинноводно розширюючи обсяг його предмета, включаючи в систему адміністративних проваджень різнопорядкові явища правової дійсності. За влучним висловом В. Б. Авер'янова, адміністративний процес стає «безрозмірним», що позбавляє це поняття конкретно визначеного змісту¹. Це свідчить про недостатнє усвідомлення багатьма авторами нової ідеології права, його філософії, шире

¹ *Авер'янов В.* Становлення нової доктрини українського адміністративного права // *Юридичний вісник України.* — 2007. — № 28. — 14—20 липня. — С. 1, 5.

копіювання ними без всебічного порівняльного аналізу наукової думки вчених Російської Федерації, правова система якої, до речі, значно відрізняється від правової системи України.

Дивно, але факт, що деякі автори підручників, навчальних посібників та монографій до адміністративного процесу відносять провадження про прийом студентів до вузу¹, дисциплінарні провадження стосовно студентів вищих навчальних закладів², вирішення окремої думки члена Центральної виборчої комісії України³, застосування дисциплінарних стягнень до учнів професійно-технічного навчального закладу; до осіб, узятих під варту і засуджених⁴, атестаційні провадження тощо. Методична необґрунтованість такого підходу призводить до введення в понятійний апарат правової системи непереконливих аргументів та визначень.

Можливо, це було б зрозумілим за радянських часів, коли будь-який керівник уособлював представника влади — державну адміністрацію. Процес завжди асоціюється з державно-владними повноваженнями, а як бути з підприємствами, закладами, установами інших форм власності, крім державних. Звісно, управлінські відносини на цих підприємствах, зокрема установах, теж існують, але не у формі виконавчо-розпорядчої діяльності. Адже там не здійснюються державно-владні повноваження, і одне соціально-правове явище — дисциплінарна відповідальність, врегульована нормами трудового права (будь-яка дисципліна — військова, службова, виконавча — це сфера трудових відносин), не може розглядатися за подвійними стандартами — це по-перше. По-друге, якщо ми відносимо до адміністративного процесу дисциплінарне провадження, то за логікою потрібно відносити до нього і провадження з прийому на роботу та звільнення, призначення на посаду, переведення,

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 212.

² Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — С. 280.

³ Кузьменко О. В. Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 7.

⁴ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 268; Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — С. 256—280; Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 302—374.

підвищення на посаді та інші, що буде звичайнісіньким абсурдом. По-третє, не можна відносити суспільні відносини, врегульовані нормами однієї галузі права, до предмета іншої галузі права. Тому, на наше глибоке переконання, дисциплінарні провадження аж ніяким чином не належать до адміністративного процесу, якщо навіть вони здійснюються за дисциплінарними статутами, положеннями, законами, що регулюють проходження державної служби, тощо. Адже суб'єктами дисциплінарних правопорушень є особи, які знаходяться у службовому чи трудовому підпорядкуванні, а відповідно, має бути порушення службового чи трудового розпорядку, а не встановленого порядку управління, за порушення якого передбачена адміністративна або дисциплінарна відповідальність.

Затверджуючи дисциплінарні статuti, положення, правила, законодавець прямо вказує на дисциплінарну природу відносин, їх підпорядкування і регулювання процесуальним інститутом трудового права. Державна служба, служба в Збройних Силах України, МВС, СБУ — це особлива форма суспільно корисної праці, і правове регулювання її відбувається за допомогою спеціальних нормативних актів, в основу яких покладено принципи, форми і методи законодавства про працю. Дисциплінарна відповідальність, а відповідно, й дисциплінарні провадження осіб, узятих під варту, засуджених до позбавлення волі, поміщених у дисциплінарні батальйони, регламентується Кримінально-виконавчим кодексом України (статті 68, 69, 71, 82, 132 та ін.) і є сферою кримінально-виконавчого процесу і відповідної, визнаної науковцями, галузі права, а не адміністративного.

Розгляд спорів щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ) зовсім не належить до дисциплінарних проваджень, а правовий спір виникає з приводу протиправних дій чи бездіяльності органу владних повноважень і оскаржуються саме ці дії, а не вирішуються спори у сфері трудових відносин.

Не належать до адміністративних проваджень і виконавчі провадження, оскільки, як зазначає В. К. Колпаков, виконавче провадження, організаційно і нормативно виокремлено у самостійний юридичний інститут виконавчого провадження¹. Логіка діалектико-правового підходу до розгляду досліджуваної проблеми ставить виконавче провадження у площину правово-

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 374.

го регулювання суспільних відносин за схемою: норми матеріального—процесуального—виконавчого права, тобто правове регулювання; вирішення справ; виконання рішень. Порушення цього правила невідворотно призведе до визнання виконавчого-кримінального, виконавчо-господарського, виконавчо-цивільного та виконавчо-адміністративного проваджень.

Ствердження С. В. Щербак, що виконавче провадження перебуває у сфері дії адміністративного процесу, на підставі того, що Державна виконавча служба входить до структури Міністерства юстиції України з усіма наслідками за ознаками органа виконавчої влади¹, не виглядає цілком незаперечним. Адже Державний департамент України з виконання покарань — теж орган виконавчої влади зі спеціальним статутом, але виконавчо-виправні правовідносини складають окрему галузь права.

Державна виконавча служба забезпечує виконання рішень юрисдикційних органів не тільки у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, а й у сферах цивільно- та господарсько-правових відносин публічного і приватного характеру. В цьому зв'язку місце виконавчого провадження в системі процесуальних відносин визначається, щонайменше, як самостійний юридичний інститут у системі виконавчих правовідносин.

Дискусійним залишається віднесення до адміністративного процесу проваджень за зверненням громадян. Як зазначалося раніше, звернення громадян є одним із винятків, коли в адміністративно-процесуальних відносинах виступає непублічний суб'єкт права. Це вдалий винахід правлячої політичної сили тотального доносу зразка 1968 р.², щоб підтримати міф про ефективність радянської системи управління, де всі питання вирішуються шляхом звернення громадян до органів владних повноважень, громадських, профспілкових організацій тощо, тільки не до суду.

Звернення громадян за усіма ознаками належить до адміністративних проваджень. Але згідно зі ст. 1 Закону України від 2 жовтня 1996 р., який, до речі, є удосконаленим варіантом зазначеного Указу Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня

¹ Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2002. — С. 7—8.

² О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (с изм. и доп. от 4 марта 1980 г., 2 февраля 1988 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1968. — № 17. — Ст. 144; 1980. — № 11. — Ст. 192; 1988. — № 6. — Ст. 94.

1968 р., громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргую про їх порушення.

Надання права звернення з пропозиціями, заявами та скаргами до громадських організацій, власників підприємств, установ, закладів, засобів масової інформації незалежно від форм власності законодавець фактично дозволив непублічним суб'єктам права, в тому числі й іноземним громадянам та особам без громадянства, оскільки за чинним законодавством вони можуть бути суб'єктами власності, вирішувати питання адміністративно-процесуального характеру, що породжує певний сумнів щодо віднесення цих проваджень до адміністративних, у яких за суб'єктивним складом обов'язковою ознакою однієї із сторін має бути орган владних повноважень. Крім цього, звернення громадян до професійних спілок, громадських організацій, власників підприємств у значній кількості випадків відбувається з питань, пов'язаних із вирішенням сімейних та побутових проблем, які публічних відносин майже не торкаються.

Як убачається з аналізу наукових та нормативних джерел, не належать до адміністративного процесу провадження з діловодства, яке за своїм призначенням спрямоване на документування управлінської інформації та роботу із службовими документами. Діловодство є важливішим засобом керування в установі, закладі, підприємстві і виконує управлінську функцію, а не процесуальну. Не належать до адміністративного процесу так звані *облікові провадження*¹. Облік — це функція управління. Здійснення відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування обліку військовозобов'язаних, мігрантів, іноземців та осіб без громадянства, безробітних громадян, ветеранів праці, учасників бойових дій, платників податків, постраждалих унаслідок катастрофи на ЧАЕС та від інших аварій техногенного характеру, психічно хворих осіб, осіб, хво-

¹ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 175.

рих на туберкульоз, ВІЛ-інфікованих тощо є обов'язком відповідних органів і становить управлінську діяльність, а не вирішення і розгляд адміністративних справ.

Отже, такий підхід до класифікації адміністративних проваджень певним чином дозволяє вибудувати відповідну складову адміністративного процесу і систему адміністративного процесуального права як галузі правової системи України. Хоча немає сумніву, що з'являться певні заперечення.

5.4. Стадії адміністративних проваджень

Важливими складовими (елементами) адміністративних проваджень і відповідно адміністративного процесу в цілому є процесуальні стадії, етапи, процесуальні дії, здійснення яких визначається логікою процесуальної діяльності. Саме вони визначають послідовність вчинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ.

Процесуальні дії, етапи, мають бути певним чином врегульовані адміністративними процесуальними нормами, і лише за таких умов їх можна відносити до адміністративних проваджень і адміністративного процесу в цілому. Адже більшість науковців вважають, що адміністративний процес — це врегульована нормами права діяльність повноважних органів влади, їх посадових і службових осіб. Ступінь врегулювання має бути якомога повним — тобто найбільш повне закріплення порядку здійснення тих чи інших процесуальних дій. Якщо стадії, етапи, дії не врегульовані нормами права, то чи варто їх відносити до адміністративного (державно-владного) процесу? Наприклад, як провадження щодо комплектування організаційних структур персоналом¹, провадження про заохочення громадян². Це, скоріше, творча діяльність керівника щодо роботи з кадрами, ніж чітко врегульовані нормами адміністративного процесуального права процесуальні дії.

В цьому зв'язку, на нашу думку, спірною є теза, що стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших — не зафіксовані. У цьому випадку вирішення питання

¹ Колтаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 371.

² Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 212 та ін.

про стадію залежить не тільки від характеру адміністративного провадження і ступеня його врегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника¹, або не зафіксовані в нормативному порядку стадії проваджень являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил². Виникає питання: як можна говорити про врегульований на державному рівні у сфері державного управління процес, визначення дій, етапів, стадій, якого віддане на відкуп дослідників чи виконавців? Отже, процесуальні дії мають бути зафіксовані в нормативному порядку. Інша річ, що в окремих видах проваджень законодавець не визнає за доцільне чітко окреслювати обсяг, межі, перелік та назву стадій. В таких випадках їх виділення є дійсно специфічним результатом узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. Наприклад, у провадженнях за зверненням громадян, реєстраційно-дозвільних та інших провадженнях законодавство не фіксує в нормативному порядку назву стадій, їх обсяг, мету, а лише регламентує порядок, умови, строки вчинення тих чи інших дій з метою вирішення завдання по суті.

Процесуальна стадія в юридичній літературі майже одностайно визнається як відносно відокремлена частина провадження, спрямована на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань³.

У кримінальному процесі, з урахуванням його специфіки, стадії визначаються як самостійні, пов'язані між собою кримінально-процесуальними нормами частини кримінального процесу, відмежовані одна від одної підсумковим процесуальним рішенням, які характеризуються безпосередніми завданнями, що впливають із загальних завдань судочинства, колом органів і осіб, учасників провадження у справі, порядком виконання процесуальних дій і характером кримінально-процесу-

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 375.

² Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 215.

³ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 213; Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 375; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 215 та ін.

альних відносин¹. У цивільному процесі стадія визначається як система цивільних процесуальних дій, об'єднаних найближчою процесуальною метою².

Таким чином, *стадію адміністративного провадження* можна визначити як урегульовані нормами адміністративного процесуального права порядок і умови здійснення відносно самостійних і логічно пов'язаних процесуальних дій, спрямованих на вирішення і розв'язання завдань певної частини конкретно адміністративного провадження. Наприклад, вирішення питання про порушення адміністративної справи.

Звісно, що стадії адміністративного провадження характеризуються колом суб'єктів, порядком виконання процесуальних дій, особливостями адміністративних процесуальних відносин, метою досягнення тощо. У більшості випадків завершення стадії оформляється процесуальним документом. Наприклад, у провадженнях з адміністративного судочинства суд постановляє ухвалу або приймає постанову.

В юридичній літературі існує дуже багато точок зору щодо кількості стадій в окремих провадженнях³. Проте це не має практичного значення, важливим є те, щоб у своїй сукупності стадії відображали цілісну картину провадження та послідовність вчинення процесуальних дій. Все, що стосується конкретизації стадій, зазначає В. К. Колпаков, — назва, мета, кількість, — стосується наукових проблем і розв'язується науковцями відповідно до їх поглядів⁴, з чим, безумовно, слід повністю погодитися.

Водночас, з метою наукової класифікації стадій адміністративних проваджень можна віднайти спільні ознаки вчинення тих чи інших процесуальних дій в будь-якому виді проваджень, що складають процесуальні стадії. На нашу думку, до таких

¹ Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 12—13.

² Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 12.

³ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 24; Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 213; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 303; Колтаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 375—378; Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 13.

⁴ Колтаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 377.

процесуальних стадій адміністративних проваджень та адміністративного процесу в цілому належать: 1) вирішення питання про відкриття адміністративної справи; 2) з'ясування фактичних обставин справи; 3) розгляд справи і винесення рішення у справі; 4) перегляд рішення у справі; 5) виконання прийнятого рішення у справі.

Зазначені стадії носять узагальнюючий характер для усіх видів проваджень. Тому кожна із стадій залежно від адміністративного процесуального статусу суб'єктів процесу адаптується до конкретної мети і завдань провадження, являє собою відносно самостійну і завершену частину того чи іншого адміністративного провадження. В цьому зв'язку кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, і не виключено, що деякі стадії можуть і не повторюватися в інших видах проваджень. Наприклад, перегляд рішення у справі у більшості реєстраційно-дозвільних проваджень не відбувається, а збираються необхідні документи для реєстрації і передаються на новий розгляд.

Кожна стадія, в свою чергу, складається з окремих етапів, що реалізують проміжні цілі і завдання. Так, на стадії вирішення питання про порушення адміністративної справи здійснюється комплекс процесуальних дій, спрямованих на збирання та фіксацію інформації про фактичний стан справи та реальні факти.

Характерною особливістю етапів є необхідність вирішення конкретного завдання провадження певним колом суб'єктів. Наприклад, в адміністративному судочинстві на стадії вирішення питання про порушення адміністративної справи суддею вирішується завдання — відкриття провадження в адміністративній справі, в ході якого суддя повинен з'ясувати, чи відповідає позовна заява вимогам, чи подана заява процесуально здатною особою, чи немає підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження та ін. (ст. 107 КАСУ).

Процесуальний етап адміністративного провадження — це комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань стадії провадження, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими і службовими особами.

Узагальнена система стадій і етапів провадження може бути представлена наступним чином.

1. *Вирішення питання про відкриття адміністративної справи:* а) збирання та фіксація інформації про фактичний стан

справи та реальні факти; б) здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі; в) прийняття рішення про відкриття або відмову у відкритті порушенні адміністративної справи.

2. *З'ясування фактичних обставин у справі:* а) попереднє вивчення матеріалів справи; б) установлення кола суб'єктів (учасників) адміністративного провадження; в) підготовка справи до розгляду; г) направлення справи для розгляду за підвідомчістю (підсудністю); г) застосування заходів процесуального примусу.

3. *Розгляд справи і винесення рішення у справі:* а) здійснення юридичної оцінки зібраних матеріалів; б) повне та всебічне дослідження матеріалів справи; в) встановлення об'єктивної істини у справі; г) винесення рішення (прийняття постанови, ухвали) і доведення їх до відома учасників провадження.

4. *Перегляд рішення у справі:* а) оскарження, опротестування рішення (постанови); б) перевірка законності рішення; в) винесення відповідного рішення (постанови); г) доведення рішення (постанови) до відома учасників процесу.

Стадія перегляду рішення у справі носить факультативний характер і застосовується, якщо учасники процесу (провадження) вважають, що адміністративна справа розглянута з порушеннями, або неправомірно прийняті рішення, або ці рішення не задовольняють учасників процесу.

5. *Виконання прийнятого рішення у справі:* а) звернення рішення (постанови) до виконання; б) безпосереднє виконання; в) повернення виконання.

Процесуальні стадії — це етапи, що складаються з певних адміністративно-процесуальних дій, які становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу. Наприклад, складання протоколу (акта) про порушення норми матеріального права; адміністративне затримання особи; особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів та ін. У кримінальному та цивільному судочинстві дії, що регулюють порядок розгляду і вирішення судових справ, урегульовані нормами процесуального права, розглядаються відповідно як кримінально-процесуальна форма та цивільна процесуальна форма¹, значення якої полягає в забезпеченні умов послідовно-

¹ Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 18—22; Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 12—14.

го здійснення демократичних принципів судочинства та забезпечення інтересів особи і держави. Адміністративісти чомусь замовчують існування такої процесуальної форми. Це, мабуть, пояснюється тим, що ступінь урегульованості, ступінь напруженості процедури провадження забезпечується не тільки на законодавчому рівні, а й на рівні підзаконних актів, що складає специфіку адміністративного процесу у порівнянні з кримінальним, цивільним, господарським, у яких процесуальні режими забезпечуються на законодавчому рівні.

Процесуальна дія — це врегульована нормами адміністративного процесуальної права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, розгляд і розв'язання конкретних адміністративних справ.

Автори відомого в Україні підручника «Адміністративний процес» підкреслюють, що адміністративна процесуальна діяльність відображається у видах процесуальних дій, у зв'язку з чим їх доцільно класифікувати на попередні, проміжні та завершальні. До попередніх дій вони відносять, наприклад, медичний огляд на предмет наявності і ступеня алкогольного сп'яніння, до проміжних — призначення експертизи під час розгляду адміністративної справи, до завершальних — заходи щодо виконання прийнятого рішення¹. Важко визначити прикладне значення такої класифікації дій, проте, з точки зору теоретичного опанування проблеми, безумовно, вона має значення.

5.5. Адміністративні процедури

Поняття адміністративної процедури пов'язане з науковою дискусією про зміст адміністративної юстиції та розуміння поняття адміністративного процесу, які й до сьогодні дослідники продовжують «підганяти» під штучно виготовлену модель, під якийсь ідеальний зразок розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» значенні виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а всі дослідження зосереджуються навколо класифікації та визначення місця адміністративних проваджень в адміністративному процесі та їх типологічних груп.

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 25, 26.

Водночас, незважаючи на широке наукове і прикладне вживання словосполучення «юридична процедура» залишається одним із ключових моментів визначення поняття «процедура» та з'ясування питання про співвідношення понять «провадження» і «процедура». В юридичній літературі склалося кілька підходів до визначення поняття «процедура» залежно від концепції предмета адміністративного процесу (управлінської, юрисдикційної або судочинної). Деякі вчені процедуру розглядають як вид процесу, інші розглядають їх (процедуру і процес) як тотожні об'єкти правової дійсності і використовують обидва терміни як синонімічні. Прихильники юрисдикційної концепції адміністративного процесу під «процедурою» вбачають діяльність повноважних органів влади так званого позитивного управлінського характеру, а під «процесом» розуміють суто юрисдикційні провадження. Представники управлінської концепції процесу вбачають, що процес складається з двох видів — юрисдикційного процесу та адміністративної процедури.

На нашу думку, до визначення цих понять та їх співвідношення найбільш вірно висунута теза В. П. Тимощуком в роботі «Адміністративні процедури за участю громадян», де він зазначає, що поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура — це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження — це вже власне розгляд та розв'язання конкретної справи¹.

Проте, на жаль, це слушна і в цілому вірна теза не знайшла свого подальшого розвитку. В. П. Тимощук здійснив ремарку, що цю тезу автора поділяють не всі учасники авторського колективу і надалі фактично обґрунтовує тотожність понять «провадження» і «процедура» зазначивши, що під *адміністративною процедурою* необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ; кожне провадження відповідає певній процедурі².

З точки зору співвідношення процедури і процесу в цілому, а не окремо взятого провадження, О. В. Кузьменко зазначає, що

¹ Тимощук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 198.

² Там само; Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимощук. — К.: Факт, 2003. — С. 24.

у процедурі відсутня головна детермінанта процесу — подовженість у часовому вимірі. Якщо явище процесу, пояснює О. В. Кузьменко, це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура — ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою¹. Підбиваючи підсумок цього дослідження, авторка у авторефераті дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук робить висновок, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру — як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес. Вона окреслює стадії процесу, визначає їх мету, послідовність, способи оформлення та фіксації².

Дійсно, регулювання відносин у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства відбувається за певними правилами, умовами, у порядку та відповідній послідовності. Не є винятком і сфера управлінської діяльності, в якій процеси управління відбуваються за певною процедурою (процедурами). Але у даному випадку йдеться про місце процедури в адміністративному процесі, а не в цілому в управлінській діяльності.

Для більш повного з'ясування понять «провадження» і «процедура» необхідно визначити їх ознаки, загальні риси і відмінності, що розмежовують ці поняття і дають можливість об'єктивно визначити їх місце у системі юридичних процесів.

Юридичний процес і процедура характеризуються певними ознаками.

1. Усі юридичні процеси та процедури — законодавчі, бюджетні, управлінські, кримінальні, цивільні, господарські, земельні, податкові, митні та інші об'єднують загальні властивості, а саме:

- владність діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб;
- врегулювання цієї діяльності процесуальними нормами;
- прийняття владного акта (закону, постанови, вироку, рішення, протоколу та ін.);

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 167.

² Кузьменко О. В. Адміністративний процес у перегляді права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — К.: КНУВС, 2006. — С. 15.

— реалізація норм матеріального права в певній послідовності, порядку і за правилами, в ході якої виникають, змінюються або припиняються конкретні суспільні відносини.

2. Виходячи із зазначених властивостей слід підкреслити, що всі процеси та процедури мають обслуговуючий характер щодо державного управління, вони виникають та існують лише за потреби реалізації завдань і функцій держави, забезпечення законних прав і інтересів фізичних чи юридичних осіб. У цьому зв'язку державне управління здійснюється у відповідній послідовності та порядку з дотриманням встановлених суспільством (у вигляді традицій, звичаїв, моральних, релігійних, корпоративних вимог) або державою відповідних процедур, завданням яких є:

а) формування основного курсу, напряму діяльності держави, її органів чи органів місцевого самоврядування. Воно передбачає *внутрішню самоорганізацію* системи органів влади і нормативне (правове) регламентування усіх без винятку процедур не обов'язково. Можуть застосовуватися поряд із правовими формами державного управління і організаційні форми, а також найрізноманітніші методи переконання і заохочення;

б) створення інструменту, за допомогою якого конституційні цінності, правова ідеологія держави втілюються в життя. Це *зовнішній вплив* органів влади на суспільні відносини і потребує вичерпного, обов'язкового врегулювання законодавством управлінських процедур для вирішення конкретних питань (справ).

3. Досягнення мети державного управління вимагає створення відповідних правових режимів (ступеня врегулювання) процесуальної діяльності. Так, *адміністративний процес* спрямований тільки на вирішення зовнішніх завдань — розгляд і вирішення конкретної індивідуальної справи. Ступінь його врегулювання має бути найповнішим щодо кола суб'єктів та їх повноважень і застосування способу впливу на поведінку суб'єктів у вигляді заборон чи припису, шляхом вимоги утриматися від здійснення певних дій чи закріплення необхідної поведінки, які є обов'язковими для виконання. Водночас *адміністративна процедура* встановлює порядок не тільки вирішення зовнішніх завдань, а й внутрішніх проблем щодо створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур, комплектування їх персоналом, збирання та зберігання інформації, діловодство та ін. Ступінь врегулювання процедури визначаєть-

ся не тільки заборонами і приписами, а й дозволом, яким встановлюються межі можливої поведінки суб'єктів відносин. У деяких випадках окремі положення можуть бути зовсім не регульованими як, наприклад, види застосування заохочення, обов'язковість прийняття нормативного акта за зверненням громадян, вжиття в адміністративному порядку заходів переконання тощо. Процесуальні права і обов'язки учасників таких процедур нечітко визначені, а інколи зовсім не визначаються.

Ці та інші ознаки, особливості та відмінності між адміністративним процесом і адміністративною процедурою дозволяють зробити висновок, що не всі адміністративні процедурні дії належать до адміністративного процесу, а отже і не входять або не складають його структуру. Водночас «провадження» і «процедура» мають надто багато спільних ознак і не можуть бути змістовно відокремлені одне від одного. Тому логічним було б вважати, що процедура — це формально визначені порядок і умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапі адміністративного процесу, на певному часовому відтинку щодо забезпечення, вирішення конкретних адміністративних справ, способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації. Наприклад, процедура адміністративного затримання особи, що вчинила правопорушення, передбачає підстави затримання, коло осіб, які можуть здійснювати адміністративне затримання, строки адміністративного затримання та його процесуальне оформлення. Однак адміністративне затримання саме по собі не є ні підставою, ні обов'язком для відкриття провадження в справі про адміністративне провадження і здійснення процесу, а лише є заходом процесуального примусу. Тобто процедура не є обов'язковою складовою адміністративного процесу і, разом з тим, процедура — це дії, а процес — це послідовність цих дій.

Процедура — це самостійне цілісне юридичне утворення, яке регламентоване юридичними нормами, а в деяких випадках і за звичаєм чи традиціями (процедура реєстрації шлюбу, наприклад), визначає порядок здійснення учасниками відносин юридично і соціально значущих дій та забезпечує реалізацію нормативно-правового регулювання суспільних відносин.

Отже, *адміністративна процедура* — це встановлений нормами адміністративного процесуального права порядок діяльності суб'єктів правовідносин щодо реалізації нормативно-пра-

вового регулювання у сфері державного управління та розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ.

За предметом вирішення питань застосування матеріальних норм права усі процедури у загальному вигляді можна класифікувати на три групи.

Перша група процедур — передбачається наявність спору між сторонами — спрямована на вирішення цих спорів у суді. Характеризується змагальністю сторін у процесі. До цієї групи належать процедури, врегульовані законодавством з адміністративного судочинства, та здійснюються, як правило, за ініціативою фізичних чи юридичних осіб.

Друга група процедур — передбачається наявність порушених прав, а також необхідність задоволення законних прав та інтересів громадян чи юридичних осіб та інтересів держави — спрямована на розгляд і вирішення конкретних адміністративних індивідуальних справ. Характеризуються імперативним регулюванням відносин, здійснюються за ініціативою як органів владних повноважень, їх посадових і службових осіб, так і за ініціативою приватних (фізичних чи юридичних) осіб.

Третя група процедур — передбачається необхідність внутрішньої самоорганізації органів владних повноважень — спрямована на забезпечення реалізації форм і методів державного управління. Характеризуються застосуванням як методів субординації, так і координації поведінки суб'єктів відносин. У більшості випадків здійснюються за ініціативою органів владних повноважень, їх посадових і службових осіб. Цю групу процедур віднести до адміністративного процесу можна лише умовно.

Таким чином, *процедура в адміністративному процесі* — це встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в публічній сфері.

5.6. Адміністративна юрисдикція

Поняття адміністративної юрисдикції в літературі висвітлювалося досить широко. Проте її зміст та визначення потребують відповідних уточнень. Це пов'язано з тим, що адміністративні провадження неоднорідні, різноманітні, більша частина їх спрямована на забезпечення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері публічного управління, на реалізацію норм ма-

теріального адміністративного права позитивного характеру. В літературі з цього приводу існує кілька поглядів на класифікацію адміністративних проваджень, весь масив яких поділений на: юрисдикційні провадження і провадження неюрисдикційного характеру¹; адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-регулятивні²; конфліктні і неконфліктні³; нормотворчі, установчі та правозастосовні провадження⁴ та ін.

Звичайно, немає сумніву щодо наукової доцільності таких класифікацій адміністративних проваджень. Однак з'ясування структури адміністративного процесу, встановлення видів адміністративних проваджень певним чином впливає на визначення поняття адміністративної юрисдикції. Так, поділ проваджень на юрисдикційні і неюрисдикційного характеру і віднесення до останніх: провадження щодо прийняття індивідуальних актів; провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів; провадження щодо застосування заходів припинення; провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень та ін.⁵, штучно звужує зміст юрисдикції.

В юридичній літературі і словниках під «юрисдикційною» розуміється діяльність компетентних посадових осіб (органів влади) щодо вирішення адміністративно-правових спорів і розгляду справ про адміністративні правопорушення⁶. У процесі такої діяльності вирішують юридичну справу, здійснюють правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виносять державно-владне рішення про застосування відповідної право-

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 16.

² Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 214.

³ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 209.

⁴ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 278.

⁵ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 19.

⁶ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 217; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 19; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1.: А—Г. — С. 47.

вої санкції, відновлення порушеного права. Розгляд і вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюється юрисдикційною діяльністю¹. Адміністративна юрисдикція визначається як встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку².

Як бачимо, в цих визначеннях не відображена вся повнота діяльності органів влади, їх посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Із визначення поняття виключена така важлива особливість, як здатність уповноважених органів здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів у сфері публічного управління, розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ тощо. Це і є наслідком поділу проваджень на юрисдикційні та неюрисдикційного характеру. У зазначених видах досліджень основні зусилля вчених сконцентровано в бік деліктної адміністративної юрисдикції. Воно і не дивно, адже адміністративні правопорушення належать до найпоширенішого виду порушень законодавства, що вимагає відповідного реагування з боку держави та відповідного обґрунтування заходів боротьби з ними.

Розглядаючи визначення юрисдикції крізь призму компетентності державних органів (судових, виконавчих, місцевого самоврядування) у розгляді й вирішенні справ, що виникають у сфері державного управління, В. К. Колпаков вірно підкреслює, що подальший розвиток уявлень щодо поняття «юрисдикція» повинен пов'язуватися із законодавством України після 1990 р. Саме воно дає підстави для його наповнення ще більшим змістом і можливості розуміти юрисдикцію як юридично сформоване право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів³. Варто погодитися з тим, що термін «юрисдикція» у розумінні поширення повноваження відповідного державного органу

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 214.

² Юридический энциклопедический словарь. — 2-е изд., доп. / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — С. 17, 526.

³ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 380.

дуже широко використовується в законах та інших нормативних актах України¹. Це дає можливість конструювати різні види юрисдикцій: кримінально-правову; цивільно-правову; господарсько-правову. З 1996 р. з'явився такий вид юрисдикції, як конституційна юрисдикція в Україні, особливості якої полягають у здійсненні діяльності у формі конституційного судочинства і гарантуванні верховенства Конституції України². Тобто компетентність Конституційного Суду України у вирішенні питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, а також виключне право тлумачення Конституції України та законів України, визначає поняття, зміст і межі конституційної юрисдикції. Рішення Конституційного Суду України є загальнообов'язковими, остаточними і оскарженню не підлягають.

Використовуючи підхід до розгляду юрисдикції як компетентність органів публічної влади, В. К. Колпаков підкреслює, що адміністративна юрисдикція на відміну від цивільно-правової, кримінально-правової, дисциплінарної (можна доповнити також — від конституційної. — Е. Д.), поділяється на три види:

— адміністративно-регулятивна юрисдикція — встановлена законодавчими актами компетентність органа посадової особи) розглядати і вирішувати адміністративні справи, що виникають у сфері публічного управління позитивного характеру;

— адміністративно-судочинна юрисдикція — встановлена законодавством компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних спорів;

— адміністративно-деліктна юрисдикція — встановлена законодавством компетентність органів (посадових осіб), судів щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень³.

З прийняттям Господарського кодексу України можна вести мову про наявність господарсько-правової юрисдикції, яка в певній мірі перетинається з адміністративною юрисдикцією, особливо в частині застосування адміністративно-господарських санкцій та відповідальності суб'єктів господарювання

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 380—381.

² Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: Навч. посібник. — К., 2003. — С. 115.

³ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 383.

за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства (статті 238—250; 251—257 Господарського кодексу України). Співвідношення цих видів юрисдикції, їх межі та зміст потребують окремих досліджень та визначення.

Адміністративна юрисдикція характеризується певними рисами.

1. Здатністю органів публічної влади, їх посадових осіб відповідно до чинного законодавства здійснювати свої функції у сфері публічного управління, вирішувати правові спори, застосовувати заходи примусу, відновлювати порушене право та розглядати індивідуальні адміністративні справи і приймати рішення у них.

2. Наявністю правового спору, спору про право, порушення встановлених правових норм, індивідуальних адміністративних справ, оспорюваних інтересів у адміністративному порядку без звернення до суду.

3. Належним, повним та всебічним процесуальним врегулюванням діяльності органів публічної влади, сторін та інших учасників процесу, створенням умов для змагальності у вирішенні справи та встановлення особливих процесуальних форм, обов'язкових для юрисдикції. Наприклад, обов'язкове складання протоколу, акта, іншого процесуального документа чи звернення до суду з позовом в установленому законодавством порядку.

4. Обов'язковістю прийняття рішення чи іншого юридичного акта про застосування норм права до конкретного випадку, що означає вирішення спору про право, правового спору чи індивідуальної адміністративної справи по суті. Наприклад, видача свідоцтва про реєстрацію, винесення постанови про накладення адміністративного стягнення, винесення рішення про застосування заходів примусу та ін.

Таким чином **адміністративна юрисдикція** — це встановлена чинним законодавством компетентність (сукупність повноважень) органів публічної адміністрації (посадових осіб) здійснювати свої функції у сфері публічного управління і розглядати будь-які адміністративні справи у відповідній, визначеній адміністративними актами, адміністративно-процесуальній формі, виносити у них рішення із застосуванням, у необхідних випадках, заходів адміністративного примусу.

Розвиток адміністративних процесуальних відносин, створення адміністративних судів, поглиблення ринкових відносин

у державі та необхідність посилення забезпечення суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб потребує нових підходів і наукових досліджень з урахуванням політичних, соціальних, економічних чинників у адміністративно-процесуальній сфері, за допомогою якої мають здійснюватися основні заходи подолання протистояння держави і людини.

5.7. Адміністративна юстиція (судочинство)

Історія розвитку і становлення адміністративної юстиції в Україні пройшла складний і довгий шлях. Адміністративним кодексом УРСР від 12 жовтня 1927 р. (ст. 158) передбачалася можливість оскарження розпорядчих актів управління у разі їх невідповідності закону. У ст. 56 Конституції УРСР 1978 р. зазначалося, що громадяни мають право у встановленому порядку оскаржити до суду дії службових осіб державних і громадських органів, які вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які ущемляють їхні права. Проте лише у 1987 р. з прийняттям закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» зазначені гарантії було втілено в життя. На підставі цього закону 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності».

Особливий розвиток адміністративної юстиції відбувся після 1990 р. Значну кількість законів України було доповнено нормами, які передбачали можливість оскарження неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади. Відбулося значне зростання кількості розглянутих адміністративних справ у судах, узагальнилася практика їх розгляду. 3 грудня 1997 р. Пленумом Верховного Суду України було прийнято постанову № 13 «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян». 28 квітня 1992 р. постановою Верховної Ради України затверджується Концепція судово-правової реформи в Україні, а згодом, 22 липня 1998 р., Указом Президента України схвалена Концепція адміністративної реформи,

якими передбачалося введення в Україні адміністративного судочинства та прийняття нових кодифікованих адміністративно-процесуальних актів. Ці положення отримали своє реальне втілення в Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., відповідно до якого судову владу реалізують шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарсько-адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. У 2004 р. Указом Президента України від 16 листопада утворюються місцеві та апеляційні адміністративні суди, а 6 липня 2005 р. приймається Кодекс адміністративного судочинства України.

На думку фахівців, запровадження адміністративної юстиції викликане необхідністю посилення гарантій захисту прав людини від свавілля з боку держави та відсутність ефективної процедури судового вирішення адміністративних справ, яка б враховувала специфіку публічно-правових відносин¹. Отже, конституційне універсальне правило «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ст. 55 Конституції України), потребує відповідних механізмів його реалізації та контролю з боку судової влади.

Ясна річ, що правосуддя є найбільш удосконаленим засобом захисту інтересів, прав і свобод людини, але аж ніяк не єдиним. Певною мірою захист законних прав та інтересів людини і держави, фізичних і юридичних осіб здійснюється органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, прокуратури. Виходячи з цього, громадянин, юридична особа можуть самостійно обрати спосіб захисту своїх прав, або звернутися до вищестоящого органу влади, або після цього, якщо цей орган не задовольнив звернення, — до суду. Проте формування судового контролю впливає із принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову з метою створення механізму стримування і противаг, запобігання узурпації влади будь-якою гілкою.

В юридичній літературі і словниках адміністративна юстиція визначається як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на

¹ Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Колушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 17.

те органами¹, як система спеціальних органів контролю за дотриманням законності в сфері державного управління². Отже, у цих визначеннях до органів, які вирішують адміністративно-правові спори відносять не тільки суди, а й інші уповноважені органи. Це можуть бути органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи. В такому випадку втрачається, нівелюється зміст принципу розподілу влади і створення судового контролю за публічним управлінням. Водночас це призводить до думки, що на адміністративну юстицію покладають повноваження щодо розгляду будь-яких справ у сфері управління, а це зовсім не відповідає юридичній дійсності. Поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції України) знімає лише невинуватені обмеження щодо судового контролю за діяльністю адміністрації, але ніяким чином не встановлює підміни виконавчої влади судовою.

Інший підхід до визначення поняття «адміністративна юстиція» мають автори підручника «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка, які зазначають, насамперед, що адміністративна юстиція — це правосуддя, а не виконавча ділянка, що специфіка адміністративних справ вимагає при їх розгляді особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, з чим слід повністю погодитися. Вони визначають *адміністративну юстицію* як встановлений законом порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянином чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) — з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами³.

¹ Стафанюк В. Судова система України та судова реформа. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 51; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1.: А—Г. — С. 47; Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт 2003. — С. 9.

² Юридический энциклопедический словарь. — 2-е изд., доп. / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — С. 17.

³ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 218.

Російські вчені теж підкреслюють, що адміністративна юстиція — це система судових (або квазісудових) органів, які розглядають справи за позовом громадян у разі порушення їх прав і свобод неправомірними діями органів управління¹. У цих визначеннях наголошується саме на судовому розгляді адміністративних справ із сфери публічного управління. Цей підхід полягає в тому, що адміністративною юстицією вважається тільки те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами, і певне коло питань, які розглядаються лише за позовом фізичних чи юридичних осіб. Більше того, Ю. Н. Старілов вважає, що адміністративна юстиція має бути виділена в самостійну гілку судочинства з метою розгляду правових спорів у сфері управління і забезпечення публічних прав і свобод фізичних і юридичних осіб. Тільки за таких умов цей правовий інститут, з юридичної процесуальної точки зору, може бути названий адміністративним процесом². Щоправда, останнє речення є дискусійним, оскільки, на нашу думку, адміністративна юстиція (судочинство) уособлює вищу, найрозвиненішу форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, а відтак, то й адміністративного процесу.

На підставі викладеного можливо виділити основні ознаки адміністративної юстиції.

По-перше, суб'єктами, які уповноважені вирішувати адміністративні спори за позовом громадян чи юридичних осіб, можуть бути тільки суди. Зарубіжний досвід дозволяє виділити два види здійснення адміністративної юстиції: а) здійснення адміністративного судочинства загальними судами (судами загальної юрисдикції); б) здійснення адміністративного судочинства спеціально створеними (спеціалізованими) адміністративними судами. В Україні ці два види поєднані. Відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій України» місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів) розглядають цивільні, адміністративні та кримінальні справи. Також для розгляду адміністративних справ спеціально створені окружні, апеляційні адміністративні суди та Вищий адміністративний суд України.

¹ Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 290.

² Старілов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — С. 12.

Таке поєднання забезпечує на сучасному етапі економічність утримання судових органів. Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 18) встановлює предметну підсудність адміністративних справ цих судів.

По-друге, порядок та умови розгляду адміністративних справ, прийняття рішення, перегляд рішення та інші процесуальні дії мають бути побудовані на зразок загального судового процесу, за принципами верховенства права, законності, рівності усіх учасників процесу перед судом і законом, загальності сторін, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження.

По-третє, предметом розгляду адміністративними судами можуть бути адміністративно-правові спори, які виникли у сфері публічного управління за позовом громадян, юридичних осіб, а в передбачених законом випадках і за позовом органу владних повноважень або його посадової особи.

Наявність адміністративно-правового спору є важливим критерієм для виокремлення спеціального виду судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління. Однак адміністративно-правовий спір або спір про права має місце і в інших провадженнях адміністративного процесу — провадження у справах про адміністративні проступки, провадження про застосування заходів примусу, провадження про звернення громадян, реєстраційно-дозвільні провадження та ін. У даному випадку в спорі є сторона, яка вважає, що вона має право і обстоює його, є також сторона, яка розглядає це право і виносить відповідне рішення, яке теж може стати спірним. Тому спір є важливим критерієм визначення адміністративної юстиції, але не основним, як на це посилаються дослідники¹. Щодо позову та його структури, то застосовуються розроблені і добре відпрацьовані в цивільному та господарському судочинстві його предмет та зміст.

Адміністративна юстиція характеризується особливим порядком вирішення адміністративно-правових спорів. Ця особ-

¹ Педько Ю. С. Адміністративна юстиція як форма судового захисту прав громадян у державному управлінні // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 234. 234—235; Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 17; Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Колішко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 57.

ливість полягає в тому, що: а) вирішення адміністративних справ потребує досконалого знання адміністративного законодавства, а також особливостей державного управління та інших сфер діяльності, тоді як для вирішення цивільної чи кримінальної справи достатньо знання матеріального права; б) специфіка адміністративних спорів вимагає необхідність урівняння положення сторін у суді, оскільки управлінські відносини з самого початку передбачають юридично нерівне становище сторін, де застосовуються імперативні відносини типу «влада—підпорядкування».

Таким чином, *адміністративна юстиція (судочинство)* — це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Запровадження адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) для розгляду спорів у сфері управлінської діяльності на професійній основі — це ще один крок до розбудови сучасної правової держави, громадянського суспільства та захисту прав і свобод людини.

Докази в адміністративному процесі

6.1. Поняття адміністративного процесуального доказування

Вирішальним із завдань адміністративних проваджень є всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, встановлення наявності або відсутності фактичних даних, які мають значення для справи і за допомогою яких встановлюється істина. На основі фактичних даних у визначеному законом порядку суд, орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення суб'єкта звернення, заінтересованої особи, осіб, які беруть участь у справі про наявність чи відсутність адміністративного спору чи спору про право або порушення норм права. Порядок і умови встановлення фактичних даних регламентуються нормами адміністративного процесуального права.

Фахівці в галузі кримінально-процесуального права вказують, що норми кримінально-процесуального права, які регулюють процес виявлення, збирання, закріплення, перевірки та оцінки даних, необхідних для встановлення істини у кримінальній справі, становлять інститут доказового права¹. Цей висновок повною мірою стосується й адміністративного процесуального права. Отже, правові норми, що регулюють процес доказування, складають інститут доказового права галузі адміністративного процесуального права. Ці норми об'єднані у систему, до якої входять:

а) норми, які регулюють поняття доказів та їх процесуальні джерела (статті 69, 70, 76—81 КАСУ, ст. 251 КУпАП);

¹ *Ляш А. О.* Докази і доказування у кримінальному судочинстві: Навч. посібник / А. М. Ляш, С. М. Стахівський; За наук. ред. Ю. М. Грошевого. — К.: Ун-т «Україна», 2006. — С. 6.

б) норми, які регулюють предмет доказування (ст. 137 КАСУ, ст. 280 КУпАП);

в) норми-принципи адміністративного процесу (ст. 7 КАСУ, ст. 7 КУпАП);

г) норми які передбачають обов'язки суб'єктів доказування, та порядок вчинення процесуальних дій щодо збирання, зберігання, забезпечення та оцінки доказів (ст. 71—75 86 КАСУ, ст. 252 КУпАП).

Визначення поняття доказів на законодавчому рівні (ст. 69 КАС України, ст. 251 КУпАП), на нашу думку, знімає питання щодо дискусії в теорії юридичного процесу стосовно розуміння доказів, порядку і умовах їх дослідження. Отже, доказами є не факти і обставини, а фактичні дані, на підставі яких суд, орган (посадова особа) чи уповноважений суб'єкт встановлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі. Тобто фактичні дані — це інформація, відомості про акти, дії чи бездіяльність, за допомогою яких можна встановити обставини, що мають значення для правильного вирішення адміністративної справи. Водночас В. К. Колпаков зазначає, що інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов: а) якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винуватість особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення; б) якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом¹.

Доказування є різновидом практичної діяльності, метою якого є пізнання всіх істотних обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення².

Обов'язок доказування покладено на сторони адміністративного процесу (ч. 1 ст. 71 КАСУ). Проте в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача (ч. 2 ст. 71 КАСУ). Більше того, у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази (ч. 3 ст. 71

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 298.

² Ляш А. О. Докази і доказування у кримінальному судочинстві: Навч. посібник / А. М. Ляш, С. М. Стахівський; За наук. ред. Ю. М. Грошевого. — К.: Ун-т «Україна», 2006. — С. 115.

КАСУ), адже тягар збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, лежить не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є фізична чи юридична особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача—суб'єкта владних повноважень, що не сприяє позивачеві у збиранні необхідних доказових матеріалів. До того ж необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується у тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. У зв'язку з цим на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок надати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі¹. Збирання доказів у провадженнях у сфері управління також покладені на суб'єкта владних повноважень за винятком випадків, коли суб'єкт звернення і заінтересована особа доводять обставини, які є підставою для обґрунтування його вимоги чи заперечення. В адміністративно-деліктних провадженнях збирання доказів, їх оцінка теж покладена на орган чи посадову особу, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Наприклад, складання протоколу про адміністративні правопорушення, який фіксує вчинення правопорушення і є джерелом доказів, здійснюється за відповідною формою і змістом (ст. 256 КУпАП), встановленими законодавством уповноваженими на те посадовими чи службовими особами (ст. 255 КУпАП).

На відміну від кримінального закріплення презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 2 КК України), в адміністративному процесі аналіз зазначених норм дозволяє стверджувати про наявність *презумпції правомірності* дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вимоги яких визнаються правомірними, поки інше не буде доведено у результаті розгляду та вирішення адміністративної справи. В. К. Колпаков з цього приводу влучно зазначає, що однією з найважливіших основ права на захист є *презумпція добродійності* (виділено нами. — Е. Д.) громадянина та її юридичний варіант — *презумпція невинуватості*².

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 87—88.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 297.

Виходячи від зворотного автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства України» використовують поняття «*презумпція вини*» (виділено нами. — Е. Д.) суб'єкта владних повноважень—відповідача, яка означає припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач їх не спростує на основі доказів¹. Проте презумпція вини не є абсолютною, зазначають вони, з презумпції вини суб'єкта владних повноважень не випливає його автоматичний програш у справі, якщо він ніяким чином не відреагував на позов або просто його не визнав. У всіх випадках суд зобов'язаний ухвалити справедливе і правосудне судові рішення² на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджене тими доказами, які були досліджені у судовому засіданні (ч. 3 ст. 159 КАС України).

Таким чином, *доказуванням в адміністративному процесі є виявлення, збирання, закріплення, перевірка та оцінка інформації про фактичні дані, на підставі яких суд, орган владних повноважень, уповноважена посадова особа встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного і об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.*

6.2. Джерела доказів в адміністративному процесі

Джерела доказів у адміністративному процесі суттєво не відрізняються від тих, що прийняті у цивільному чи кримінальному процесі. Тому теорія доказів у адміністративному процесі, її основні положення певною мірою можуть бути запозичені із загальної теорії доказів з урахуванням, звичайно, особливостей адміністративних проваджень.

Джерелами доказів можуть бути:

1) *пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників*, осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, суб'єктів звернення, інших учасників процесу. Ці пояснення оцінюються поряд з іншими доказами у справі. Зазначені особи, які да-

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 86—87.

² Там само. — С. 87.

ють пояснення про відомі їм обставини, можуть бути допитані як свідки;

2) *визнання стороною обставин*, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення; визнання особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, своєї провини;

3) *показання свідків* про відомі йому обставини, які мають значення для справи. Якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи також допитуються як свідки. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності. Кожний свідок допитується окремо. Головуючий у судовому засіданні приводить свідка до присяги, попереджає про відповідальність за завідомо неправдиві показання і за відмову від давання показань. За такими самими правилами допитується свідок за місцем його перебування (проживання), який не може бути присутнім з поважних причин у суді, суддею адміністративного суду (у справах про адміністративні правопорушення — дільничним інспектором міліції), який знаходиться за місцем проживання (перебування) свідка.

Допит малолітніх, які не досягли 14 років, і неповнолітніх, у віці від 14 до 18 років, свідків проводиться у присутності (за розсудом суду) або педагога, або батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, якщо вони не заінтересовані у справі.

Особливістю допиту неповнолітніх є те, що: по-перше, свідки які не досягли 16-річного віку, з якого настає кримінальна відповідальність за завідомо неправдиві показання і відмову від давання показань (статті 384—385 КК України), не попереджаються про відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання, не приводяться до присяги; по-друге, з метою уникнення впливу на неповнолітнього за ухвалою суду із зали суду на час допиту неповнолітнього може бути видалена та чи інша особа, яка бере участь у справі;

4) *письмові докази* — це документи, у тому числі електронні, акти управління, листи, телеграми, адміністративні договори (угоди), будь-які інші письмові записи, що містять у собі відомості про обставини, які мають значення для справи. До письмових доказів належать також звіти, інформація у вигляді слів, цифр, креслень, схем місця події, планів забудови населених пунктів, будинків, розміщення межових знаків та ін. Документ — це результат відображення фактів, подій явищ об'єктивної

дійсності і розумової діяльності людини¹. Якщо доданий до справи документ викликає сумнів або є фальшивим, то особа, яка бере участь у справі, може просити суд (посадову особу) виключити його із числа доказів і вирішити справу на підставі інших доказів або вимагати проведення експертизи;

5) *речові докази* — це предмети матеріального світу, що містять інформацію про обставини, які мають значення для справи. Наприклад, в адміністративно-деліктних провадженнях — це предмети, на яких залишилися сліди правопорушення (пошкодження внутрішнього обладнання транспортних засобів міського електротранспорту та ін.); в адміністративно-судочинних провадженнях — це предмети, які були об'єктом неправомірних дій суб'єкта владних повноважень (використання електронних носіїв інформації про вибори чи референдуми з порушенням правил). Речовими доказами є також магнітні, електронні та інші носії інформації, що містять аудіовізуальну інформацію про обставини, які мають значення для справи, показання технічних засобів — швидкості руху транспорту, виміру вмісту спирту в речовині, рівня шуму, радіологічного забруднення та ін. Особи, якими подані речові докази, можуть звернути увагу суду на ті чи інші обставини, пов'язані з доказом та його оглядом;

6) *висновки експертів* — це письмові документи про об'єктивне, аргументоване, основане на законі вивчення, перевірку, аналітичне дослідження, кількісну чи якісну оцінку висококваліфікованим фахівцем чи установою певного питання, явища, предмета, документа, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності, що мають значення для адміністративної справи.

Докази, одержані з порушенням закону, судом, органом владних повноважень (посадовою особою) при розгляді й вирішенні справи не беруться до уваги (ч. 3 ст. 70 КАС України, ст. 251 КУпАП). Це пряма заборона брати до уваги докази, одержані незаконним шляхом. Правовий порядок і процесуальна форма збирання, закріплення, перевірки і оцінки доказів виступають як гарантії забезпечення законності й верховенства права у розгляді та вирішенні адміністративних справ.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 198.

6.3. Дослідження та оцінка доказів у адміністративному процесі

Дослідження доказів є важливою частиною адміністративних проваджень і здійснюється судом, органом владних повноважень під час розгляду адміністративної справи. Суттєвою складовою дослідження доказів є визначення предмета доказування, який конкретизується з урахуванням кожної адміністративної справи.

Предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення позивача і відповідача, доводи і міркування суб'єкта звернення і уповноваженої особи, установлення наявності правопорушення компетентним органом або установлення обставин, які мають інше значення для вирішення справи.

Особливість адміністративних проваджень і полягає в тому, що кожне провадження має відповідні властивості, які відмежовують один вид проваджень від іншого.

У провадженнях у сфері управління доказуванню підлягають:

- 1) чи підвідомча справа суб'єкта звернення розгляду даним суб'єктом владних повноважень;
- 2) чи порушені права та інтереси суб'єкта звернення або заінтересованої особи;
- 3) чи правомірні вимоги суб'єкта звернення;
- 4) чи правомірні адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які оскаржуються;
- 5) чи підлягають задоволенню вимоги суб'єкта звернення або заінтересованої особи;
- 6) чи заподіяно майнову шкоду порушенням прав і законних інтересів суб'єкта звернення.

У провадженнях із адміністративного судочинства доказуванню підлягають наступні загальні факти:

- 1) факти протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу владних повноважень, що порушують права, свободи чи інтереси фізичних і юридичних осіб.
- 2) факти наявності чи відсутності адміністративно-правового спору або спору про право;
- 3) факти наявності інтересів третіх осіб;
- 4) факти неможливості відмови позивача від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача — визнати адміністративний позов повністю або частково;

- 5) факти необхідності забезпечення доказів;
- 6) факти щодо невідкладного розгляду і вирішення справи;
- 7) факти про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі;
- 8) факти залишення позовної заяви без розгляду;
- 9) факти зупинення та поновлення провадження у справі;
- 10) факти закриття провадження у справі;
- 11) чи підлягає позов задоволенню;
- 12) чи заподіяно рішенням, дією чи бездіяльністю органу владних повноважень майнову моральну шкоду;
- 13) чи є підстави допустити негайне виконання постанови.

Інші факти включаються до предмета доказування залежно від конкретних обставин справи. Наприклад, неможливості виконання делегованих повноважень чи виконання адміністративного договору, правомірності проведення підрахунку голосів на виборах чи референдумі тощо.

В адміністративно-деліктних провадженнях доказуванню підлягають:

- 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення;
- 2) чи винна дана особа в його вчиненні;
- 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності;
- 4) чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;
- 5) чи заподіяно майнову шкоду;
- 6) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясування інших обставин.

Не підлягають доказуванню *преюдиційні факти* та *загальноновідомі* обставини (ст. 72 КАС України, ст. 280 КУпАП).

Преюдиційні факти: 1) це факти, що встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, які не доказуються при розгляді інших справ, у котрих беруть участь ті самі особи або особа, щодо яких (якої) встановлено ці обставини (ч. 1 ст. 72 КАС України). Це положення ґрунтується на правовій властивості законної сили судового рішення, за якими особи, які брали участь у справі, не можуть знову оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти в такій справі; 2) вирок суду в кримінальній справі або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові

наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок чи постанова суду (ч. 4 ст. 72 КАС України). Це положення застосовується лише в двох питаннях: чи мало місце діяння; чи вчинене воно цією особою. Наприклад, при відшкодуванні позивачеві шкоди, заподіяної корупційними діями за ознаками ст. 8 Закону України «Про боротьбу з корупцією», адміністративний суд не може обговорювати вину відповідача чи встановлювати особу відповідача, оскільки ці питання з'ясовані при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Але правові наслідки корупційних дій, розмір шкоди, завданої позивачеві, підлягають дослідженню.

Загальновідомі обставини, які визнані судом, не потребують доказування. Одні автори вважають, що це — обставини, які відомі широкому колу осіб, у тому числі й складу суду, тому не потребують доказування, а об'єктивність їх існування очевидна. Це в основному не дії, а події: землетрус, повінь, пожежа, інші стихійні лиха¹. Інші автори стверджують, що загальновідомість факту обумовлена обмеженістю в часі, просторі й за колом осіб. Що з часом людська пам'ять здатна забувати події, їх деталі і хронологію, що окремі обставини можуть мати не тільки регіональну, а й світову відомість, що окремими особам можуть бути відомі певні факти. Саме тому ці обставини мають бути визнані судом як загальновідомі². Отже, обидві точки зору мають право на існування, однак у всіх випадках такі обставини повинні бути визнані судом загальновідомими.

Визнані факти — це обставини, які визнаються сторонами. Ці обставини можуть не доказуватися, якщо проти цього: по-перше, не заперечують сторони; по-друге, у суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання.

Відповідно до законодавства суд, орган владних повноважень (посадова особа) оцінюють докази за своїм внутрішнім переконанням (ст. 86 КАСУ, ст. 252 КУпАП), що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. При цьому варто звернути увагу, що оцінка доказів здійснюється судом (суддею), органом владних повнова-

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 117.

² Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одіссей, 2005. — С. 192.

жень (посадовою особою) після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, заслуховування додаткових пояснень, свідчень, дослідження додаткових доказів, якщо вони є, і передує прийняттю рішення у справі.

Об'єктом оцінки виступають як докази, так і процесуальні джерела, що їх містять. Оцінка доказів безпосередньо пов'язана з дотриманням законності їх збирання і перевірки, складання процесуальних документів, урахуванням якісних (допустимості, достовірності доказів) та кількісних (достатності доказів) ознак. В оцінці доказів певним чином беруть участь і особи, які є учасниками адміністративної справи, котрі шляхом клопотань, заперечень, пояснень висувають додаткові питання і роблять власні висновки щодо оцінки доказів.

Усі докази мають однакову силу і не мають для суду, органу, уповноваженої особи наперед встановленої сили. Оцінка доказів здійснюється на підставі принципів: верховенства права; законності, рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом; змагальності сторін; диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

6.4. Класифікація доказів. Заходи забезпечення доказів та адміністративних проваджень

Чітке й послідовне розрізнення доказів як відомостей про факти, обставини та їх процесуальних джерел мають певне прикладне значення при оцінці та перевірці доказів. У науковій літературі¹ докази поділяються:

1) залежно від відношення до обставин, що підлягає доказуванню — на прямі та непрямі.

Прямі докази — це докази, з яких можна зробити достовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту, тобто прямі докази безпосередньо вказують на обставину, що підлягає доказуванню.

Непрямі докази — це докази, з яких можна зробити ймовірний висновок про існування чи відсутність доказуваного факту. Наприклад, незареєстроване в органах юстиції рішення Київра-

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 298; Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 120.

ди в листопаді 2006 р. про підвищення тарифів на комунальні послуги — прямий доказ нелегітимності нормативного акта, а відсутність у ньому прозорого обґрунтування підвищення тарифів — непрямий доказ, який вказує на ймовірність завищення цих тарифів, що потребує додаткових доказів;

2) в адміністративно-деліктних провадженнях залежно від обставин, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність — на обвинувальні та виправдувальні.

Обвинувальні докази вказують на те, що правопорушення було вчинене саме даною особою з певною метою, є наявність вини та обставин, що обтяжують відповідальність.

Виправдувальні докази вказують на те, що немає складу правопорушення, відсутні його юридичні ознаки, відсутня сама подія правопорушення, що дана особа до вчиненого правопорушення непричетна або особа вчинила правопорушення з необережності, випадково, чи ця особа є неповнолітньою, визнала свою провину тощо;

3) за джерелами відомостей докази, а також самі джерела — на первісні та похідні.

Первісні докази — це докази, отримані із першоджерел. Наприклад, показання свідка-очевидця, оригінал документа, пошкоджений транспортний засіб та ін.

Похідні докази — це докази, які отримані «з других рук» (sekond hend). Наприклад, свідок дав показання з чужих слів, відомості отримані з копії документа, відомості отримані за допомогою фотозйомки пошкодженого транспортного засобу та ін.

Зазвичай суд, орган (посадова особа), уповноважена особа повинні намагатися користуватися першоджерелами, оскільки при користуванні похідними доказами збільшується ймовірність (можливість) перекручування фактичних даних. Але і похідні докази можуть бути корисними при їх ретельній перевірці повноти і правильності, в поєднанні з первісними джерелами.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень являє собою сукупність способів закріплення відомостей про акти, що мають значення для своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи. Забезпечення доказів здійснюється у випадках, коли є підстави побоюватися, що їх джерела можуть бути знищені, чи в силу природних закономірностей зникнуть або використання потрібних доказів стане згодом неможливим чи ускладненим. Наприклад, очікується від'їзд

свідка на тривалий час за кордон; тяжкий стан здоров'я свідка; пошкоджені речові докази, які можуть бути використані на за частини чи відремонтовані, поновлені; втрата або знищення письмових доказів, у тому числі й інформаційних носіїв шляхом підпалу, розмагнічування тощо; зникнення з місця пригоди особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; знищення або зникнення об'єкта експертизи та ін.

Забезпечення доказів ініціюють особи, які беруть участь у справі, заінтересовані особи до відкриття провадження у справі. Це сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, суб'єкти звернення, особи, права і законні інтереси яких зачіпає або може зачіпати прийняття рішення у справі. У адміністративно-деліктних провадженнях забезпечення доказів ініціюють органи (посадові особи), уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, а також особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники.

Підставою забезпечення доказів є заява особи, яка бере участь у справі, чи заінтересованої особи у провадженнях з адміністративного судочинства та в сфері управління. В адміністративно-деліктних провадженнях забезпечення доказів і проваджень законодавчо врегульовано з визначення компетенції і повноважень посадових осіб, які здійснюють провадження у справах про адміністративні провадження (статті 260—267 КУпАП).

Відповідно до ст. 75 КАС України у заяві про забезпечення доказів повинні бути зазначені: 1) вказівка на докази, які необхідно забезпечити; 2) обставини, що можуть бути підтверджені цими доказами; 3) обставини, які свідчать про те, що надання потрібних доказів може стати неможливим або ускладненим; 4) вказівка на справу, для якої потрібні ці докази, а також з якою метою потрібно їх забезпечити. Заява подається до суду, який розглядає справу, а якщо провадження у справі ще не відкрито, то до місцевого адміністративного суду, на території якого можуть бути вчинені процесуальні дії щодо забезпечення доказів.

Заява розглядається протягом п'яти днів після її надходження з повідомленням сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Про забезпечення доказів або про відмову в забезпеченні доказів суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Забезпечення доказів здійснюється за загальними правилами вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених статтями: 77—81, 138—149, 271 КАС України; 260—267 КУпАП.

Забезпечення доказів та адміністративних проваджень здійснюється судом, органом владних повноважень (посадовою особою) шляхом:

1) відібрання (витребування) пояснень свідків, третіх осіб та їхніх представників;

2) відібрання (витребування) показань (допиту) свідків;

3) відібрання (витребування) письмових доказів або їх копій;

4) відібрання (витребування) речових доказів;

5) призначення експертизи (комплексної, комісійної, додаткової і повторної);

6) огляду доказів на місці;

7) тимчасового вилучення письмових чи речових доказів для дослідження судом, органом владних повноважень, посадовою особою — у провадженнях у сфері управління;

8) судового доручення щодо допиту свідка за місцем або у місці його проживання (перебування), вчинення інших процесуальних дій, спрямованих на збирання і забезпечення доказів.

У адміністративно-деліктних провадженнях забезпечення провадження у справах, а разом і забезпечення доказів здійснюється шляхом:

1) складання протоколу про адміністративне правопорушення;

2) адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення з метою встановлення особи, складання протоколу, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи;

3) особистого огляду особи, яка вчинила правопорушення, або осіб з метою забезпечення суспільної безпеки (вхід до державної установи, посадка на літак та ін.);

4) огляд речей і вилучення речей та документів особи, яка вчинила правопорушення, або осіб з метою забезпечення суспільної безпеки (відвідування державних установ, перевірка багажу при польотах літаком, вилучення наркотичних засобів, самогону і самогонних апаратів, зброї, лікарських засобів, незаконно придбаних нагород, почесних грамот і грамот вищих державних органів тощо).

Адміністративне затримання, складання протоколу, допит свідків, потерпілої сторони, особи, яка вчинила правопорушення, особистий огляд, огляд і вилучення речей досить повно і імперативно регламентовані Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Процесуальні строки

7.1. Поняття процесуальних строків та їх значення в адміністративному процесі

Строки мають суттєве значення в правовому регулюванні суспільних відносин. З ними пов'язані початок і закінчення дії правової норми матеріального права, вони вказують на своєчасне здійснення прав і обов'язків, визначають момент настання чи припинення виконання будь-якої процесуальної дії. Можливість захисту прав та інтересів у багатьох випадках залежить від дотримання строків, встановлених законом для звернення за захистом прав та інтересів, розглядом і вирішенням адміністративних справ, оскарженням і переглядом постанов, інших актів у адміністративних справах. Недотримання встановлених законом строків тягне певні юридичні наслідки, наприклад, відмова у задоволенні адміністративного позову (ст. 100 КАСУ) або визнання рішення в адміністративній справі нечинним у зв'язку з порушенням норм процесуального чи матеріального права (наприклад порушення вимог, ст. 38 КУпАП).

Надаючи важливе значення правовому регулюванню суспільних відносин у часі, О. В. Кузьменко зазначає, що «Право — як система правових норм і суспільних відносин — являє собою об'єктивну реальність, яка існує в часі»¹. Вітчизняні дослідники П. М. Рабінович, А. В. Баб'як, В. В. Луць, В. Т. Мальяренко однозначно вказують на важливість строків у праві, з настанням або закінченням яких пов'язані певні дії, що мають юридичне значення для реалізації і захисту прав і законних інтересів учасників правовідносин. Тільки юридичні норми здатні встановлювати чітко окреслені строки виконання дозволених

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 181.

або необхідних дій, пов'язувати з їх закінченням обов'язкові наслідки¹.

У цьому зв'язку найважливішою гарантією забезпечення прав учасників адміністративного процесу є строковість процесуальних дій, які мають свої часові межі, визначені процесуальним законодавством. Це означає, що будь-яка процесуальна дія має відбуватися своєчасно з дотриманням всіх принципів адміністративного процесу в часових межах, встановлених законом, а у передбачених законодавством випадках — встановлених судом, органом владних повноважень (посадовою особою) для здійснення процесуальних дій учасниками адміністративного процесу.

Законодавством України визначено, що *процесуальні строки* — це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ст. 101 КАСУ). Аналогічне визначення поняття процесуальних строків дається у Цивільному процесуальному кодексі України (ст. 67), Господарському процесуальному кодексі України (ст. 50) та інших нормативно-процесуальних актах. Це визначення, принаймні, дає змогу говорити про наявність двох груп (видів) строків. До *першої групи* належать строки, встановлені законом, до *другої групи* — строки, тривалість і межі яких визначаються судом, органом владних повноважень (посадовою особою), іншим уповноваженим органом.

Процесуальні строки визначаються годинами, днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати (ст. 101 КАСУ, статті 37–39, 263 КУпАП). Порядок і умови перебігу і обчислення процесуального строку визначені ст. 103 КАС України, правила якої можуть бути застосовані й повинні застосовуватися для будь-яких проваджень в адміністративному процесі за винятком проваджень, пов'язаних з адміністративним затриманням фізичної особи, коли йдеться про тимчасове позбавлення волі, що зачіпає суттєві інтереси особи, коли перебіг процесуального строку починається з моменту доставлення особи до органу

¹ Рабінович П. М. Час у праві (темпоральні властивості діяльності як об'єкт правового регулювання) // Вісник акад. правових наук України. — 1999. — № 3. — С. 3–33; Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2005. — С. 6; Луць В. В. Строки у цивільних правовідносинах: Конспекти лекцій з спецкурсу. Львів: Львів. держ. ун-т, 1992. — С. 16; Малярєнко В. Щодо строків кримінального процесу // Право України. — 2000. — № 1. — С. 16.

внутрішніх справ. Щодо інших умов обчислення процесуального строку, то варто навести зміст ст. 103 КАС України.

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язаний його початок.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку. Наприклад, першого грудня 2006 р. судом притягнуто особу до адміністративної відповідальності з накладенням на неї стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами строком на два роки. В даному випадку обмеження, пов'язані зі стягненням, тобто час дії стягнення, закінчується першого грудня 2008 р.

Строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку. Наприклад, судом накладено на особу адміністративне стягнення у вигляді виправних робіт першого грудня 2006 р. строком на два місяці. В цьому випадку час дії стягнення закінчується першого лютого 2007 р.

Якщо закінчення строку, що визначається місяцями, припадає на такий місяць, що відповідного числа немає (наприклад 31 число), то строк закінчується в останній день цього місяця (30 числа чи 28/29 лютого).

Останнім днем строку, який закінчується вказівкою на певний день, вважається цей день.

Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день.

Перебіг строку, закінчення якого пов'язане з подією, яка повинна неминуче настати, закінчується наступного дня після настання події.

Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу.

Строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку.

Зупинення провадження в адміністративній справі зупиняє перебіг усіх процесуальних строків у цій адміністративній

справі. Перебіг процесуальних строків продовжується з дня поновлення провадження.

Водночас обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, мають певні особливості. Строки у таких провадженнях обчислюються днями і годинами. Останнім днем строку, який має закінчитися з настанням певної події (виборів, наприклад), є день, що передує дню вказаної події. Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення. Днем подання позовної заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду (ст. 179 КАСУ).

Законами може бути визначено інший порядок обчислення строків. Наприклад, строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника до приміщення органу внутрішніх справ, сільської, селищної ради, іншого приміщення для складання протоколу, а особи, яка була у стані сп'яніння — з часу її витвердження (ч. 5 ст. 263 КУпАП); для адміністративного арешту — з моменту адміністративного затримання (ч. 2 ст. 327 КУпАП). У всіх випадках процесуальні строки точно визначені законом і не підлягають жодній зміні. Дотримання цих вимог забезпечує законне та своєчасне вирішення конкретної адміністративної справи.

Таким чином, *процесуальним строком* визнається визначений законом або судом чи органом владних повноважень період часу, з перебігом якого учасники адміністративних проваджень виконують відповідні дії, спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-процесуальних відносин щодо визнання, реалізації та забезпечення прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

7.2. Види процесуальних строків та їх характеристика

В юридичній літературі існує безліч класифікацій процесуальних строків¹ із застосуванням різноманітних критеріїв, найдоцільнішим з яких, на нашу думку, є *спосіб визначення процесуальних строків та сфера регулювання суспільних відносин*.

¹ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 189—198.

За способом визначення строки поділяються на:

- встановлені законом;
- визначені судом, органом владних повноважень (посадовою особою).

Встановлені законом строки, в свою чергу, за сферою регулювання суспільних відносин поділяються на:

1. Строки звернення за захистом порушених прав.

У провадженнях у сфері управління, за загальним правилом, строком звернення за захистом порушених прав вважається *один рік* з моменту прийняття неправомірного рішення чи адміністративного акта, але не пізніше *одного місяця* з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

У провадженнях з адміністративного судочинства для звернення до адміністративного суду за захистом пропущених прав, свобод та інтересів особи встановлюється *річний строк*, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАСУ).

Водночас, у разі оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій позовну заяву може бути подано у *п'ятиденний строк* із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, а позовні заяви стосовно рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування, мають бути подані не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування. У такі самі строки подаються позовні заяви щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб; кандидатів їх довірених осіб; партій (блоків), їх посадових осіб; ініціативних груп референдуму, офіційних спостерігачів тощо. Позови щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій (що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці) подаються у *дводенний строк* із дня прийняття таких рішень, вчинення дій або допущення бездіяльності. Не пізніше як за *два дні* до голосування подається позовна заява про уточнення списку виборців. Позовну заяву може бути подано до суду в *десятиденний строк* із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів із приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби та у *триденний строк* у разі оскарження постано-

ви про відкладення провадження виконавчих дій. Позовна заява про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України може бути подана ЦВК до Вищого адміністративного суду України протягом *трьох днів* після виявлення підстав, встановлених законом для скасування реєстрації.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть звернутися до окружного адміністративного суду з позовною заявою про заборону чи обмеження права на мирні збори *негайно* після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо. Організатори мирних зборів також мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

В адміністративно-деліктних провадженнях строком звернення за захистом порушених прав, тобто строком притягнення до адміністративної відповідальності, виходячи із загальних правил охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством, слід вважати *негайно*. Водночас адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через *два місяці* з дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні — через *два місяці* з дня його виявлення. За офіційним тлумаченням, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 травня 2002 р. № 7-рп/2001¹ передбачені ст. 38 КУпАП строки не застосовуються у випадках притягнення юридичних осіб до відповідальності у вигляді застосування фінансово-господарських та адміністративно-господарських санкцій. Отже, порушення справи про адміністративне провадження здійснюється негайно з часу вчинення правопорушення, а накладення стягнення — не пізніше двох місяців (ст. 38 КУпАП).

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частини першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 3. — С. 11—17.

2. Строки повідомлення про час і місце розгляду справи.

У провадженнях у сфері управління законодавець не встановлює строків повідомлення про час і місце розгляду адміністративної справи. Проте органом владних повноважень (посадовою особою), іншим уповноваженим суб'єктом направляє запрошення учасникам процесу для дачі пояснень і участі у слуханнях адміністративної справи, в якому вказуються час і місце її слухання. Відсутність учасника адміністративного провадження не може бути перешкодою для проведення адміністративного слухання.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, повістка про час і місце розгляду справи повинна бути вручена особі, яка бере участь у справі, не пізніше ніж за *сім днів* до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді.

Повістка у справах, для яких встановлені скорочені строки розгляду, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду. При призначенні строку, достатнього для прибуття до суду, має бути враховано:

- відстань від місця проживання (перебування) особи, яка бере участь у справі, до місця дислокації суду;
- наявність транспортного сполучення та інтенсивність руху транспортних засобів;
- інші умови.

Однак, в окремих випадках законодавець конкретизує строки повідомлення у справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду. Наприклад, у справах з приводу рішень, дії чи бездіяльності виконавчої служби суд повідомляє відповідача про подання позовної заяви не пізніше ніж *наступного дня* після відкриття провадження у справі; у справах щодо реалізації права на мирні збори позивач та організатор зборів про відкриття провадження у справі повідомляються судом *негайно*.

В адміністративно-деліктних провадженнях законодавець не встановлює строків повідомлення про час і місце розгляду справи. Однак справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і розгляд справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи (ст. 268 КУпАП). Отже, з цього випливає, що про час і місце

розгляду справи особа повинна бути повідомлена заздалегідь. Більше того, окремі види правопорушень розглядаються тільки в присутності особи, яка вчинила це правопорушення, й у разі ухилення її від явки, цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу.

3. Строки розгляду адміністративних справ.

У провадженнях у сфері управління, за загальними правилами, строк здійснення провадження не повинен перевищувати *тридцяти днів* із дня реєстрації заяви, скарги, початку провадження за ініціативою уповноваженого суб'єкта. У разі коли розгляд адміністративної справи не вимагає додаткових заходів, — п'ятнадцяти днів. Строк здійснення провадження може бути продовжений, але не більш як на п'ятнадцять днів.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви.

Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом *розумного строку*, але не більше двох місяців із дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАСУ. Поняття «розумний строк» визначається як таке, що означає найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи (без невинуватених зволікань).

Розглядаючи подання Верховного Суду України щодо конституційності положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину. Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо¹. Ці положення повною мірою відносяться і до

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. — 2002—2003 / Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 125.

розгляду, і до вирішення адміністративних справ. Але за будь-яких обставин строк розгляду справи не може перевищувати двох місяців із дня відкриття провадження у справі.

Кодексом адміністративного судочинства України передбачені також скорочені строки розгляду окремих категорій адміністративних справ. Наприклад, у разі оскарження нормативно-правових актів адміністративна справа вирішується не пізніше *одного місяця* після відкриття провадження у справі; справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, органів владних повноважень, які порушують законодавство про вибори, оскарження дій кандидатів, політичних партій, офіційних спостерігачів, вирішуються у *п'ятиденний строк* після надходження позовної заяви; справи щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України — у *триденний строк* після надходження позовної заяви; справи щодо уточнення списку виборців — у *дводенний строк*, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до голосування — *невідкладно*; адміністративна справа про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом *семи днів* після відкриття провадження у справі; справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби вирішуються протягом *десяти днів* після відкриття провадження у справі; справи про обмеження права на мирні збирання та про усунення обмежень на такі збори вирішуються протягом *трьох днів*.

В адміністративно-деліктних провадженнях справа про адміністративне правопорушення розглядається в *п'ятнадцятиденний строк* із дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (ст. 277 КУпАП). Законодавець встановлює для розгляду окремих видів правопорушень скорочені строки. Наприклад, адміністративні правопорушення, пов'язані з переробкою, заготівлею або збутом радіоактивно забруднених продуктів харчування, обігом наркотичних засобів, посівом та вирощуванням снодійного маку, дрібним хуліганством та іншими, розглядаються протягом *добы*; незаконною торговельною діяльністю, порушенням порядку проведення зборів, мітингів — у *триденний строк*; дрібним викраденням чужого майна — у *п'ятиденний строк*;

з порушеннями використання газу, електричної і теплової енергії — у *семиденний строк*. Таким чином, справи про адміністративні правопорушення розглядаються протягом:

- однієї доби;
- трьох днів;
- п'яти днів;
- семи днів;
- п'ятнадцяти днів.

Установлення законодавцем таких скорочених строків пояснюється тим, що: по-перше, адміністративні правопорушення легко встановлюються і не потребують багато часу для їх розслідування; по-друге, за скороченим строком розглядаються справи найбільш суспільно значущі (реалізація радіоактивно забруднених продуктів харчування) і з метою припинення правопорушення має бути строкова реакція державних органів; по-третє, оперативність реагування на вчинені правопорушення носить превентивний характер щодо вчинення більш тяжких правопорушень (злочинів), а також виховний характер щодо правопорушника та оточуючих його громадян.

4. Строки оскарження постанов у справі та перегляду справи.

Скарга щодо перегляду адміністративного акта, прийнятого органом владних повноважень (посадовою особою), подається протягом *тридцяти днів* після набрання ним чинності.

У провадженнях з адміністративного судочинства, за загальним правилом, заяви про апеляційне оскарження подаються:

- щодо ухвали суду першої інстанції — протягом *п'яти днів* із дня проголошення ухвали;
- щодо постанови суду протягом *десяти днів*.

Апеляційні скарги подаються:

- на ухвалу суду першої інстанції — протягом *десяти днів* після подання заяви про апеляційне оскарження;
- на постанову суду — протягом *двадцяти днів*.

Ухвалу про відкриття апеляційного провадження суддя-доповідач постановляє протягом *трьох днів* після отримання апеляційної скарги.

Розгляд апеляційних скарг здійснюється у строки, встановлені для розгляду адміністративних справ судом першої інстанції, тобто протягом *розумного строку*, але не більше двох місяців із дня відкриття провадження у справі.

Касаційна скарга на судові рішення подається протягом *одного місяця* після набрання законної сили рішенням суду апеля-

ційної інстанції безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції. Питання про відкриття касаційного провадження вирішує суддя-доповідач у *n'ятиденний строк*, про що постановляє відповідну ухвалу. Попередній розгляд справи має бути проведений протягом *n'яти днів* після складення доповіді суддею-доповідачем. Розгляд касаційної скарги здійснюється у строки, встановлені дня розгляду адміністративних справ судом першої інстанції, тобто протягом *розумного строку*, але не більше двох місяців із дня відкриття провадження у справі.

При оскарженні за винятковими або нововиявленими обставинами скарга подається протягом *одного місяця* з дня відкриття таких обставин.

Оскарження судових рішень за наслідками розгляду справ щодо рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, уточнення списку виборців, дій або бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, оскарження дій кандидатів у депутати, їх довірених осіб, партії, офіційних спостерігачів тощо може бути здійснене в апеляційному порядку у *дводенний строк* із дня їх проголошення, а оскарження судових рішень, ухвалених до дня голосування, — не пізніше *двадцять четвертої години* дня, що передує дню голосування.

Справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, суд апеляційної інстанції розглядає у *дводенний строк* після закінчення строку апеляційного оскарження.

Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення в адміністративно-деліктних провадженнях може бути подана протягом *десяти днів* із дня винесення постанови. Для розгляду цієї скарги, а також протесту прокурора законодавець встановлює *десятиденний строк* із дня їх надходжень, якщо інше не встановлено законами України.

5. Строки виконання постанов у справі.

У провадженнях у сфері управління адміністративний акт може бути звернений до виконання протягом *року*, але не раніше закінчення строку для його оскарження.

У провадженнях з адміністративного судочинства виконання постанови суду тісно пов'язане з набранням судовим рішенням законної сили (ст. 254 КАС України). Постанови суду виконуються *негайно* після набрання ними законної сили. За рішенням суду може бути відстрочення і розстрочення виконання судового рішення (ст. 263 КАС України).

В адміністративно-деліктних провадженнях постановою звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову, протягом *трьох місяців* із дня її винесення. У разі пропуску цього строку постановою про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню.

6. Строки, тривалість і межі яких визначаються судом, органом владних повноважень (посадовою особою).

З метою всебічного, повного і об'єктивного розгляду справи, а також з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи суддя, який одержав позовну заяву, або суддя-доповідач апеляційної чи касаційної інстанції можуть встановлювати строк:

- а) для усунення недоліків позовної заяви;
- б) для підготовки справи до судового розгляду;
- в) проведення попереднього судового засідання;
- г) для підготовки відповідача до справи у зв'язку зі зміною позивачем позовних вимог;
- г) на який зупиняється провадження в разі заявлення обґрунтованого клопотання стороною або третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору;
- д) для подання заперечення на апеляційну скаргу;
- е) для вивчення змінених апеляційних вимог і подання заперечення;
- є) для подання заперечення на касаційну скаргу;
- ж) звернення адміністративного акта до виконання;
- з) відстрочки виконання адміністративного акта.

Суд може встановити строки і для вчинення інших процесуальних дій, якщо такі строки не встановлені законом.

Орган владних повноважень, посадові особи, уповноважені розглядати адміністративні справи, також можуть встановити строки для надання необхідних матеріалів справи, що встановлюють докази, залучення до справи відповідних документів, довідок, якщо такі строки не встановлені законом, а всебічність, повнота та об'єктивність розгляду і вирішення справи потребують додаткових досліджень.

Заходи процесуального примусу в адміністративному процесі

8.1. Поняття заходів процесуального примусу

Заходи процесуального примусу в адміністративному процесі — це способи примусового впливу на учасників процесу з метою забезпечення повного, об'єктивного та неупередженого вирішення адміністративних справ, а також підтримання певного порядку під час їх розгляду.

Застосування заходів процесуального примусу пов'язане з обмеженням особистої свободи і волі громадян — привід, доставлення, адміністративне затримання; вилученням речей і документів, майна; вимогою припинення неправомірних дій; відстороненням водіїв від керування транспортними засобами тощо. Тобто застосування примусу зачіпає суттєві особисті та майнові права громадян. Тому заходи процесуального примусу повинні бути застосовані лише відповідно до їх призначення за наявності встановлених законом підстав і з додержанням відповідної правової процедури.

У загальному вигляді такими підставами є:

- а) протиправне перешкоджання особами здійсненню адміністративного провадження;
- б) порушення особами встановлених у суді правил;
- в) невиконання вимог щодо припинення протиправних дій осіб та фіксування вчиненого правопорушення.

На практиці суд, органи (посадові особи), уповноважені розглядати і вирішувати адміністративні справи, застосовують різноманітні заходи процесуального примусу: привід, доставлення, адміністративне затримання, вилучення доказів для до-

слідження судом, попередження, вилучення речей і документів, одержання зразків для експертного дослідження, витребування документів тощо.

Обов'язки, встановлені ст. 134 КАС України, статтями 268—274 КУпАП та іншими законодавчими актами, виконання яких формують правила шанобливого ставлення учасників процесу до органів, уповноважених розглядати і вирішувати адміністративні справи, створюють необхідні умови для роботи всіх учасників процесу, сприяють ефективному дослідженню доказів та забезпечують реалізацію прав, свобод і законних інтересів усіх зацікавлених осіб.

Водночас застосування заходів процесуального примусу є не обов'язком уповноваженої на це особи, а правом. Її рішення залежить від багатьох чинників, які мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер (поведінка особи, яка вчинила правопорушення, зацікавленість свідка чи особи, яка бере участь у справі, у вирішенні справи тощо). Однак у всіх випадках в основі рішення про застосування заходу адміністративного примусу повинна бути сукупність конкретних реальних фактичних даних, що свідчать про необхідність застосування того чи іншого заходу. Питання про наявність достатніх підстав кожного разу вирішуються особою, уповноваженою розглядати адміністративні справи.

Застосування заходів процесуального примусу забезпечується шляхом вчинення особами, уповноваженими розглядати адміністративні справи, відповідних процесуальних дій, наприклад: постановлення ухвали про привід особи до суду; постановлення ухвали про тимчасове вилучення доказів для дослідження судом; складання протоколу про адміністративне затримання; складання протоколу про прояв неповаги до суду тощо. Саме через дії реалізуються повноваження органів, що розглядають адміністративні справи, про застосування процесуального примусу.

Отже, заходами процесуального примусу є визначені законом процесуальні дії, що застосовуються судом, органами владних повноважень (посадовими особами), уповноваженими розглядати і вирішувати адміністративні справи, до осіб, учасників проваджень, які порушують встановлені правила провадження або перешкоджають здійсненню адміністративних проваджень.

8.2. Види заходів процесуального примусу та їх характеристика

Процесуальний примус тісно пов'язаний з адміністративними провадженнями. Кожному виду адміністративних проваджень властиві відповідні заходи процесуального примусу. Наприклад, у провадженнях за позовами немає потреби затримання особи з метою забезпечення притягнення її до відповідальності. У разі неприбуття в судове засідання без поважних причин представника сторони, позивача, відповідача суд може відкласти розгляд справи, залишити позовну заяву без розгляду чи вирішувати справу на підставі наявних у ній доказів (частини 2—4 ст. 128 КАСУ), що не завжди може відповідати інтересам учасників у справі, тому законодавець стимулює їх добровільну явку до суду. Інша справа в адміністративно-деліктних провадженнях, у яких ухилення від «спілкування» з уповноваженими розглядати адміністративні справи органами може призвести до уникнення адміністративної відповідальності.

Тому кожному виду проваджень притаманні спеціальні заходи процесуального примусу. В деяких випадках ці заходи за призначенням і змістом співпадають, наприклад: тимчасове вилучення доказів; привід. В інших випадках — суттєво різняться: доставлення правопорушника; адміністративне затримання; вилучення речей та документів тощо. Отже, з нашої токи зору, найдоцільніше розглянути види заходів процесуального примусу відповідно до видів адміністративних проваджень.

У *провадженнях у сфері управління* заходи процесуального примусу чітко не визначені, крім визначення (закріплення) прав уповноваженого суб'єкта. Проте встановлення заходів адміністративного примусу щодо присутності особи при розгляді справи, її відповідальності за ненадання об'єктивних даних, пояснення свідків і таке інше було б корисним для об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.

У *провадженнях з адміністративного судочинства* встановлено чотири види заходів процесуального примусу (ст. 269 КАСУ):

- 1) попередження;
- 2) видалення із зали судового засідання;
- 3) тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, органом владних повноважень;
- 4) привід.

Попередження — це письмове викладення зауваження до особи про порушення нею порядку під час судового засідання

або невиконання розпоряджень головуючого. Наприклад, образливе чіпляння до учасників процесу, репліки, недотримання тиші у залі судового засідання тощо. Попередження може бути застосоване до будь-якої особи, яка присутня в судовому засіданні. Застосування попередження оформляються ухвалою суду та робиться позначка в журналі судового засідання.

Видалення із зали судового засідання — це вимога головуючого у судовому засіданні або судового розпорядника до особи, яка повторно, тобто після попередження, вчинила порушення порядку під час судового засідання або не виконує розпорядження головуючого, залишити залу судового засідання.

Видалення із зали судового засідання може бути застосоване до будь-якої особи, яка присутня в судовому засіданні й порушує встановлені правила. Застосування цього заходу також оформлюється ухвалою суду та робиться позначка в журналі судового засідання.

Застосування попередження і видалення із зали судового засідання головуючим у судовому засіданні та судовим розпорядником базуються на тому, що на судового розпорядника покладено обов'язок слідкувати за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання, його вимоги є обов'язковими для усіх осіб, які беруть участь у справі, та присутніх у залі судового засідання (ч. 2 ст. 64 КАСУ). Це дає підстави вважати, що судового розпорядника наділено владними повноваженнями щодо забезпечення умов, необхідних для розгляду адміністративної справи. Звісно, такими повноваженнями наділено і головуючого у судовому засіданні, який вживає необхідних заходів для забезпечення в судовому засіданні належного порядку (ч. 3 ст. 123 КАСУ), створює необхідні умови для забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі.

Законодавець окремо визначає наслідки для перекладача за порушення порядку під час судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого (ч. 2 ст. 270 КАСУ). Отже, у разі вчинення таких дій перекладачем уперше суд може застосувати до нього попередження. Однак після вчинення перекладачем зазначених дій повторно суд оголошує перерву і надає час для заміни перекладача, про що постановлюється ухвала суду і робиться позначка в журналі судового засідання.

Тимчасове вилучення доказів для дослідження судом — це вилучення судом письмових та речових доказів, які без поваж-

них причин не були подані для дослідження судом. Наприклад, неподання нормативного акта органом владних повноважень із метою уникнення дослідження щодо наявності норм, які суперечать Конституції і законам України, порушують права і законні інтереси фізичних чи юридичних осіб. Витребування доказів здійснюється відповідно до статей 79 і 80 КАС України за клопотанням особи. Однак, якщо докази не подані до суду без поважних причин, суд може постановити ухвалу про тимчасове їх вилучення для дослідження.

Поважною причиною неподання доказів може бути визна-на обставина, якщо їх подання тягне за собою порушення державних, корпоративних, громадських інтересів та інтересів особи. Наприклад, документи, фото-, звуко-, відеодокументи, схеми, креслення, малюнки, ескізи, зразки техніки, винаходів тощо), які містять державну, банківську, комерційну, адвокатську таємницю, таємницю усиновлення тощо, потребують відповідного забезпечення для її нерозголошення.

В ухвалі про тимчасове вилучення доказів зазначаються: ім'я (найменування) особи, її місце проживання (перебування) або місцезнаходження, назва або опис письмового чи речового доказу, підстави проведення його тимчасового вилучення, кому доручається вилучення. Ухвала надсилається державному виконавцю для виконання.

Речові докази після дослідження за клопотанням осіб, які їх надали, повертаються, а якщо речові докази вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні, передаються відповідним підприємствам у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Письмові докази після дослідження також передаються особам, які їх надали, але у справі залишається засвідчена суддею копія письмового доказу.

Привід — це примусове доставлення особи до суду керівником органу внутрішніх справ за ухвалою суду. Підставами застосування приводу є:

а) обов'язковість особистої участі у справі особи, визнаної судом;

б) неявка належно викликаної особи до суду. Належно викликанною особою вважається особа, якій вручено повістку відповідно до ст. 35 КАС України;

в) неприбуття в судові засідання свідків без поважних причин або неповідомлення причин неприбуття.

Отже, привід до суду застосовується до сторін чи третіх осіб, особиста участь яких у справі визнана судом обов'язковою (ст. 120 КАСУ), незважаючи навіть на те, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники, а також щодо свідків, які без поважних причин не прибули у судові засідання або не повідомили причини свого неприбуття.

Про привід суд постановляє хвалу, в якій зазначаються всі необхідні реквізити для його здійснення (ім'я фізичної особи, яка підлягає приводу, місце проживання чи перебування, місце навчання або роботи, коли і куди особа має бути доставлена тощо). Ухвала про привід направляється до органу внутрішніх справ за місцем проживання (перебування) або за місцем роботи чи навчання особи, яку належить привести. Працівник органу внутрішніх справ, якому доручено виконання приводу особи, оголошує їй ухвалу адміністративного суду про привід і забезпечує привід. У разі неможливості здійснення приводу (відсутність у місці проживання, перебування на лікуванні або у відрядженні особи, яка підлягає приводу) працівник органу внутрішніх справ негайно повертає ухвалу до суду через начальника органу внутрішніх справ із письмовим поясненням причин невиконання.

Особа, до якої застосовано привід, відшкодовує у дохід держави витрати на його здійснення.

Привід не застосовується до малолітніх та неповнолітніх осіб, вагітних жінок, інвалідів першої і другої груп, жінок, які мають дітей віком до шести років або дітей-інвалідів, а також осіб, які не можуть бути допитані як свідки відповідно до ст. 65 КАС України.

В *адміністративно-деліктних провадженнях* заходами процесуального примусу слід вважати:

- 1) доставлення порушника;
- 2) адміністративне затримання;
- 3) особистий огляд і огляд речей;
- 4) вилучення речей та документів;
- 5) привід.

Слід звернути увагу, що в адміністративно-деліктних провадженнях законодавець чітко і вичерпно регламентує повноваження органів, які здійснюють адміністративно-процесуальні заходи примусу, оскільки ці заходи суттєво зачіпають права та інтереси громадян (адміністративне затримання, доставлення, вилучення речей тощо).

Доставлення порушника — це тимчасове затримання особи, яка вчинила порушення, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення (ст. 259 КУпАП).

Доставлення правопорушника для складання протоколу та встановлення особи правопорушника у межах своєї компетенції здійснюється:

- а) працівниками міліції;
- б) посадовою особою Військової служби правопорядку в Збройних Силах України;
- в) військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби;
- г) членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону;
- г) працівниками Служби безпеки України;
- д) уповноваженою на те особою на транспорті;
- е) працівниками державної лісової охорони;
- е) уповноваженою на те посадовою особою органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням правил полювання, органів рибоохорони, інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу;
- ж) громадськими інспекторами охорони природи, громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами органів рибоохорони та громадськими лісовими інспекторами;
- з) працівниками воєнізованої охорони.

Залежно від характеру вчиненого правопорушення та підвідомчості правопорушень доставлення може бути здійснено до:

- міліції;
- підрозділу Військової служби правопорядку в Збройних Силах України;
- органу Державної прикордонної служби України;
- органу Служби безпеки України;
- штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку;
- приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради;
- службового приміщення воєнізованої охорони.

Доставлення має бути проведене в можливо короткий строк.

Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи

громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як *одну годину*. Слід зауважити, що законодавець обмежує час перебування доставленої особи лише у зазначених приміщеннях і не встановлює обмежень перебування доставлених у приміщеннях міліції, Державної прикордонної служби України, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Служби безпеки України та у службовому приміщенні воєнізованої охорони. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що посадові та службові особи зазначених органів мають повноваження щодо здійснення адміністративного затримання, а отже, і більшого у часовому вимірі тримання правопорушників для з'ясування складу правопорушення, встановлення особи правопорушника та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Адміністративне затримання — це примусове затримання особи уповноваженими на те органами з метою: припинення адміністративного правопорушення; встановлення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Про адміністративне затримання складається протокол, зміст і вимоги до якого встановлені ст. 261 КУпАП.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України (ст. 262 КУпАП). Адміністративне затримання проводиться з урахуванням підвідомчості розгляду правопорушень:

- 1) органами внутрішніх справ;
- 2) органами прикордонної служби;
- 3) посадовими особами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- 4) органами Служби безпеки України;
- 5) старшою посадовою особою воєнізованої охорони у місці розташування охоронюваного об'єкта.

Адміністративне затримання може тривати не більш як *три години* (ст. 263 КУпАП, ст. 374 МК України). У виняткових випадках у зв'язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання. Наприклад, при порушенні прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України; порушенні правил обігу наркотичних засобів для встановлення

особи і з'ясування обставин правопорушення особа може бути затримана до трьох діб із письмовим повідомленням про це прокурора протягом двадцяти чотирьох годин. Особи, які вчинили дрібне хуліганство, злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції тощо, можуть бути затримані до розгляду справи суддею або начальником (заступником начальника) органу внутрішніх справ.

Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння, — з часу її витвердження.

Особистий огляд і огляд речей — це встановлений законом правовий обов'язок громадянина пред'явити для огляду на вимогу уповноважених осіб речі, документи та пройти особистий огляд. Основною метою особистого огляду і огляду речей є здійснення заходів щодо забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, виявлення необхідних у справі доказів, у основному речових — предметів, які є знаряддям вчинення правопорушення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Наприклад, виявлення наркотичних засобів, зброї, набоїв, тварин, заборонених для ввезення на територію України, знарядь полювання, рибної ловлі, документів та інших письмових і речових доказів.

Особистий огляд та огляд речей здійснюють посадові особи:

- органів внутрішніх справ;
- органів Служби безпеки України;
- Військової служби правопорядку в Збройних Силах України;
- воєнізованої охорони;
- цивільної авіації;
- митних установ;
- органів прикордонної служби;
- природоохоронних органів, органів лісоохорони, рибохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання;
- органів з питань інтелектуальної власності.

Особистий огляд може провадитися уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї самої статі.

Огляд речей, багажу, транспортних засобів, знарядь полювання і рибної ловлі, добутої продукції здійснюється в присут-

ності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети можуть бути піддані оглядові з участю двох понять за відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративні правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів — це примусове тимчасове або постійне припинення володіння, користування та розпоряджання певними речами або документами з метою забезпечення доказів вчинення правопорушення, а також вилучення з цивільного обороту необоротоздатних та обмежено оборотоздатних речей (ст. 265 КУпАП).

Речі й документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, вилучаються уповноваженими особами:

— органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні;

— органів державної податкової служби України;

— органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів;

— органів, правомочних здійснювати адміністративне затримання;

— органів, що здійснюють особистий огляд і огляд речей.

Вилучені речі й документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а після розгляду справи їх у встановленому порядку конфіскують (наприклад, транспортний засіб, який використовувався для перевезення нелегальних мігрантів — ч. 3 ст. 206¹ КУпАП), або повертають володільцеві (ордени, медалі, нагрудні знаки) або знищують (самогон та апарати для його вироблення), а при оплатному вилученні речей — реалізують (транспортний засіб у разі керування ним у стані сп'яніння повторно протягом року — ч. 2 ст. 130 КУпАП) в установленому законом порядку.

При вилученні речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання.

Адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей можуть бути оскаржені заінтересованою особою до вищестоящого органу щодо органу, який застосував ці заходи, прокурора або до суду (ст. 267 КУпАП).

Привід — на відміну від приводу у судочинному провадженні з адміністративного судочинства, в якому приводу підлягають сторони, треті особи, свідки, в адміністративно-деліктному

провадженні привід — це примусове доставлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, у разі якщо відповідно до закону присутність цієї особи є обов'язковою. Підставою приводу є ухилення особи, яка притягається до відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міжміського суду. Начальник органу або суддя виносить постанову про примусовий привід особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, для участі у розгляді й вирішенні справи про адміністративне правопорушення.

Обов'язковість присутності особи при розгляді справ про адміністративні правопорушення визначається ч. 2 ст. 268 КУпАП. Законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, до органу, який вирішує справу, є обов'язковою. Наприклад, Закон України «Про боротьбу з корупцією» передбачає обов'язкову явку особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ч. 5 ст. 12).

Водночас слід звернути увагу на те, що, крім процесуальних заходів примусу для забезпечення проваджень законодавством передбачені ще й заходи, які закріплені нормами матеріального права. По-перше, це кримінальна відповідальність за завідомо неправдиве показання (ст. 384 КК) та відмова свідка від давання показань або відмова експерта чи перекладача від виконання покладених на них обов'язків (ст. 385 КК). По-друге, це встановлення адміністративної відповідальності за неповагу до суду (ст. 185³ КУпАП), що виражається у:

а) злісному ухиленні від явки до суду свідка, потерпілого, позивача, відповідача;

б) непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого;

в) порушенні порядку під час судового засідання;

г) вчиненні будь-яких дій, які свідчать про явну неповагу до суду або встановлених у суді правил;

г) злісному ухиленні від явки до суду експерта або перекладача.

У цьому зв'язку заходи процесуального примусу в провадженні з адміністративного судочинства можна було б доповнити за ст. 269 КАС України таким видом процесуального примусу, як складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 185³ КУпАП.



ОСОБЛИВА ЧАСТИНА



ПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ В СФЕРІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ГЛАВА 9

Провадження у сфері управління

9.1. Поняття, зміст та структура проваджень у сфері управління

Значний обсяг предметної регламентації суспільних відносин у найрізноманітніших сферах діяльності публічної влади щодо реалізації і захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, а також можливість інстанційного перегляду або оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб складають окрему групу проваджень в адміністративному процесі — провадження в сфері управління.

Практика управлінської діяльності характеризується надзвичайно великою кількістю адміністративних проваджень, які всебічно охоплюють суспільне життя і різноманітність управлінських відносин. Лише орієнтовний огляд законів України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (від 1 червня 2000 р.); «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців» (від 15 травня 2003 р.); «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (від 8 вересня 2005 р.); «Про захист прав споживачів» (у редакції від 1 грудня 2005 р.); «Про автомобільний транспорт» (у редакції від 23 лютого 2006 р). тощо дає підстави констатувати наявність проваджень із ліцензування діяльності підприємств, реєстрації транспортних засобів, зброї, реєстрації підприємницької діяльності, провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу тощо, повний перелік яких практично неможливий.

Отже, реєстрація підприємницької чи господарської діяльності, транспортних засобів, зброї, шлюбних відносин, цивільного стану особи, місця проживання чи місця перебування; видача паспортів, ліцензій, дипломів, сертифікатів, патентів, авторських свідоцтв; нострифікація документів; застосування заходів примусу тощо є суто управлінською, адміністративною, публічною діяльністю органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб, які згідно із законом уповноважені розглядати та вирішувати питання, пов'язані з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Звісно, ця діяльність потребує відповідно правової регламентації, яка б забезпечувала певний порядок, умови та послідовність здійснення адміністративних процедур щодо вирішення конкретного питання. В цьому зв'язку, оскільки йдеться про розгляд і вирішення питань, пов'язаних із реалізацією та захистом прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, управлінську діяльність у цій сфері слід розглядати як адміністративні послуги, як виконання обов'язків держави перед громадянами. Врегульовані процесуальними нормами ці види управлінської діяльності складають окремі групи взаємовідносин щодо встановлення юридичних фактів, які мають значення при вирішенні питання про право та поновлення порушеного права.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити кілька груп взаємовідносин, що складаються у сфері управлінської, публічної діяльності між органами владних повноважень, їх посадовими (службовими) особами, з одного боку, і фізичними чи юридичними особами, з іншого боку, щодо вирішення питань, пов'язаних із реалізацією та захистом прав, свобод та інтересів, у тому числі й надання адміністративних послуг. Серед них можна виділити:

1) відносини у зв'язку з вирішенням різного роду індивідуальних справ із приводу реалізації суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами;

2) відносини у зв'язку з реалізацією контрольно-наглядових функцій та застосуванням заходів адміністративного примусу суб'єктами владних повноважень, їх посадовими (службовими) особами;

3) відносини у зв'язку з розглядом скарг фізичних чи юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових (службових) осіб.

Урегульовані нормами процесуального права управлінські відносини набувають ознак адміністративних процесуальних правовідносин, які, на відміну від правовідносин, що складаються в порядку позовного провадження у сфері адміністративного судочинства та застосовчого провадження в справах про адміністративні правопорушення, характеризуються певними особливостями.

По-перше, адміністративні процесуальні (управлінські) правовідносини складаються виключно в сфері управлінської діяльності й реалізуються в позасудовому, інстанційному, тобто адміністративному, порядку. Визнання та реалізація прав, свобод, обов'язків та інтересів фізичних чи юридичних осіб здійснюється шляхом звернення (звертання) до відповідних органів (посадових осіб) владних повноважень, які згідно із законом уповноважені розглядати та вирішувати питання щодо реалізації конкретних суб'єктивних прав та виконання обов'язків. Захист та поновлення порушеного права забезпечуються зверненням до вищестоящого органу (посадової особи) владних повноважень.

Такий порядок реалізації та захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб спрощує та прискорює розгляд адміністративної справи, забезпечує оперативність реагування органу владних повноважень та захисту порушеного права.

По-друге, суб'єктивний склад адміністративних процесуальних (управлінських) правовідносин характеризується різноманіттям органів владних повноважень (посадових осіб), що здійснюють адміністративну юрисдикцію у відповідній сфері управління. Розгляд і вирішення адміністративних справ відбуваються за галузевою чи функціональною спеціалізацією органів владних повноважень (посадових осіб), що має забезпечувати фаховість, повноту та компетентність вирішення справи.

По-третє, адміністративні процесуальні відносини в сфері управління будучи за своєю природою імперативними, владними, містять водночас, як об'єктивне явище, неуправлінську складову, мають певною мірою мають диспозитивний характер, що повніше відображає сутність адміністративного процесу. За допомогою норм адміністративного процесуального права, реалізуються норми матеріального права інших галузей права, забезпечуються реалізація та захист прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб не тільки публічного, а й приватного характеру.

Диспозитивність у публічних відносинах надає можливість суб'єктам діяти на власний розсуд: для фізичних чи юридичних

осіб — за принципом «дозволено все, що не заборонено законом»; для суб'єктів владних повноважень (посадових осіб) — «дозволено лише те, що передбачено законом».

Найістотніші властивості, що притаманні цим правовідносинам, вимагають закріплення в законодавстві відповідних процедурних дій органів публічної адміністрації, які б забезпечували доступність, простоту, оперативність, фаховість, повноту та компетентність у реалізації та захисті прав, свобод і обов'язків та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Забезпечення належної оперативності, простоти та доступності провадження, всебічності, повноти та об'єктивності з'ясування обставин адміністративної справи може бути досягнута саме в процесі здійснення завдань та функцій управлінського характеру у відповідній сфері управління, тобто в процесі управлінської діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб у порядку інстанційної підвідомчості та підлеглості.

Система таких процедурних дій становить окрему групу проваджень в сфері управління.

Провадження в сфері управління — це визначені нормами адміністративного процесуального права умови здійснення в інстанційному (адміністративному) порядку органом владних повноважень процедурних дій щодо забезпечення і охорони прав, обов'язків та інтересів учасників правовідносин, прийняття рішення у конкретних індивідуальних справах публічного і приватного характеру та звернення цих рішень до виконання.

Провадження у сфері управління здійснюються у зв'язку з:

1) реалізацією або необхідністю сприяння в реалізації суб'єктивного права;

2) набуттям передбаченого законодавством суб'єктивного права;

3) виконанням або необхідністю сприяння виконанням обов'язків;

4) застосуванням заходів адміністративного примусу щодо попередження або припинення настання шкідливих наслідків, а також адміністративних санкцій, крім накладення адміністративних стягнень;

5) оскарження дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб у зв'язку з реалізацією та захистом прав, свобод та інтересів приватних осіб, а також у зв'язку з розглядом та вирішенням конкретної адміністративної справи.

Учасниками адміністративного провадження є:

1) суб'єкт звернення — фізична чи юридична особа, що звертається до органу владних повноважень, його посадових осіб із заявою або скаргною щодо реалізації та захисту своїх прав, свобод і інтересів та сприяння виконанню обов'язків;

2) орган владних повноважень — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також інші органи публічної адміністрації, які відповідно до своєї компетенції уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні справи;

3) заінтересована особа — фізична або юридична особа, права та інтереси якої зачіпає або може зачіпати прийняття уповноваженим суб'єктом адміністративного акта;

4) свідок експерт, спеціаліст, перекладач, законні представники, представники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, залучені відповідно до законодавства до розгляду і вирішення адміністративної справи.

З огляду на типологічні групи правовідносин у сфері управління можна виділити кілька видів адміністративних проваджень публічного і приватного характеру.

1. Адміністративні провадження за заявою фізичних чи юридичних осіб щодо реалізації їх прав та інтересів, у тому числі з надання адміністративних послуг — *провадження за заявою суб'єкта звернення*;

2. Адміністративні провадження за ініціативою органа владних повноважень щодо забезпечення реалізації контрольно-наглядових функцій та застосування заходів адміністративного примусу — *провадження за ініціативою органа владних повноважень*;

3. Адміністративні провадження за скаргною фізичних чи юридичних осіб щодо реалізації та захисту їх прав та інтересів у зв'язку з розглядом адміністративної справи, у тому числі на рішення, дії чи бездіяльність органа владних повноважень — *провадження за скаргною суб'єкта звернення*.

Кожний із зазначених видів адміністративного провадження призначений для розгляду і вирішення певної групи відносин, має відповідні особливості, забезпечує реалізацію прав, обов'язків та інтересів і поновлення порушеного права учасників правовідносин у публічній сфері.

Провадження здійснюється шляхом вчинення його учасниками відповідних процесуальних (процедурних) дій, прийняття

органом владних повноважень процедурних рішень та їх виконання в певній послідовності.

Послідовність вчинення процесуальних (процедурних) дій прийнято називати *стадіями провадження*, які тією чи іншою мірою притаманні будь-якому виду провадження в сфері управлінської діяльності (в публічній сфері). До них належать такі стадії:

- 1) відкриття адміністративного провадження;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) розгляд адміністративної справи;
- 4) прийняття адміністративного акта (рішення) та його перегляд;

- 5) звернення до виконання адміністративного акта (рішення).

Стадія відкриття адміністративного провадження починається з подання громадянином чи юридичною особою до відповідного органу владних повноважень в установленому законодавством порядку заяви або скарги, а у випадках провадження за ініціативою органу владних повноважень — з часу прийняття управлінського рішення про здійснення контрольної перевірки та застосування заходів примусу, крім адміністративних стягнень.

Приводом для адміністративного провадження за ініціативою органу владних повноважень може бути різноманітна управлінська інформація: графік планових та позапланових перевірок підконтрольних об'єктів; відомості про порушення господарського, податкового, митного, фінансового, земельного законодавства, законодавства про охорону праці, пожежну безпеку, санітарне і медичне благополуччя населення, охорону навколишнього середовища, захист прав споживачів тощо; порушення ліцензійних правил господарювання, дозвільної системи та ін.

Провадження здійснюється з дотриманням строків, встановлених законодавством. За загальним правилом, цей строк не повинен перевищувати *тридцяти днів*, але для кожного виду провадження законом встановлюється конкретний строк і може бути продовжений не більш ніж на *п'ятнадцять днів*. Перебіг адміністративного строку починається наступного дня після відповідної календарної дати реєстрації зави чи скарги органом владних повноважень.

Стадія підготовки адміністративної справи до розгляду передбачає вчинення органом владних повноважень адміністративних процедур, спрямованих на: перевірку достовірності та обґрунто-

ваності матеріалів, поданих для розгляду і вирішення справи по суті; вирішення питання про призначення експертизи; визначення необхідності залучення для участі в адміністративному провадженні заінтересованих осіб; встановлення часу і місця розгляду адміністративної справи; запрошення учасників адміністративного провадження; витребування додаткових документів та відомостей, необхідних для вирішення справи, тощо.

Стадія розгляду адміністративної справи передбачає визначення органом владних повноважень порядку розгляду адміністративної справи та ведення процесуальної документації. Орган владних повноважень: роз'яснює учасникам адміністративного провадження їх права і обов'язки, можливі правові наслідки прийняття адміністративного акта за результатами розгляду справи; заслуховує доводи, міркування, заперечення, пояснення учасників адміністративного провадження; розглядає отримані документи і відомості; перевіряє та оцінює докази; здійснює інші процедурні дії.

Учасники адміністративного провадження під час розгляду справи мають право заявляти клопотання, подавати усні чи письмові пояснення, докази, брати участь у дослідженні, доводити інші обставини, що мають значення для вирішення справи.

Адміністративні справи можуть розглядатися у спрощеному або загальному порядку.

У спрощеному порядку розглядаються справи, коли задоволення вимог суб'єкта звернення не потребує додаткових документів, відомостей, додаткового з'ясування обставин, надання доказів тощо. Наприклад, реєстрація народження дитини, реєстрація шлюбу, зміна прізвища, імені та по батькові тощо.

У загальному порядку розглядаються адміністративні справи у випадках, коли для здійснення адміністративного провадження і вирішення справи по суті потрібно провести додаткові заходи, використання спеціальних знань, установа певного строку, з настанням якого справа може бути вирішена по суті, залучення інших учасників провадження тощо. Наприклад, надання дозволу на право придбання, зберігання та носіння мисливської вогнепальної зброї; надання громадянства України; надання політичного притулку; ліцензування та акредитація навчальних закладів тощо.

З метою фіксації розгляду справи складається протокол, в якому зазначаються: час, місце і дата розгляду справи; перелік учасників адміністративного провадження; суть адміністратив-

ної справи; відомості про заявлені клопотання; надані докази; інші документи; зауваження та заперечення учасників провадження; інші відомості. Замість протоколу розгляд адміністративної справи може фіксуватися у спеціальних журналах, в яких відтворюються усі згадані вище питання.

Стадія прийняття адміністративного акта (рішення) та його перегляд характеризується тим, що орган владних повноважень приймає рішення у формі адміністративного акта, в якому зазначаються: повне найменування органа владних повноважень, який розглядав адміністративну справу, дата прийняття, реєстраційний номер; прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання суб'єкта звернення або повне найменування, адреса юридичної особи, яка звертається із заявою чи скаргою; дата подання заяви, скарги та їх короткий зміст; фактичні обставини, на яких ґрунтуються висновки органа владних повноважень, суть прийнятого рішення за результатами розгляду адміністративної справи.

Адміністративний акт (рішення) органа владних повноважень залежно від його статусу і повноважень оформляються наказом, постановою, рішенням або розпорядженням. В окремих випадках адміністративних проваджень, зокрема з надання адміністративних послуг, адміністративний акт може мати іншу форму, встановлену законодавством. Наприклад, у вигляді дозволу, ліцензії, патенту, свідоцтва, сертифіката тощо.

Орган владних повноважень протягом *трьох днів* із дня реєстрації адміністративного акта (рішення) вручає його суб'єкту звернення, заінтересованій особі під розписку або надсилає поштою чи в електронній формі за зазначеною ними адресою. У разі відмови у позитивному вирішенні справи орган владних повноважень зазначає причини відмови та умови повторного розгляду справи. Адміністративний акт (рішення) також може бути надісланий виконавцем, визначеним в адміністративному акті, про що повідомляється суб'єкт звернення, заінтересована особа. Про вручення адміністративного акта (рішення) особою, направлення поштою чи в електронній формі суб'єкту звернення, заінтересованій особі, виконавцю у матеріалах адміністративної справи робиться відповідна відмітка. Недоведення адміністративного акта (рішення) до відома суб'єкта звернення, заінтересованих осіб або до визначених в акті виконавців є підставою для продовження строків його оскарження.

Разом із тим слід звернути увагу, що видання відповідного документа (дозволу, ліцензії, свідоцтва та ін.) у провадженнях з

надання адміністративних послуг здійснюється не пізніше ніж у десятиденний строк після прийняття рішення органом владних повноважень.

Адміністративний акт, прийнятий за результатами розгляду адміністративної справи, може бути переглянутий самим органом владних повноважень, який його прийняв, у разі коли:

- 1) адміністративний акт прийнято з порушенням вимог законодавства;
- 2) адміністративний акт прийнято на підставі неправдивих або недостовірних документів;
- 3) на час розгляду адміністративної справи скасовано нормативний акт, який встановлює застосування заходів примусу щодо конкретної справи;
- 4) на час розгляду адміністративної справи було змінено законодавство щодо встановлення обсягу прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб;
- 5) за тим самим фактом є некасоване рішення суду або порушена за даним фактом кримінальна справа.

У порядку здійснення контролю за діяльністю підлеглих органів, їх посадових осіб, адміністративний акт (рішення) може бути переглянутий також органом (посадовою особою) владних повноважень вищого рівня.

За результатами перегляду адміністративного акта (рішення), про його повне або часткове скасування чи тимчасове зупинення дії повідомляється в установленому порядку суб'єкт звернення та заінтересовані особи.

Стадія звернення до виконання адміністративного акта (рішення) характеризується тим, що на орган владних повноважень, який прийняв відповідний адміністративний акт (рішення), покладається обов'язок звернути, тобто спрямувати його до виконання та забезпечити контроль за виконанням.

Зміст діяльності щодо звернення адміністративного акта (рішення) до виконання становлять:

а) вручення суб'єкту звернення, заінтересованій особі, в установлені законодавством строки, адміністративного акта (рішення), а при наданні адміністративних послуг — дозволу, ліцензії, патенту, сертифікату, свідоцтва чи іншого документа зазначеного у заяві (скарзі) суб'єкта звернення;

б) своєчасне направлення адміністративного акта (рішення) органу (суб'єкту)—виконавцю;

в) визначення порядку виконання адміністративного акта (рішення) та здійснення контролю за правильним виконанням;

г) вирішення питання щодо надання відстрочки виконання адміністративного акта (рішення), а також всіх інших питань, які пов'язані з його виконанням;

г) припинення виконання на підставах перегляду, оскарження чи опротестування адміністративного акта (рішення);

д) забезпечення примусового виконання в порядку, встановленому законом про виконавче провадження.

За загальним правилом, адміністративний акт (рішення) є обов'язковим до виконання зазначеними в ньому органами владних повноважень, фізичними чи юридичними особами з дня набрання ним чинності. Порядок набрання чинності, строки і порядок його оскарження встановлюються в резолютивній частині прийнятого адміністративного акта (рішення). Не підлягає виконанню адміністративний акт (рішення), якщо його не було звернуто до виконання протягом року.

Незважаючи на те, що провадження за заявою, провадження за ініціативою органа владних повноважень та провадження за скаргою стосуються різних напрямів діяльності органів влади і суспільства за змістом — від забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів до відновлення порушеного права і застосування заходів примусу — всі ці провадження об'єднують загальні риси:

1) вони певною мірою є складовою частиною управлінської діяльності, являють собою правову форму державного управління та водночас є й способом реалізації матеріальних норм адміністративного права, а в багатьох випадках — інших галузей права трудового, природоохоронного, земельного, фінансового, податкового, митного тощо;

2) у більшості випадків відбуваються за ініціативою громадян чи юридичних осіб через подання скарги, заяви чи іншої інформації про необхідність порушення адміністративної справи;

3) відображають стан у відповідній сфері суспільного життя та діяльності органів владних повноважень, дають уявлення про функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, про стан і забезпечення законності в їх діяльності.

Таким чином, провадження у сфері управлінської діяльності посідають важливе місце як у системі засобів забезпечення реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і охоронюваних законом інтересів громадян чи юридичних осіб, так й в структурі адміністративного процесу за схемою: «адміністративна юрисдикція—адміністративна юстиція». Тобто у разі відмови у позитивному вирішенні справи в інстан-

ційному (адміністративному) порядку особа має можливість звернутися з адміністративним позовом у судовому порядку.

До проваджень у сфері управління належать:

- а) провадження за заявою суб'єкта звернення;
- б) провадження за ініціативою органа владних повноважень (посадової особи);
- в) провадження за скаргою суб'єкта звернення.

9.2. Адміністративні провадження за заявою суб'єкта звернення

Провадження за заявою суб'єкта звернення охоплюють широке коло відносин публічного і приватного характеру, учасниками яких, з одного боку, виступають органи владних повноважень (у більшості випадків це органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), а з іншого — фізичні чи юридичні особи з приводу вирішення різного роду індивідуальних справ, реалізації суб'єктивних прав і обов'язків та надання адміністративних послуг. Такі провадження здійснюються у разі потреби реалізації або набуття, у випадках, передбачених законом, суб'єктивного права, а також виконання обов'язків.

Разом із тим, варто звернути увагу, що провадження за заявою суб'єкта звернення змістовно тісно пов'язані між собою і в більшості випадків одночасно уособлюють надання адміністративних послуг, ознаки, види, параметри та стандарти яких є темою окремого дослідження. Проте формування на пряму провадження з надання адміністративних послуг належить до функціональної перебудови системи адміністративного права — виділення з його структури адміністративного процесуального права як окремої галузі права. Нове призначення адміністративного процесуального права полягає в регулюванні відносин між суб'єктами публічної влади і приватними особами щодо реалізації прав і обов'язків приватних осіб, а не в процесі державного управління в цій сфері.

Зроблена вітчизняним дослідником В. П. Тимощуком спроба визначення поняття адміністративних послуг, їх види та кількісний склад¹, яке хоча й не виглядає цілком незаперечним, ос-

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 143—169.

кільки за деякими послугами прихована господарська діяльність органів владних повноважень, яка не може стосуватися ані адміністративного процесу, ані надання адміністративних послуг, разом з тим дає ефектне уявлення про той значний обсяг та специфічний зміст проваджень із надання адміністративних послуг, що здійснюються не інакше, як за заявою суб'єкта звернення.

За змістом, орієнтуючись на кінцевий результат, якого очікує суб'єкт звернення, провадження за заявою поділяються на: реєстраційні та дозвільні.

Реєстраційні провадження спрямовані на встановлення фактів, що мають юридичне значення та офіційне визнання в адміністративному (інстанційному) порядку прав і обов'язків фізичних чи юридичних осіб. До них належать:

а) *провадження в справах про встановлення фактів, що мають юридичне значення* — реєстрація: народження чи смерті особи; укладання та розірвання шлюбу; місця проживання та перебування особи; усиновлення; зміни прізвища, імені та по батькові; визнання фізичної особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою; каліцтва, якщо це потрібне для призначення пенсії або одержання допомоги за загальнообов'язковим соціальним страхуванням, тощо;

б) *провадження в справах щодо забезпечення реалізації конкретних суб'єктивних прав* — реєстрація: підприємницької та господарської діяльності; у випадках, встановлених законом, правочинів та договорів; нерухомості, земельних ділянок, споруд та цінних паперів; транспортних засобів та механізмів; зброї, боєприпасів та спеціальних засобів самооборони; поліграфічних об'єктів; відкриттів та винаходів; товарних знаків та промислових зразків; заповітів; доручень; проведення мітингів, зборів, маніфестацій і демонстрацій та інших видовищних заходів; громадських організацій, релігійних конфесій та політичних партій тощо. До них належать провадження про надання політичного притулку, надання громадянства України тощо;

в) *провадження в справах щодо захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб* — визнання: правового статусу фізичних чи юридичних осіб; особистих майнових і немайнових прав, їх обмеження, зміна та припинення; достовірності сертифікатів про походження товарів з України (верифікація); документів у державі пред'явлення (нострифікація); покладення юридичних обов'язків та ін.

Дозвільні провадження спрямовані на вирішення питання про забезпечення реалізації прав і обов'язків фізичними чи

юридичними особами шляхом надання їм відповідного права чи дозволу. До них належать:

а) *провадження про надання права особі, яке вона згідно із законом може мати* — право керування транспортними засобами; право полювання; право на отримання пільг і субсидій; право приватизації тощо;

б) *провадження про надання дозволу фізичним чи юридичним особам щодо реалізації права: на придбання, носіння і зберігання вогнепальної зброї, визначених законом засобів самооборони; на початок роботи підприємств та оренду приміщень (Держпожнагляд); виготовлення й одержання печаток і штампів; на виробництво й використання вибухових речовин; виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення, боеприпасів до неї та ін.¹;*

в) *провадження про надання ліцензії (дозволу) на право здійснення зазначеного в ній виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Це провадження з надання ліцензії на: пошук (розвідку) корисних копалин; виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виготовлення з них виробів; виготовлення цінних паперів; освітянську діяльність та інші види господарської діяльності, що визначені у ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»².*

Адміністративне провадження за заявою починається з подання заяви суб'єктом звернення до органу владних повноважень, до компетенції якого належить вирішення питання щодо реалізації та захисту прав, свобод, обов'язків та інтересів, у тому числі з надання адміністративних послуг. Заява повинна бути оформлена відповідно до чинного законодавства.

За загальним правилом, заява подається у письмовій формі. Як виняток, заява може бути зроблена в усній формі й лише

¹ Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 (станом на 20 квітня 2007 р.); Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 5. — Ст. 21; Порядок видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2006 р. № 150.

² Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299 (зі змінами станом на 27 квітня 2007 р.).

фізичною особою на особистому прийомі, але зміст вимог записується до спеціального журналу посадовою або службовою особою органу владних повноважень, яка проводить особистий прийом, і підписується заявником.

У заяві вказується: назва органу владних повноважень, до якого подається заява; прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання заявника (для фізичної особи) або найменування, адреса, номер розрахункового рахунку (для юридичної особи).

До заяви додаються документи необхідні для її розгляду та вирішення. Перелік документів може бути визначений законодавством, наприклад, про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності¹. Це можуть бути: копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи, посвідчена в установленому порядку; посвідчена в установленому порядку копія акта апробації; дозвіл на об'єкт дозвільної системи, виданий органами внутрішніх справ; сертифікат про проходження профілактичного наркотичного огляду; медична довідка про відсутність протипоказань для керування транспортним засобом або придбання вогнепальної зброї чи інших засобів активного самозахисту тощо.

Вимоги щодо форми заяви та змісту поданих документів встановлюються відповідними нормативними актами та органами владних повноважень, до компетенції яких належить розгляд і вирішення адміністративної справи².

¹ Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 1212.

² Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 (станом на 20 квітня 2007 р.); Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 5. — Ст. 21; Порядок видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2006 р. № 150; Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11 січня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 9. — Ст. 68; Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2003 р. № 35; Про органи реєстрації актів цивільного стану: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 14. — Ст. 78; Правила державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 36. — Ст. 967.

У заяві викладається суть питання, прохання та вимоги, обставини і докази, на яких вони ґрунтуються, зазначаються акти законодавства, на підставі яких вона подається. У ній можуть бути викладені інші відомості, необхідні для правильного, своєчасного і повного вирішення справи.

Заява підписується заявником із зазначенням дати. Якщо заява подається представником заявника, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

У разі подання заяви з порушенням встановлених законодавством вимог щодо форми і змісту поданих документів, заява повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через *три дні* після її надходження та реєстрації та надається строк заявникові для усунення недоліків.

Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її отримання органом владних повноважень, а заявник має право отримати довідку із зазначенням дати і номера реєстрації його заяви. Практично у більшості випадків дата і номер реєстрації заяви (скарги) проставляються на її копії, що одночасно надає інформацію про зміст заяви і час її надходження до органу владних повноважень.

Якщо заява надійшла поштою або іншими засобами зв'язку і вирішення порушених питань не належить до компетенції даного органу владних повноважень, така заява не пізніше як у *триденний* строк надсилається разом із супровідним листом за належністю до відповідного органу (посадової особи) владних повноважень для розгляду по суті, про що повідомляється заявник.

Не підлягають розгляду заяви, якщо:

- 1) заява не приведена у відповідність до вимог чинного законодавства;
- 2) порушені питання були предметом судового розгляду, щодо яких постановлене судове рішення про відмову в задоволенні вимог заявника;
- 3) одне і те саме питання, одного й того самого заявника, що ґрунтується на одних і тих самих фактах, подане одному й тому самому органу владних повноважень, було розглянуте у попередній заяві й вирішено по суті.

Заява розглядається у строк, що не перевищує тридцяти днів із дня її реєстрації. У разі коли розгляд адміністративної справи вимагає додаткових досліджень — строк може бути продовжено не більш ніж на *n'ятнадцять* днів.

У зв'язку з хворобою заявника, відрядженням або з інших поважних причин провадження за заявою за клопотанням заявника може бути тимчасово зупинене і поновлене не пізніше ніж у триденний строк після усунення обставин, що викликали тимчасове його зупинення.

Заявник на будь-якій стадії може відмовитися від здійснення адміністративного провадження, а справа закривається провадженням на підставі письмової заяви заявника про відмову.

За результатами розгляду адміністративної справи орган владних повноважень приймає одне із таких рішень:

- 1) про повне задоволення прохання чи вимоги заявника;
- 2) про часткове задоволення прохання чи вимоги заявника;
- 3) про відмову в задоволенні прохання чи вимоги та закриття адміністративного провадження за заявою.

За загальним правилом, рішення в адміністративній справі приймається у формі адміністративного акта. Це може бути окремо прийняте рішення, постанова, наказ, згідно з якими видається відповідний документ, що засвідчує задоволення прохання чи вимоги заявника. Наприклад, державний акт на право приватної власності на землю або свідоцтво на право власності на житло, свідоцтво про реєстрацію підприємницької діяльності тощо.

Таким чином, *провадження за заявою суб'єкта звернення — це врегульовані нормами адміністративного процесуального права порядок та умови розгляду і вирішення органом владних повноважень адміністративних справ публічного і приватного характеру щодо реалізації і захисту прав, обов'язків та інтересів фізичних чи юридичних осіб.*

9.3. Адміністративні провадження за ініціативою органу владних повноважень

Правове регулювання господарської діяльності підприємств, закладів та підприємницької діяльності громадян визначається законами, підзаконними нормативними актами на принципах економічної, організаційної і комерційної незалежності та ринкової саморегуляції.

Разом із тим з метою забезпечення дотримання законодавства, прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, державної безпеки та громадського порядку, захисту прав споживачів, пом'якшення руйнівної сили ринкових відносин та попередження негативних наслідків діяльності природних мо-

нополій і зовнішньої економічної експансії державою створена відповідна система органів, що здійснюють контроль, нагляд та перевірки господарської діяльності, виконання законів і підзаконних нормативних актів усіма учасниками правовідносин.

На даний момент існує велика кількість (понад 40) контролюючих органів: органи державної податкової служби; органи санітарно-епідемічного нагляду; органи державної митної служби; органи захисту прав споживачів; органи дозвільної системи внутрішніх справ; органи державної автомобільної інспекції тощо. В межах своєї компетенції та керуючись відповідними нормами чинного законодавства вони мають право припиняти діяльність суб'єктів господарювання, вилучати майно і речі, застосовувати фінансові санкції, інші заходи примусу — вилучення документів, скасування реєстрації, припинення дії дозволів, ліцензій, примусовий поділ підприємств тощо.

Наприклад, згідно зі ст. 9 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р. податкові органи для погашення податкового боргу можуть здійснювати арешт активів¹. Відповідно до п. 8 ст. 5 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р., спеціально уповноважені органи із захисту прав споживачів мають право опломбувати у порядку, передбаченому законодавством, у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг, виробничі, складські, торговельні та інші приміщення, а також несправні, з невірними показниками засоби вимірювальної техніки, за допомогою яких здійснюється обслуговування споживачів². Головні державні санітарні лікарі (їх заступники) відповідно до ст. 42 Закону України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя» мають право тимчасово забороняти чи припиняти діяльність підприємств, установ, закладів будь-якого призначення, згідно з ч. 2 ст. 46 цього Закону — застосовувати фінансові санкції³. Припиняти (призупиняти)

¹ Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — Ст. 44.

² Про захист прав споживачів: Закон України в редакції від 1 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 7. — Ст. 84.

³ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. — № 27. — Ст. 218.

діяльність суб'єктів господарювання за порушення відповідного законодавства мають право і органи державної пожежної безпеки та державного нагляду за охороною праці та ін. У випадках, визначених законом, уповноважені на те органи можуть здійснювати особистий огляд та огляд речей, товарів, ручної кладі та багажу¹.

Отже, у органів владних повноважень у процесі реалізації управлінських функцій в публічній сфері, при забезпеченні реалізації прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб виникає потреба здійснення з їх ініціативи різноманітних процесуальних і процедурних дій, спрямованих на охорону прав, свобод та інтересів як окремих громадян, так і держави та суспільства в цілому.

Підставами для початку адміністративного провадження за ініціативою органу владних повноважень є:

1) порушення встановлених законодавчими актами правил у сфері здійснення господарської діяльності, в сфері громадського порядку та громадської безпеки, а також встановлення порядку управління;

2) порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, виявлене за результатами перевірки, проведеної органами владних повноважень, їх посадовими особами у порядку державного контролю, у тому числі й під час здійснення адміністративного провадження;

3) проведення контрольних заходів за зверненням правоохоронних органів;

4) обставини стихійного, природного чи технічного характеру, що вимагають додаткових заходів для захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб (встановлення карантину, обмеження пересування, надзвичайного стану тощо).

Строк здійснення провадження за ініціативою суб'єкта владних повноважень не повинен перевищувати *тридцяти днів* із дня його початку. В окремих випадках за мотивованим обґрунтуванням строк може бути продовжено органом владних повноважень, але не більше ніж на *п'ятнадцять днів* із письмовим повідомленням усіх заінтересованих осіб.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 264 (з наст. змінами); Митний кодекс України // ВВР. — 2002. — № 38—39. — Ст. 55—57 (з наст. змінами).

Учасниками адміністративного провадження за ініціативою суб'єкта владних повноважень є:

- 1) орган владних повноважень — органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи;
- 2) заінтересована особа — фізична чи юридична особа, права, обов'язки та інтереси якої зачіпає або може зачіпати прийняття органом владних повноважень відповідного адміністративного акта;
- 3) інші учасники адміністративного провадження — свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, законні представники, представники, особи, залучені до розгляду та вирішення справи по суті.

Орган владних повноважень під час здійснення адміністративного провадження за його ініціативою зобов'язаний:

- 1) повідомляти заінтересованих осіб про відкриття адміністративного провадження;
- 2) роз'яснити заінтересованим особам порядок ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, їх права та обов'язки, норми законодавства, на яких ґрунтується рішення, та можливі правові наслідки прийняття адміністративного акта;
- 3) надавати заінтересованим особам можливість подати документи, клопотання, заперечення та пояснення, зібрати необхідні докази, довести інші обставини, що мають значення для розгляду адміністративної справи і прийняття адміністративного акта;
- 4) вирішувати питання про необхідність проведення слухання в адміністративній справі. У разі потреби такого слухання визначати час і місце його проведення;
- 5) вживати заходів для залучення, у разі необхідності, до адміністративного провадження інших учасників адміністративного провадження відповідно до чинного законодавства.

За результатами розгляду адміністративної справи, за ініціативою органу владних повноважень, приймається відповідний адміністративний акт (постанова, рішення, наказ, протокол, акт тощо), який може бути оскаржений у вищестоящому інстанційному порядку або до суду.

До розгляду і вирішення адміністративних справ, що мають широкий громадський інтерес (наприклад, ліквідація, закриття, зупинення діяльності підприємства зі шкідливими викидами), до участі в адміністративному провадженні можуть залучатися громадські організації, засоби масової інформації, яким

повідомляється порядок ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, час і місце розгляду справи, порядок подання ними документів, пояснень, заперечень чи повідомлення інших обставин, що мають значення для розгляду і вирішення справи.

Таким чином, *провадження за ініціативою органу владних повноважень можна визначити як регламентовані адміністративними процесуальними нормами дії органу владних повноважень щодо здійснення контролю, нагляду та перевірки виконання законів, інших нормативних актів у сфері господарювання, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, порядку управління та застосування заходів примусу.*

Універсальність сфери публічних відносин та динаміка їх розвитку як спричинює постійне розширення нормативної бази, так і створює передумови для здійснення різноманітних проваджень за ініціативою органу владних повноважень, межі яких окреслюють у рамках здійснення контрольно-наглядових та правозастосовчих функцій. Провадження за ініціативою органу владних повноважень умовно можна поділити на дві групи: контрольно-наглядові провадження та провадження із застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень.

Контрольно-наглядові провадження здійснюються з метою виявлення порушень норм права, що регулюють суспільні відносини. Контроль є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації політичного, економічного, соціального та правового характеру.

Контроль реалізується шляхом вчинення планових, позапланових, зустрічних та оперативних перевірок, підставами для яких є:

- витрати істотно перевищують доходи;
- провадження зовнішньоекономічної діяльності;
- користування податковими пільгами;
- операції з підакцизними товарами;
- інформація про господарські зв'язки з шахрайськими фірмами, провадження забороненої діяльності, масштабні фінансові операції, великі готівкові обороти тощо;
- виявлення недостовірних даних у документах обов'язкової звітності;
- надходження скарги від конкретної особи про порушення законодавства;

— звернення правоохоронних органів щодо правомірності використання бюджетних коштів, державного і комунального майна та ін.¹.

Разом із тим, контроль здійснюється й у формі нагляду уповноважених на те державних інспекцій та державних органів нагляду (державна автомобільна інспекція, державний орган нагляду з охорони праці, органи державної пожежної безпеки, державні інспекції з карантину рослин, державні інспекції з насінництва та розсадництва та ін.).

Контрольно-наглядові провадження як провадження в сфері управління виконують кілька функцій, а саме:

а) функцію регулювання суспільних відносин, яка характеризується тим, що у разі виявлення порушення законодавства дії підконтрольного органа (об'єкта) спрямовуються у потрібному напрямі;

б) функцію соціальної превенції (профілактичну), яка спрямована на попередження вчинення порушення законодавства, прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб;

в) правоохоронну функцію, тобто забезпечення поновлення порушених прав учасників відносин;

г) інформаційну функцію, зміст якої полягає в отриманні контрольним органом інформації про стан справ у сфері його інтересів, відповідності діяльності підконтрольного органу нормативним актам, виконанню завдань управлінського впливу.

Зміст норм чинного законодавства дає підстави визначити, що контрольно-наглядові провадження — це сукупність організаційних, економічних, соціальних та правових заходів, спрямованих на систематичну перевірку виконання Конституції і законів України, інших нормативних актів та втручання контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, установ і закладів з метою усунення виявлених недоліків, попередження вчинення правопорушень та поновлення порушеного права фізичних чи юридичних осіб.

До контрольно-наглядових проваджень належать:

1) провадження з контролю у сфері фінансово-господарської та іншої діяльності, що здійснюється Головним контрольно-ревізійним управлінням України, державною службою

¹ Стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна. Взаємодія з правоохоронними органами: Затверджений наказом Головки КРУ України від 13 липня 2004 р. № 185 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 31. — Ст. 2094.

фінансового моніторингу, державним казначейством, державною інспекцією з контролю за цінами, державною комісією з цінних паперів, службою експортного контролю, іншими центральними органами виконавчої влади та їх регіональними службами;

2) провадження з контролю у сфері фінансових (фіскальних) відносин, тобто забезпечення надходження податків та зборів до бюджетів усіх рівнів та внесків до державних цільових фондів, що здійснюється органами державної податкової служби, державної митної служби Міністерства фінансів України, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування та ін.;

3) провадження з контролю у сфері безпеки життєдіяльності, що здійснюється державними пожежно-рятувальними службами, санітарно-епідемічними службами, службами захисту прав споживачів, з нагляду за охороною праці тощо з метою створення безпечних умов проживання та праці, забезпечення дотримання санітарно-епідемічних та санітарних норм, затвердження та встановлення державних стандартів, їх дотримання при наданні послуг та забезпечення прав споживачів;

4) провадження із забезпечення, установленого судом, адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р.¹

Отже, контроль-но-наглядові провадження «пронизують» усі сфери життя суспільства, що, можливо, у ринкових відносинах не зовсім схвально сприймається, оскільки в усьому світі бізнес поважають і оберігають на державному рівні, проте у всіх випадках ця сфера діяльності органів владних повноважень, як й провадження із застосування заходів примусу, має бути чітко, якомога повно виписана в законодавстві й, бажано, на законодавчому рівні, а не на рівні підзаконних нормативних актів.

Провадження із застосування заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень, здійснюється у разі необхідності попередження або припинення протиправних дій, забезпечення громадської безпеки, коли настання виняткових умов потребує застосування примусових мір, і у випадках відсутності правопорушення чи протиправних дій. Застосування заходів ад-

¹ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

міністративного примусу, як відомо, набагато ширше, ніж тільки накладення адміністративних стягнень.

Важливою функцією заходів адміністративного примусу є їх правоохоронний характер, спрямований на локалізацію, нейтралізацію і недопущення правопорушень, на захист сформованих державою правовідносин. Особливості адміністративного примусу:

1) заходи адміністративного примусу встановлюються, змінюються, скасовуються виключно законами;

2) застосування заходів адміністративного примусу не пов'язане з відношеннями службової підпорядкованості. Вони застосовуються значною кількістю контрольно-наглядових органів, їх посадових осіб;

3) заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися не лише до правопорушників, а й до законослухняних громадян у випадках введення надзвичайного стану¹, необхідності подолання епідемії, епізоотії, а також забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства;

4) заходи адміністративного примусу можуть бути застосовані як до конкретних осіб, так і до певної групи громадян чи до юридичних осіб;

5) провадження по застосуванню заходів примусу може встановлюватися, змінюватися та скасовуватися як законами, так й актами управління, виданими з метою конкретизації законів та методичного забезпечення їх виконання.

Отже, *провадження із застосування заходів адміністративного примусу можна визначити як урегульовану нормами процесуального права діяльність органів владних повноважень щодо застосування заходів фізичного, психічного, організаційно-правового та майнового характеру, які спрямовані на припинення правопорушень, ліквідацію негативних наслідків та охорону прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.*

Вивчення нормативної бази та аналіз адміністративної практики дає можливість виділити кілька видів проваджень по застосуванню заходів адміністративного примусу: 1) провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження; 2) провадження по застосуванню заходів адміністративного припинення; 3) провадження по застосуванню адміністративно-господарських санкцій.

¹ Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — Ст. 176.

Провадження із застосування заходів адміністративного попередження — це застосування уповноваженими на те компетентними органами комплексу заходів, спрямованих на попередження правопорушення або недопущення ухилення від виконання обов'язків, визначених нормами права. Законодавець строго регламентує не тільки підстави, а й порядок застосування адміністративно-попереджувальних заходів, відповідальність і компетенцію посадових осіб. Кожний захід застосовується органом владних повноважень не за розсудом, а тільки у випадках, прямо передбачених законом. До заходів адміністративного попередження належать провадження:

а) із застосування санітарно-охоронних обмежень (введення карантину, профілактичне щеплення, вилучення для проведення аналізу проб продукції, санітарні перевірки дитячих дошкільних та шкільних закладів, торговельних підприємств та закладів громадського харчування, виробничих приміщень та ін.);

б) з примусового вилучення майна (реквізиція) у разі забезпечення необхідного правопорядку за надзвичайних умов, а також вилучення зброї, боєприпасів, штампів, печаток та інших речей, добровільно зданих компетентним органом владних повноважень;

в) з тимчасової заборони експлуатації транспортних засобів, механізмів, устаткування, технічний стан яких загрожує громадській безпеці, безпеці праці, дорожнього руху; тимчасового усунення від виконання наявних робіт тощо;

г) з припинення дії певних дозволів (ліцензій), примусового обстеження підприємств, установ, закладів щодо їх професійної придатності (атестація) до виконання завдань, передбачених установчими документами;

г) провадження про визнання персони «нон грата».

Провадження із застосування заходів адміністративного припинення — це примусові заходи припинення порушень законодавства на стадії їх вчинення та усунення шкідливих наслідків і забезпечення можливості притягнення до юридичної відповідальності. До них належать провадження:

а) з адміністративного затримання особи в порядку, передбаченому статтями 261—263 КУпАП; особистого огляду, огляду і вилучення речей, ручної кладі, багажу (статті 264—265 КУпАП); відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП);

б) з видворення за межі держави іноземців та осіб без громадянства відповідно до ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р.¹;

в) у зв'язку із застосуванням зброї та спеціальних засобів, відповідно до статей 14—15¹ Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р.²;

г) щодо вилучення і затримання речей, документів, транспортних засобів, вантажів вогнепальної та іншої зброї; арешту активів відповідно до ст. 9 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21 грудня 2000 р.³;

г) щодо заборони експлуатації окремих механізмів, машин та агрегатів, транспортних засобів, виробничого устаткування, припинення або заборони певного виробництва, експлуатації певних приміщень, цехів, заборони реалізації певної продукції тощо;

д) з примусової ліквідації штучно створених монопольних підприємств; тимчасового припинення фінансування, кредитування; інвестування; позбавлення ліцензій і дозволів.

е) з порушення правил паркування транспортного засобів та примусового евакуювання їх.

Провадження із застосування адміністративно-господарських санкцій. Установленням адміністративно-господарських санкцій законодавець насамперед мав на меті забезпечення публічного впливу економічного змісту на сферу підприємницької діяльності та господарювання, а по-друге, створення певної системи правових засобів економічної відповідальності, які б характеризували і за формою, і за змістом новий вид юридичної відповідальності — господарсько-правову відповідальність. Відсутність у переліку в п. 22 ст. 93 Конституції України згадки щодо виключного визначення Законом України такого виду відповідальності, як «господарсько-правова», пояснюється тим, що цей вид юридичної відповідальності на час прийняття Конституції України знаходився в стані емпіричного формування — розробки і прийняття низки нормативних актів, які визначають механізм господарювання, регулювання економіки і со-

¹ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. // ВВР. — 1994. — № 23. — Ст. 161.

² Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. — 1991. — № 4. — Ст. 20 (з наст. змінами).

³ Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21 грудня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — Ст. 44.

ціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи України. Проте ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України закріплює, що адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами.

Адміністративно-господарські санкції застосовуються за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності. Адміністративно-господарськими санкціями визнаються не лише заходи майнового характеру (штраф, вилучення прибутку, стягнення зборів), а й заходи організаційно-правового характеру (анулювання ліцензії, обмеження діяльності об'єкта тощо), спрямовані на запобігання та припинення правопорушень у сфері господарювання, а за потреби — і застосування певних стягнень у вигляді інших негативних для правопорушника наслідків.

Адміністративно-господарські санкції за своїми матеріальними та процесуальними властивостями мають спільні риси з адміністративною відповідальністю. Вони, як і адміністративна відповідальність, не мають компенсаційного характеру, не відновлюють початкового майнового стану, їх стягнення не здійснюються на користь іншої сторони або учасника господарсько-правових відносин, а зараховуються (фінансові, штрафні санкції, як і адміністративні штрафи), повністю або частково до державного бюджету та частково — до цільових позабюджетних фондів розвитку органів державної влади чи підтримки підприємств малого та середнього бізнесу, захисту конкуренції, сприяння зайнятості населення тощо. Логічна структура норм адміністративних санкцій допускає наявність гіпотези, диспозиції та санкції, які за змістом тотожні адміністративно-деліктним нормам з їх імперативним, державно-владним характером.

Складання актів про порушення вимог нормативних актів у сфері підприємницької і господарської діяльності та розгляд справ про порушення здійснюються контрольно-наглядовими органами виконавчої влади (в окремих випадках судами) або органами місцевого самоврядування за правилами відповідних нормативних актів, але за принципами і умовами на зразок розгляду справ про адміністративні правопорушення. Постанова (рішення) у справі про порушення в сфері економіки та накладення стягнення у вигляді адміністративно-господарських санкцій за змістом та порядком оголошення аналогічні постанові у справі про адміністративні правопорушення. Порядок оскарження і опротестування адміністративно-господарських

санкцій (хоча Господарським кодексом України його не визначено) у справі про порушення в сфері економіки за деякими винятками майже такі, як і оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Ці та інші загальні риси та ознаки адміністративної відповідальності та адміністративно-господарських санкцій, мабуть, і були підставою для стимулювання визнання окремими авторами наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб за законодавством України.

Однак ні спільні риси і ознаки, ні розгляд справи про порушення у сфері господарювання і притягнення до відповідальності в адміністративному порядку ще не означають, що це є адміністративна відповідальність юридичних осіб. Адже притягнення до кримінальної, цивільно-правової відповідальності в судовому порядку ми не називаємо «судовою» відповідальністю, а відповідно до предмета регулювання — кримінальною або цивільно-правовою відповідальністю. Застосування адміністративно-господарських санкцій органами державної влади або органами місцевого самоврядування — це їх особливість і відмінність від інших видів юридичної відповідальності.

Використання законодавцем вже напрацьованих механізмів і опробуваних практикою юридичних режимів при застосуванні адміністративно-господарських санкцій є правомірним, доцільним, економічно виправданим. Проте, незважаючи на значну спільність загальних рис і ознак адміністративної відповідальності та адміністративно-господарських санкцій існує значна їх відмінність. За строками застосування стягнень: адміністративні — два місяці (ст. 38 КУпАП), адміністративно-господарські — шість місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше як через рік з дня порушення (ст. 250 ГК України). При вчиненні адміністративного проступку обов'язково складається протокол про адміністративне правопорушення, а порушення у сфері підприємницької і господарської діяльності оформлюються у більшості випадків актами, постановами тощо. Притягнення до адміністративної відповідальності має певні юридичні наслідки — повторність вчиненого, а стягнення вважається дійсним протягом року і є обтяжуючою обставиною відповідальності у разі вчинення нового правопорушення та кваліфікуючою ознакою при притягненні до адміністративної відповідальності фізичних осіб за правопорушення у сфері господарювання (статті 163—164³, 165² КУпАП), а застосування адміністративно-господарських санк-

цій будь-яких додаткових наслідків юридичного характеру не тягне. За часів існування адміністративної преюдиції застосування адміністративно-господарських санкцій, передбачених законами, не вважалося за адміністративне стягнення і у разі вчинення повторно протягом року правопорушення особа не піддавалася кримінальному переслідуванню. Ці та інші відмінності відмежовують адміністративну відповідальність від адміністративно-господарських санкцій. Це дає змогу зробити висновки, що відповідальність підприємств, установ і закладів у вигляді фінансових, штрафних санкцій, передбачена (встановлена) законами та іншими нормативними актами, яку деякі науковці вважають за адміністративну відповідальність юридичних осіб, є не що інше, як адміністративно-господарські санкції — одна зі складових реально існуючої господарсько-правової відповідальності, якщо інше не визначено законом¹.

Аналіз адміністративно-господарських санкцій та їх застосування дає можливість зазначити наступне.

1. Підставою для застосування адміністративно-господарських санкцій є порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, а не договору. Адміністративно-господарські санкції застосовуються на такій юридичній підставі, як об'єктивні, дійсні протиправні дії чи бездіяльність в основному винної особи, за які законом передбачена відповідальність у вигляді (формі) адміністративно-господарських санкцій. Законодавець не встановлює жодних інших умов відповідальності щодо заподіяння шкоди (розміру збитків, форми вини). Розмір фінансової (штрафної) санкції та вид адміністративно-господарської санкції чітко визначено законодавцем у відповідних законах. Сплата штрафних, фінансових санкцій не виключає застосування водночас інших адміністративно-господарських санкцій, що є істотною особливістю (ознакою) такої відповідальності, законність чи конституційність якої потребує окремого дослідження.

¹ Демський Е. Ф., Ковальський В. С., Демський С. Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. — 2002. — № 4. — С. 168—176; Демський Е. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності // Юридична Україна. — 2005. — № 9. — С. 24—29; Демський Е. Ф. До питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб // Юридичний вісник України. — 2002. — № 33—34; Адміністративна відповідальність: Зб. законодавства України про адміністративну відповідальність / Упоряд.: Е. Ф. Демський, В. І. Махно. — К.: Магістр-XXI сторіччя, 2005. — 400 с.

2. Суб'єктом відповідальності щодо адміністративно-господарських санкцій визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність. До них належать:

а) господарські організації — юридичні особи, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Цивільного кодексу України і Господарського кодексу України, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому порядку;

б) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці зі створенням юридичної особи;

в) філії, представництва, інші виокремлені підрозділи господарських організацій (структурні одиниці), утворені ними для здійснення господарської діяльності.

Суб'єктами такої відповідальності можуть бути і громадські організації, утворені для здійснення господарської діяльності та отримання прибутку.

3. Органами, яким надане право застосування адміністративно-господарських санкцій, є уповноважені відповідними законами чи іншими нормативними актами органи державної влади або органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Досить часто повноваження органів і їх посадових осіб щодо застосування адміністративно-господарських санкцій і адміністративних стягнень збігаються в одній особі.

Це вказує на імперативно-владний характер як адміністративної відповідальності, так і відповідальності у вигляді адміністративно-господарських санкцій, що переконливо свідчить про відсутність потреби застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб.

В іншому випадку, визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності, призведе до економічного поневолення і без того малооплачуваних працівників підприємств, установ, закладів, адже тягар адміністративної відповідальності буде перекладено власником на своїх робітників, а власник чи особа, винна у вчиненні правопорушення залишиться непокараною («незаплямованою») — це по-перше. По-друге, адміністративно-господарські санкції більш суворі, ніж адміністративні стягнення за аналогічні провини, що знову-таки виведуть юридичну особу (вважай, власника) з-під організаційно-правового чи майнового впливу.

Стаття 239 Господарського кодексу України встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції:

- 1) безоплатне вилучення прибутку (доходу);
- 2) застосування штрафу як адміністративно-господарської санкції;
- 3) стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- 4) зупинення операцій за рахунками суб'єктів господарювання;
- 5) застосування антидемпінгових заходів;
- 6) припинення експортно-імпортних операцій;
- 7) застосування індивідуального режиму ліцензування;
- 8) зупинення ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- 9) анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- 10) обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- 11) скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання;
- 12) інші адміністративно-господарські санкції, встановлені законами.

Разом із тим відомо, що застосування будь-якого заходу адміністративного примусу потребує відповідного процесуального (документального) оформлення з дотриманням передбачених законом процедур, тобто застосування будь-якого виду адміністративно-господарської санкції потребує відповідного адміністративного провадження, які здійснюються органом владних повноважень, їх посадовими та службовими особами.

Кожне провадження, перелік порушень, за які до об'єкта господарювання застосовуються адміністративно-господарські санкції, розмір, вид, порядок їх застосування визначаються законами, а порядок провадження в деяких випадках — актами управління. Наприклад, ст. 31 Закону України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 р.¹; ст. 23 Закону України «Про захист прав споживачів» в редакції від 1 грудня 2005 р.²; ст. 60 Закону Украї-

¹ Про теплопостачання: Закон України від 2 червня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 28. — Ст. 373.

² Про захист прав споживачів: Закон України в редакції від 1 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 7. — Ст. 84.

ни. «Про автомобільний транспорт» в редакції від 23 лютого 2006 р.¹ визначається перелік порушень, за які застосовуються штрафні санкції, розмір штрафів та органи, які уповноважені застосовувати штрафні санкції, а також порядок їх застосування.

Таким чином, на законодавчому рівні запроваджена відповідальність господарюючих суб'єктів не тільки у формі адміністративно-господарських санкцій, а й у формі організаційно-правових заходів, застосування яких потребує відповідних проваджень та вчинення адміністративних процедур, визначених законами та актами управління.

9.4. Адміністративні провадження за скаргою суб'єкта звернення

Провадження за скаргою розпочинається з моменту подання скарги, оформленої в установленому законодавством порядку. Поняття скарги на законодавчому рівні визначено лише в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.², де зазначається, що «скарга — звернення з вимогою про поновлення права і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб» (ст. 3).

Це визначення може бути прийнято за основу і для адміністративного провадження за скаргою суб'єкта звернення із зазначенням того, що суб'єктом звернення — оскаржувачем (скаржником) може бути не лише фізична особа—громадянин, а й юридична особа—підприємство, установа, заклад. Проте на сьогодні юридичну особу суб'єктом звернення зі скаргою до вищестоящого органу, в інстанційному порядку, в законодавстві прямо не визнано. Частина 1 ст. 30 Закону України «Про захист прав споживачів» встановлює, що скарги на рішення органів виконавчої влади, що здійснюють захист прав споживачів, їх посадових осіб, розглядаються в порядку, визначеному законодавством³. Зі змісту цієї норми можна допустити, що

¹ Про автомобільний транспорт: Закон України в редакції від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. 2006. — № 32. — Ст. 273.

² Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

³ Про захист прав споживачів: Закон України в редакції від 1 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 7. — Ст. 84.

суб'єктом звернення зі скаргою може бути й юридична особа — підприємство та заклади торгівлі чи інші установи. Однак практично скарги на рішення органів виконавчої влади, що здійснюють захист прав споживачів, подаються безпосередньо до органу, який розглядав цю справу або в порядку позовного провадження за правилами Кодексу адміністративного судочинства України чи Господарського процесуального кодексу України. Тому визнання юридичної особи, на законодавчому рівні, суб'єктом звернення зі скаргою у вищестоящому, інстанційному порядку на порушення органом владних повноважень її прав та інтересів, надає додаткову можливість юридичній особі оперативного і швидкого вирішення справи на професійній основі й, крім того, у разі незгоди з прийнятим за скаргою рішенням не позбавляє її права звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів.

Скарга подається до відповідних органів або їх посадових осіб, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати порушені у скарзі питання. Підставами для подання скарги є будь-які рішення, дії чи бездіяльність органа публічного права, внаслідок яких:

- 1) порушені або можуть бути порушеними права і законні інтереси чи свободи громадянина, права та інтереси юридичної особи прийняттям адміністративного акта та його виконанням, процедурним рішенням, дією або бездіяльністю органа публічного права;

- 2) створені перешкоди для здійснення громадянином чи юридичною особою їх прав та законних інтересів;

- 3) незаконно покладено на громадянина чи юридичну особу які-небудь обов'язки або їх незаконно притягнуто до відповідальності.

Виходячи із зазначених підстав предметом адміністративного оскарження є:

- 1) рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що порушують або можуть порушити права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, прийняті за результатом їх діяльності;

- 2) рішення, дії чи бездіяльність керівників та посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі

на виконання делегованих повноважень, що порушують або можуть бути порушеними права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, права та законні інтереси юридичних осіб, прийняті за результатами їх діяльності, пов'язаної зі сферою публічних відносин;

3) адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність органа владних повноважень за результатом розгляду адміністративної справи за заявою;

4) адміністративні акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність органа владних повноважень за результатом розгляду адміністративної справи за ініціативою органа владних повноважень.

Отже, як бачимо, предметом оскарження є досить широке коло суспільних відносин у сфері управління, що певним чином впливає на формування суб'єктивного складу учасників адміністративних проваджень за скаргою. Обумовлюється це тим, що перегляду в порядку адміністративного провадження підлягають не тільки рішення, дії чи бездіяльність органів (посадових осіб) державної влади, а й рішення, дії чи бездіяльність керівників, посадових осіб підприємств, установ, закладів незалежно від форм власності, громадських організацій, якщо вони порушують права, обов'язки, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб у сфері управління. При цьому суб'єктом розгляду скарги буде відповідний орган (посадова особа) державної влади залежно від змісту порушеного права.

У разі порушення прав, свобод та законних інтересів громадян рішеннями, діями чи бездіяльністю керівників та посадових осіб об'єднань громадян, підприємств, установ, закладів незалежно від форм власності, засобів масової інформації, не пов'язаних зі сферою публічних відносин, скарга подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства¹. Розгляд і вирішення таких скарг здійснюється за правилами провадження за зверненням громадян. Це одна із відмінностей провадження за зверненням громадян від адміністративного провадження за скаргою суб'єкта звернення.

Учасниками адміністративного провадження за скаргою є:

1) *суб'єкт звернення за скаргою (скаржник, оскаржувач)* — це особа або представник особи, права, свободи і законні інте-

¹ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 16.

реси якої у сфері публічних відносин порушені або можуть бути порушеними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів владних повноважень, керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та засобів масової інформації при здійсненні ними владних управлінських функцій;

2) *суб'єкт розгляду скарги (орган владних повноважень)* — це особи, уповноважені законодавством розглядати і вирішувати порушені у скарзі питання:

а) відповідний орган (посадова особа), що уповноважений розглядати адміністративну справу за скаргою;

б) відповідний орган (посадова особа), що розглянув адміністративну справу за заявою чи за ініціативою органа владних повноважень і розглядає скаргу в порядку перегляду прийнятого ним адміністративного акта, процедурного рішення, його дії чи бездіяльності;

в) відповідний орган (посадова особа) виконавчої влади вищого рівня. Наприклад, скарга на рішення, дії чи бездіяльність органа районної державної адміністрації може розглядатися відповідним органом обласної державної адміністрації чи її головою;

г) відповідний орган (посадова особа) місцевого самоврядування, уповноважені розглядати скарги і приймати рішення. Наприклад, скарга на рішення, дії чи бездіяльність виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради розглядається відповідною радою.

3) *заінтересована особа* — це фізична чи юридична особа, права, обов'язки та інтереси якої зачіпає або може зачіпати прийняття та реалізація органом владних повноважень, іншими особами публічного права відповідного адміністративного акта, процедурного рішення, його дії чи бездіяльності; заінтересована особа користується усіма правами і обов'язками, передбаченими для суб'єкта звернення за скаргою;

4) *інші учасники адміністративного провадження за скаргою* — це свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, законні представники, представники, особи, залучені до розгляду та вирішення скарги по суті.

Строк, протягом якого особа може звернутися зі скаргою у разі порушення її прав, свобод чи законних інтересів, у законодавстві та актах управління прямо не встановлено але побічно можна дійти висновку, що в деяких законодавчих актах цей

строк визначається. Наприклад, ч. 4 ст. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» встановлено: «рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через десять днів з дня його прийняття», а ч. 5 цієї самої статті передбачено: «Якщо ліцензіат протягом цього часу подає скаргу до експертно-апеляційної ради, дія даного рішення органу ліцензування зупиняється до прийняття відповідного рішення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування»¹. Отже, як бачимо, скарга в порядку адміністративного провадження має бути подана у строк *десять днів*. Якщо в цей строк скаргу не подано, то рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржене лише в судовому порядку (ч. 8 ст. 21 зазначеного Закону).

Стислі строки оскарження в порядку адміністративного провадження встановлено й в інших нормативних актах. Наразі у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення (ст. 289 КУпАП) та ін. Адміністративним законодавством чітко не визначено давності звернення зі скаргюю за зразком позовної давності в три роки, передбаченої ст. 257 Цивільного кодексу, та спеціальної позовної давності, визначеної ст. 258 Цивільного кодексу України.

Звичайно, у одній із наймобільніших галузей права — Адміністративному праві України, яке пов'язане з регулюванням досить динамічних суспільних відносин у сфері управлінської діяльності неможливо та й недоцільно встановлювати загальний строк давності звернення зі скаргюю в три роки, тим більше, що нормами адміністративно-процесуального права забезпечується реалізація матеріальних норм права інших галузей (трудового, природоохоронного, господарського, транспортно-го тощо), які потребують оперативного вирішення поставлених питань.

Разом із тим, можна погодитися з тим, щоб на законодавчому рівні було встановлено строк звернення зі скаргюю в один рік із моменту прийняття рішення або вчинення дії чи бездіяльності, що порушують права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення фізичних чи юридичних осіб з прийнятим рішенням. У сфері адміністративних проваджень річний строк

¹ Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299 (зі змінами станом на 27 квітня 2007 р.).

звернення за захистом прав, свобод та інтересів вже закріплених на законодавчому рівні — ст. 99 Кодексу адміністративно-судочинства України, ст. 17 Закону України «Про звернення громадян».

Щодо перегляду адміністративних актів, прийнятих органом владних повноважень за результатами розгляду адміністративної справи за заявою та за ініціативою органа владних повноважень строк подання скарги, за загальним правилом, може бути встановлено в *тридцять днів* із дня проголошення адміністративного акта, а оскарження процедурних рішень — в межах строку, встановленого на здійснення адміністративного провадження. Подання скарги тимчасово зупиняє дію адміністративного акта або процедурного рішення.

За загальним правилом, адміністративне провадження за скаргою здійснюється суб'єктом розгляду скарги протягом *тридцяти днів* з дня реєстрації скарги. В окремих випадках цей строк може бути продовжений, але не більш ніж на *п'ятнадцять днів*.

Скарга подається у письмовій формі особисто особою, яка вважає, що її права та інтереси порушено, або її представником, може бути надіслана поштою, іншими засобами зв'язку.

У скарзі зазначається:

- 1) назва суб'єкта розгляду скарги;
- 2) прізвище, ім'я та по батькові суб'єкта звернення за скаргою, його місце проживання — для фізичних осіб чи найменування, адреса, номер розрахункового рахунка — для юридичних осіб;
- 3) викладається суть порушеного питання, прохання, вимоги, обставини і докази, на яких ґрунтується скарга;
- 4) скарга має бути підписана суб'єктом звернення із зазначенням дати.

До скарги юридичної особи, а також фізичної особи—підприємця додається копія свідоцтва про державну реєстрацію, посвідчена в установленому порядку.

У скарзі можуть бути викладені інші відомості, необхідні для правильного вирішення порушеного у скарзі питання, прохання чи вимоги.

Якщо скарга подається представником суб'єкта звернення за скаргою, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Скарга підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її отримання суб'єктом розгляду скарги, про що суб'єкту

звернення за скаргою видається довідка із зазначенням дати і номера реєстрації.

Адміністративне провадження за скаргою не може бути розпочате, а розпочате підлягає закриттю, у разі якщо:

1) розгляд і вирішення питань, викладених у скарзі, не належить до повноважень даного суб'єкта розгляду скарги. У такому разі скарга повертається суб'єкту звернення з відповідними роз'ясненнями;

2) стосовно цієї адміністративної справи є рішення суду, що набрало законної сили;

3) настала смерть фізичної особи, яка подала скаргу, або ліквідована юридична особа—суб'єкт звернення за скаргою.

Суб'єкт звернення за скаргою під час здійснення адміністративного провадження має право:

1) вимагати у суб'єкта розгляду скарги роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, прав і обов'язків учасників провадження, інформації про процедурні дії та процедурні рішення, прийняті під час розгляду скарги.

2) брати участь особисто або через свого представника в адміністративному провадженні та перевірці поданої скарги;

3) знайомитися з матеріалами адміністративного провадження, робити виписки та копії з матеріалів справи;

4) бути присутнім та вислуханим при розгляді скарги, надавати пояснення та докази з питань, що є предметом адміністративного провадження;

5) подавати клопотання про: залучення до адміністративного провадження інших учасників; витребування додаткових документів; призначення експертизи; тимчасове зупинення адміністративного провадження або його поновлення чи продовження строків розгляду справи;

6) користування послугами адвоката (захисника), перекладача, представника трудового колективу чи громадських організацій;

7) висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги;

8) вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду скарги;

9) отримувати примірники адміністративного акта, прийнятого за результатом розгляду адміністративної справи;

10) оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта розгляду скарги.

Суб'єкт звернення за скаргою зобов'язаний подавати відповідні документи, докази та матеріали, необхідні для здійснення адміністративного провадження; своєчасно повідомляти про зміну своєї адреси та про причини неприбуття на запрошення суб'єкта розгляду справи; виконувати вимоги, встановлені законодавством щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Розгляд справи за скаргою здійснюється в загальному порядку. З метою забезпечення всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин адміністративної справи суб'єкт розгляду скарги призначає слухання, під час якого учасникам адміністративного провадження роз'яснює їх права і обов'язки, можливі наслідки прийняття адміністративного акта за результатами розгляду справи, заслуховує доводи, міркування, заперечення та пояснення учасників провадження, розглядає отримані документи, перевіряє та оцінює зібрані докази.

Під час слухання в адміністративній справі за скаргою складається протокол, в якому зазначаються: дата, час і місце проведення слухання в адміністративній справі; найменування та адреса суб'єкта розгляду скарги; перелік учасників адміністративного провадження, які беруть участь у слуханні справи; суть скарги, що розглядається; зміст доводів, міркувань, заперечень та інших пояснень учасників адміністративного провадження; оцінка доказів, відомості про заявлені клопотання, процедурні дії та прийняті процедурні рішення тощо.

Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою зобов'язаний:

1) невідкладно вжити заходів до припинення неправомірних дій та бездіяльності, щодо яких подано скаргу;

2) об'єктивно, всебічно і вчасно розглянути скаргу;

3) за клопотанням суб'єкта звернення за скаргою надати письмове роз'яснення щодо рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги, та направити прийняте рішення відповідним органам, посадовим особам, яких стосується його виконання;

4) забезпечити поновлення порушених прав;

5) вжити заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, завданих у результаті порушення прав і законних інтересів суб'єкта звернення за скаргою;

6) вирішити, в межах своїх повноважень, питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення;

7) у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок вирішення порушеного у скаргі питання;

8) роз'яснити порядок оскарження адміністративного акта, процедурного рішення, прийнятих за результатами розгляду адміністративної справи за скаргою.

За рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративне провадження за скаргою може бути тимчасово зупинене за таких підстав:

1) визнання в судовому порядку фізичної особи, яка подала скаргу, безвісно відсутньою — провадження зупиняється до скасування рішення суду про визнання фізичної особи безвісно відсутньою (ст. 45 ЦК України);

2) хвороба фізичної особи, яка подала скаргу, в результаті чого не може брати участь в адміністративному провадженні — провадження зупиняється до одужання чи встановлення за хворою особою опікунства або піклування;

3) реорганізація юридичної особи — провадження припиняється за заявою до визнання правонаступника;

4) з інших підстав, визначених законодавством (відрядження, стихійне лихо тощо).

Провадження за скаргою може бути закрите на будь-якій стадії у разі:

1) якщо суб'єкт звернення за скаргою у письмовій формі відмовився від продовження адміністративного провадження;

2) коли учасники провадження за скаргою досягли згоди за умови, що дії учасників не суперечать законам та не порушують права, свободи, законні інтереси інших фізичних чи юридичних осіб.

За результатами розгляду адміністративної справи за скаргою суб'єкт розгляду скарги приймає у формі адміністративного акта одне з таких рішень:

1) залишити рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників, посадових осіб об'єднань громадян, засобів масової інформації, підприємств, установ, закладів незалежно від форм власності при здійсненні ними владних управлінських функцій без змін, їхні дії визнати правомірними, а скаргу залишити без задоволення;

2) залишити адміністративний акт, процедурні рішення за результатами розгляду адміністративної справи за заявою або за ініціативою органа владних повноважень без змін, а скаргу — без задоволення;

3) скасувати повністю або частково чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, процедурне рішення, а скаргу задовольнити повністю або частково.

4) задовольнити скаргу повністю або частково порушивши при цьому питання перед органом владних повноважень про внесення відповідних змін до прийнятого ним рішення.

Адміністративний акт суб'єкта розгляду скарги може бути також оскаржений в установленому законом порядку до суду.

Виходячи зі змісту скарги провадження за скаргою суб'єкта звернення умовно можна поділити на дві групи: провадження у зв'язку з порушенням прав і законних інтересів громадян чи юридичних осіб; провадження за результатами розгляду адміністративної справи за заявою суб'єкта звернення чи за ініціативою органу владних повноважень.

Провадження у зв'язку з порушенням прав і законних інтересів громадян чи юридичних осіб здійснюється у разі подання скарги суб'єкта звернення у зв'язку з порушенням його прав діями, рішенням и державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, їх посадовими особами з вимогою про поновлення порушеного права чи інтересу. Це можуть бути порушення прав та інтересів прийняттям адміністративного акта та його виконанням, створенням перешкод для здійснення громадянином чи юридичною особою своїх прав або незаконне покладення на них яких-небудь обов'язків.

Провадження за результатами розгляду адміністративної справи за заявою суб'єкта звернення чи за ініціативою органа владних повноважень здійснюються у випадках, коли розглядом справи за заявою суб'єкта звернення не досягнуто бажаного результату або якщо за ініціативою органа владних повноважень справа розглянута з порушенням законодавства, перевищені повноваження контролюючого органа, застосовані заходи примусу, що не відповідають законодавству, тощо.

Провадження за зверненням громадян

Власне ставлення автора до проваджень за зверненням громадян викладено у підрозділі 5.3 «Адміністративні провадження та їх види» глави 5 цього посібника. Але, враховуючи значну публічну, соціальну і правову цінність звернень громадян, відсутність іншого правового врегулювання подання скарг, є потреба висвітлення цих питань у навчальній літературі для підготовки фахівців, особливо в галузі права. Проте автор залишає за собою право зробити ремарку, що звернення громадян належить до адміністративного процесу лише в частині звернень до суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, уповноважених розглядати заяви і скарги громадян.

10.1. Правові основи провадження за зверненням громадян

Звернення громадян до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян та громадських організацій є важливішим засобом забезпечення реалізації соціально-економічних, політичних та особистих і охоронюваних законом інтересів громадян. Конституційне закріплення (ст. 40) про те, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь в установленій законом строк», принаймні встановлює кілька принципів, основних положень (засад)

щодо реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, а саме:

1) *встановлюється право* кожного громадянина на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів;

2) *встановлюється зобов'язання* органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб цих органів розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь заявникові у зазначений законом строк;

3) *встановлюються види* звернень громадян — індивідуальні чи колективні, письмові або усні, які мають за мету привернути увагу відповідних органів і посадових осіб до публічних або приватних проблем чи інтересів як окремих громадян, так й суспільства в цілому.

Поряд із забезпеченням реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав звернення громадян одночасно виконують роль засобу, який гарантує дотримання законності у державному управлінні, виступають важливішим джерелом інформації про стан державного, господарського та соціально-культурного будівництва у суспільстві¹.

Незважаючи на те, що звернення громадян стосуються різних напрямів діяльності суспільства і держави, а за змістом містять різноманітну інформацію — від схвальної до вимог відновлення порушеного права, в юридичній літературі зазначається, що всі вони характеризуються низкою загальних ознак². Аналіз нормативних актів та літературних джерел дає можливість зробити висновки про наступне: 1) *звернення громадян* є лакмусовим папірцем соціальної активності громадян. Наприклад, на останніх виборах депутатів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування 2007 р. понад 500 тис. виборців звернулися до органів владних повноважень із зверненнями щодо недоліків у роботі виборчих комісій та інших державних органів; 2) *звернення громадян* є відображенням стану справ у відповідній сфері суспільного життя та діяльності органів владних повноважень. Вони дають уявлення про функціонування цих органів, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій; 3) *звернення громадян* є носієм інформації,

¹ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 132.

² Там само. — С. 133; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 272.

яка має вагоме значення для забезпечення прав і свобод людини, державного і господарського будівництва, управління різними галузями й сферами економіки, соціального і політичного життя суспільства. В них міститься інформація про певні негативні явища і недоліки в роботі державного апарату, прогалини у законодавстві тощо. Така інформація породжує правові наслідки; 4) *звернення громадян* «підносять» їх до рівня активних учасників управлінського процесу. Відомості у зверненнях надаються громадянами за їх власним волевиявленням, що надає можливість громадянину коригувати управлінський процес та захищати право на участь в управлінні державними справами, а також забезпечувати контроль за законністю дій органів владних повноважень; 5) *звернення громадян* являє собою універсальний процесуальний засіб для порушення різноманітних адміністративних проваджень. Наприклад, дозвільне, реєстраційне, контрольньо-наглядове провадження та ін.

Конституційне закріплення прав громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, до посадових і службових осіб цих органів деталізоване та конкретизоване у низці законів та підзаконних актів. Як зазначається у юридичній літературі, окреслена сфера процесуальної діяльності органів публічної влади не відчуває браку в нормативному масиві¹. Насамперед це:

а) *на рівні кодифікованого акта* — Кодекс адміністративного судочинства України, який регламентує судовий порядок розгляду адміністративних справ, що виникають у сфері публічно-правових відносин та пов'язані з дією чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Отже, протиправні дії органів владних повноважень, їх посадових осіб можуть бути оскаржені до адміністративних судів;

б) *на рівні окремих (спеціальних) законів* — Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., яким регулюються питання практичної реалізації громадянами України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, із зауваженнями та пропозиціями, що стосуються їх функціональних обов'язків або

¹ Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 308—309; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 273.

статутної діяльності; із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав; законних інтересів; зі скаргою про їх порушення;

в) *на рівні підзаконних нормативних актів* — укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13 серпня 2002 р., «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14 квітня 2004 р.; постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»; відомчі нормативні акти центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, якими передбачено створення необхідних умов для реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення, або особистий прийом та обов'язкове одержання обґрунтованої відповіді на звернення, а також ведення окремо від інших видів діловодства за пропозиціями, зауваженнями, заявами, клопотаннями і скаргами громадян в органах владних повноважень та установах, які мають відповідальність керівників організацій за стан діловодства за зверненнями громадян. У кожному органі державної влади, органі місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності, засобах масової інформації прийняті відповідні акти, що встановлюють порядок і умови прийому громадян, реєстрації звернень, їх розгляду і надання обґрунтованої відповіді на них.

Розмаїття нормативного матеріалу певним чином забезпечує повноту регулювання суспільних відносин цієї сфери, створює позитивний ефект окремих проваджень за зверненням громадян. Однак значна кількість нормативного матеріалу має і певні недоліки. У більшості випадків цей нормативний матеріал носить відомчий, а іноді — й формальний характер, у ньому відсутня деталізація загальної процедури оскарження, обов'язковість вирішення питань у зверненні та інформування заявника про наслідки, особливо на місцевому рівні.

Усуненню цих недоліків сприяло б прийняття загального кодифікованого акта. Значну кількість норм, які містяться у відомчих актах, можна було б уніфікувати, а важливі аспекти проваджень щодо розгляду звернень громадян закріпити на законодавчому рівні. Це стосується значної кількості питань: закріплення загальних правил розгляду звернень громадян; переліку процесуальних дій у справі за зверненням; строків адміністративного провадження; початок і закінчення адміністративного провадження; загальні правила оскарження дій або рішень суб'єктів, уповноважених розглядати адміністративні справи за зверненнями; виконання рішень суб'єктів, уповноважених розглядати адміністративні справи за зверненням та ін.

10.2. Види звернень громадян, їх характеристика та особливості проваджень

Під зверненням громадян законодавець розуміє викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги¹. Аналіз цих норм та ст. 40 Конституції України дає можливість зробити висновок, що законодавець класифікує звернення громадян за такими ознаками:

- а) *залежно від форми* — письмові та усні;
- б) *залежно від змісту* — пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги;
- в) *залежно від кількісного складу суб'єктів* — індивідуальні та колективні;

Письмовим є звернення, яке надіслане поштою чи передане особисто громадянином або через уповноважену ним особу до органів владних повноважень чи їх посадових осіб та підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати, прізвища, імені, по батькові та місця проживання.

Усним є звернення, яке викладене громадянином (заявниками) на особистому прийомі (зборах) у органі владних повноважень чи їх посадових осіб та записано посадовою особою органу владних повноважень.

Пропозиція (зауваження) — це звернення, в якому висловлюються думки у вигляді порад, рекомендацій щодо діяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб та удоскона-

¹ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 3, 5.

лення суспільних відносин і правової основи з метою покращення умов життя громадян, діяльності держави і суспільства у всіх сферах життєдіяльності.

Заява (клопотання) — це звернення громадян, у якому викладаються: а) прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством своїх прав та інтересів; б) прохання (клопотання) у письмовій формі про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; в) повідомлення про порушення чинного законодавства; г) повідомлення про недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади, їх посадових осіб, депутатів усіх рівнів, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, їх об'єднань, установ та організацій, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Щоправда, за змістом ч. 4 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» суб'єктом звернення зі скаргою може бути громадянин, тобто законодавець не передбачає можливість колективного звернення зі скаргою. Однак на практиці колективні скарги досить часто мають місце. Наприклад, неправомірні дії органів владних повноважень щодо забудови окремих земельних ділянок, надання комунальних послуг (опалення, водопостачання), порушення графіку руху транспортних засобів громадського користування тощо. Отож, наявність законодавчого визначення дефініцій не виключає науково-практичних підходів до змісту понять і визначень.

Індивідуальним є звернення, подане окремою особою, громадянином або через уповноважену ним особу (якщо ці уповноваження оформлені відповідно до чинного законодавства), до органів владних повноважень, їх посадових осіб. Наприклад, звернення на захист прав і законних інтересів недієздатної особи.

Колективним є звернення, подане групою осіб, певним колективом громадян, працівників, членів громадських формувань до органів владних повноважень, їх посадових осіб. Під групою осіб слід розуміти (за принципами кримінального, адміністративного права) дві і більше осіб, якими подано відповідне звернення.

10.3. Вимоги до звернення громадян

Громадяни України, їх колективи, члени громадських формувань мають право звернутися до органів владних повноважень, їх посадових осіб. Звернення адресуються тим органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об'єднанням громадян або їх посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у пропозиціях, заважках скаргах питань.

Вимоги до звернення, що установлені статтями 4, 5, 17, 26, 27 Закону України «Про звернення громадян», містять принципові положення, що формують особливості та закріплюють адміністративно-процесуальний статус суб'єктів звернення, складовими якого є:

по-перше, право громадянина на звернення до органів владних повноважень, їх посадових осіб із викладенням суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. При цьому оскаржені можуть бути тільки рішення або дії чи бездіяльність органів владних повноважень, їх посадових осіб у разі якщо: а) порушено права і законні інтереси чи свободи громадян; б) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; в) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки; г) громадянина незаконно притягнуто до відповідальності (ст. 4);

по-друге, обов'язок громадянина виконати певні вимоги, а саме: а) у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання громадянина (ст. 5); б) звернення адресується органам владних повноважень, їх посадовим особами, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненні питань (ст. 5); в) у зверненні має бути зазначено зміст порушеного питання, дані, необхідні для прийняття обгрунтованого рішення (ст. 7); г) письмове звернення повинно бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати (ст. 5); г) скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (ст. 17). Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові не пізніше як через десять днів від дня його надходження;

по-третє, обов'язок нести відповідальність за подання звернень протиправного характеру (ст. 26). Законом передбачено, що подання громадянином звернення, яке містить наклеп чи образи, дискредитацію органів владних повноважень, їх посадових осіб, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність. Залежно від ступеня тяжкості вчиненого правопорушення заявник може бути притягнутий до цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності, а також до матеріальної відповідальності за рішенням суду щодо відшкодування витрат на перевірку звернень, які містять завідомо неправдиві відомості.

Законодавством також передбачена цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність посадових осіб та відшкодування матеріальних та моральних (немайнових) збитків у зв'язку з порушенням вимог законодавства про звернення громадян¹.

10.4. Учасники адміністративних проваджень за зверненням громадян

Законодавство про звернення громадян не містить спеціального переліку учасників проваджень. Проте в юридичній літературі вказується на існування 4-х видів учасників таких правовідносин: суб'єкти, що звертаються; суб'єкти, що розглядають звернення; допоміжні суб'єкти; патронатні суб'єкти², з чим слід погодитися, оскільки інших класифікацій не існує, а разом з тим, власне, провадження за зверненням громадян носить досить специфічний характер і має певні особливості.

До суб'єктів, що звертаються, належать особи, які реалізують своє конституційне право на звернення до органів владних повноважень та їх посадових осіб: громадяни України; особи, які не є громадянами і законно знаходяться на її території (якщо інше не передбачено міжнародними договорами); військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності; колективи громадян, громадські об'єднання, трудові колективи.

¹ Див.: статті 24, 25 Закону України «Про звернення громадян» // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 312—314.

Разом із тим законодавець виділяє дві групи суб'єктів із загального масиву, які наділені окремими адміністративно-правовим статусом. Перша група — це Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, Герої України, інваліди Великої Вітчизняної війни. Їх пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто. Друга група — це громадяни, які мають встановлені законодавством пільги. Їх звернення розглядаються у першочерговому порядку.

До суб'єктів, що розглядають звернення, належать особи (органи), яким надано право відповідно до законодавства розглядати звернення громадян і приймати за ними відповідні рішення. До них належать: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; органи управління, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності; об'єднання громадян; засоби масової інформації; посадові особи зазначених вище органів і закладів; прокурори.

З метою повного і якісного забезпечення прав і законних інтересів громадян законодавець установлює певні заборони для суб'єктів, що розглядають звернення, а саме: а) забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються; б) забороняється переслідування громадян і членів їх сімей за подання звернення до органів владних повноважень, їх посадових осіб за критику в зверненні їх діяльності та рішень; в) забороняється розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди; г) забороняється розголошення відомостей, що становлять державну або іншу таємницю; г) забороняється розголошення іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси громадян; д) забороняється з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення; е) на прохання громадянина не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи.

Крім зазначених заборон для суб'єктів, що розглядають звернення, законодавець встановлює і відповідні обов'язки, основним змістом яких є: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; запрошувати заявника, на його прохання, для участі в розгляді звернення; забезпечувати поновлення порушених прав; вживати заходів щодо відшкодування матеріальних збитків; вирішувати питання про відповідальність осіб, з

вини яких було допущено порушення; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, тощо.

До допоміжних суб'єктів належать особи, які сприяють розгляду звернення; запобігають прийняттю необґрунтованих рішень. До них належать: адвокати; представники трудового колективу; організації, які здійснюють правозахисну функцію. При цьому користуватися послугами зазначених осіб можливо лише за умови оформлення цих уповноважень у встановленому законом порядку (довіреність, угода, ордер, рішення трудового колективу та інші документи, що засвідчують уповноваження).

До патронатних суб'єктів належать також особи, які подають звернення в інтересах громадянина: законні представники неповнолітніх та недієздатних осіб (батьки, особи, що їх замінюють, органи опіки); за уповноваженням громадянина, оформленим у встановленому законом порядку, звернення може бути подане іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

10.5. Стадії та структура провадження за зверненням громадян

Вирішення адміністративних справ за зверненням громадян, а саме розгляд звернень громадян, здійснюється в певній послідовності, яку в літературі, що висвітлює процесуальні відносини, прийнято називати стадіями провадження. Такими стадіями провадження за зверненнями громадян, у загальному вигляді є:

- 1) подання громадянином звернення та прийняття його до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою;
- 2) розгляд справи;
- 3) ухвалення рішення;
- 4) перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням;
- 5) виконання рішення.

На стадії подання громадянином звернення та прийняття його до розгляду органом владних повноважень або його посадовою особою, яка веде діловодство за пропозиціями, заявами і скаргами, здійснюється ціла низка певних дій — процесуальних процедур, а саме:

— орган, посадові особи, які ведуть діловодство за зверненнями громадян, перевіряють, чи дотримані усі вимоги до звернення, передбачені статтями 4, 5, 17 Закону України «Про звернення громадян». Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніш як через десять днів від дня його надходження;

— для забезпечення громадянином безперешкодної можливості звертатися до органів владних повноважень із пропозиціями, заявами і скаргами встановлюється і на законодавчому рівні закріплюється¹ особистий прийом громадян. Такий прийом обов'язково здійснюють керівники та інші посадові особи. Прийом проводиться у зручний для громадян час за місцем їх роботи і проживання, регулярно у встановлені дні та години. Графіки прийому доводяться до відома громадян. У разі неможливості вирішення на особистому прийомі порушеного у зверненні питання, воно розглядається у тому самому порядку, що й письмове звернення;

— забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, стать, вік, віросповідання, національність, незнання мови тощо.

На стадії розгляду справи за зверненням громадян з метою прийняття обґрунтованих рішень активно діють як особи, що надіслали пропозицію, заяву, скаргу, так і особи, що їх розглядають (органи владних повноважень, їх посадові особи).

Особі (громадяни), що надіслали пропозицію, заяву, скаргу, мають право:

— особисто викладати аргументи, давати пояснення, здійснювати усні й письмові обґрунтування особі, що перевіряла пропозицію, заяву чи скаргу;

— брати участь у перевірці заяви чи скарги, знайомитися з матеріалами перевірки та бути присутніми при їх розгляді;

— вимагати винесення рішення про відшкодування збитків у зв'язку з порушенням вимог встановленого порядку розгляду звернень;

¹ Див.: ст. 22 Закону «Про звернення громадян»; пункт 2.3 Указу Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14 квітня 2004 р.; п. 2 Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації.

- подавати додаткові матеріали, а також наполягати на їх запиті органом (посадовою особою), який розглядає звернення;
- користуватися послугами адвоката, представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію за умови оформлення цих повноважень у встановленому законом порядку.

Органи владних повноважень, їх посадові особи, що розглядають звернення, зобов'язані:

- об'єктивно і всебічно перевірити звернення в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Звернення військово-службовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ розглядаються в термін п'ятнадцять днів, а ті, які не потребують додаткового вивчення, розглядаються у семиденний строк. Якщо в зазначені строки вирішити справу неможливо, керівник відповідного органу або його заступник устанавлюють необхідний термін, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Однак у всіх випадках загальний термін розгляду звернення і вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів;
- невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій;
- забезпечувати поновлення порушених прав;
- виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням, та вживати заходів щодо усунення причин, що породжують заяви і скарги.

Не підлягають розгляду та вирішенню звернення, які:

а) не підписані автором (авторами) чи підписані, але неможливо встановити авторство. Таке звернення визнається анонімним. Однак у відомчих нормативних актах це питання може бути вирішено інакше. Наприклад, Інструкцією про порядок розгляду звернень (заяв, скарг тощо) в Аудиторській палаті України, затвердженою Аудиторською палатою України від 10 березня 2000 р., протокол № 87 у пункті 1.4 передбачено: «По письмовим зверненням (заявам, скаргам тощо), не підписаним заявником, кінцеве рішення приймається Спостережною радою з оцінкою обґрунтованості викладених в них обставин і їх вагомості»;

б) повторні звернення до одного і того самого органу від одного і того самого громадянина з одного і того самого питан-

ня, якщо перше звернення вирішено по суті. Про це повідомляється заявникові;

в) звернення осіб, визнаних судом недієздатними;

г) скарги, подані з порушенням строком їх подання. Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Проте керуючись власною правосвідомістю, пропущений строк із поважної причини може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядають скаргу (ст. 17).

На стадії ухвалення рішення у всіх випадках орган владних повноважень, його посадова особа, яка розглядає звернення письмово, повідомляє громадянина про результати перевірки звернення і суть прийнятого рішення. Одночасно вживає заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків і вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення; роз'яснює порядок оскарження прийнятого рішення; на прохання громадянина не пізніш як місячний термін доводить прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина.

На стадії перегляду рішення у зв'язку з його оскарженням або опротестуванням орган владних повноважень, їх посадові особи, що розглядають звернення, мають право скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України. Законодавець не встановлює строків оскарження рішень органів владних повноважень, їх посадових осіб за пропозиціями (зауваженнями) та заявами (клопотаннями), а вказує лише на інстанції подання скарги. Першою інстанцією оскарження дії чи рішення органу владних повноважень, їх посадових осіб визнається вища в управлінській ієрархії структура у порядку підлеглості, тобто скарга подається вищому органу або посадовій особі. Проте це не позбавляє громадянина можливості відповідно до чинного законодавства безпосередньо звернутися до суду. Другою інстанцією є суд. До суду скарга подається, коли: а) відсутня вища в управлінській ієрархії структура, посадова особа; б) громадянин не погоджується з прийнятим за скаргою вищим органом чи посадовою особою у порядку підлеглості рішенням. Щодо строків

подання скарги то законодавець встановлює лише для подання скарги на рішення, що оскаржувалися (ст. 17). За загальним правилом (ст. 186 КАСУ), заява про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції подається протягом десяти днів із дня її проголошення, а апеляційна скарга подається протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження. Разом — 30 днів. Крім цього, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга на рішення, що оскаржувалися, може бути подана не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

Отже, на нашу думку, скарги на рішення чи дії органів владних повноважень, їх посадових осіб, які розглянули пропозиції (зауваження) або заяви (клопотання), можуть бути подані у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі чи до суду не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

На стадії виконання рішення органи владних повноважень, посадові особи зобов'язані забезпечувати реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень (ст. 19). Проте ця норма носить декларативний характер і не передбачає відповідного механізму щодо реалізації прийнятих рішень за зверненням громадян. На нашу думку, було б доцільним у проекті Адміністративно-процесуального кодексу України окремою главою передбачити (закріпити) механізм реалізації прийнятих рішень органом владних повноважень при здійсненні адміністративних проваджень.

Особливості провадження за пропозиціями (зауваженнями) характеризуються тим, що: а) підставою виконання такого провадження є внесення громадянином пропозиції (зауваження) з порадою покращення діяльності органів владних повноважень, врегулювання суспільних відносин життя громадян; б) розгляд пропозицій може бути здійснений тільки в адміністративному порядку, а не в судовому; в) за змістом цього провадження навіть не виникає питання оскарження прийнятого рішення; г) особі, що подала пропозицію (зауваження), лише повідомляються результати розгляду.

Особливості провадження за заявами (клопотаннями) полягають в тому, що: а) такі звернення пов'язані з реалізацією через відповідні органи особистих прав і законних інтересів; б) вони

розглядаються лише в адміністративному порядку; в) установлюється особливий порядок відповідей за результатами розгляду — така відповідь дається обов'язково тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить задоволення вимог, викладених у заяві, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення¹.

Особливості провадження за скаргами полягають у тому, що законодавець: *по-перше*, вказує на інстанції подання скарг — у порядку підлеглості вищому органу чи посадовій особі або у разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням безпосередньо до суду². Метою встановлення такого порядку оскарження, на нашу думку, було певним чином розвантаження судових органів. Проте, відповідно до Конституції України, громадянин має право звертатися до суду безпосередньо; *по-друге*, скарги на рішення загальногосподарських акціонерних товариств, колективних сільськогосподарських підприємств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються безпосередньо в судовому порядку; *по-третє*, встановлюється можливість подання скарги в інтересах громадянина за його повноваженнями, оформленої у встановленому законом порядку іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність, тоді як пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) подаються від особи безпосередньо і лише передання їх до відповідного органу, установи може бути здійснене через уповноважену особу³; *по-четверте*, до скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги.

Перелік підстав, за якими можливо відрізнити провадження за зверненням громадян, значно ширше, наприклад: мета подачі скарги — це захист і поновлення порушених прав і законних інтересів громадян; обов'язковим є посилання на конкретний факт порушення прав і законних інтересів громадян; скарги

¹ Див. ст. 15 Закону України «Про звернення громадян» // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

² Див. ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

³ Див. статті 15, 16 Закону України «Про звернення громадян» // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

можуть подаватися в інтересах осіб; подання скарги свідчить про порушення прав і законних інтересів, у той час як подання заяви не пов'язане з порушенням прав громадянина, а лише є проханням про надання можливості реалізувати свої права і законні інтереси; суб'єктом вирішення питання, викладеного у скарзі, не є особа, яка порушила права і законні інтереси громадянина, а орган вищого рівня або посадова особа. Скарги направляються безпосередньо тій особі, до якої звертаються.

10.6. Діловодство за зверненням громадян

Враховуючи особливу роль звернень громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, у забезпеченні постійного зв'язку між зазначеними органами і громадянами, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини, реалізації конституційних прав і свобод, утворенні демократичної, соціальної правової держави і з метою підвищення ефективності роботи зі зверненнями громадян та усунення недоліків у цій сфері Президентом України прийнята низка указів, а постановою Кабінету Міністрів України затверджено Інструкцію з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації. Відповідні нормативні акти (інструкції, положення, умови, порядок) прийняті центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з урахуванням особливостей, пов'язаних з предметом звернення, щодо ведення діловодства за зверненнями та організації особистого прийому громадян.

Цими документами (нормативними актами) встановлюється, що, за загальним правилом, діловодство за зверненням громадян ведеться окремо від інших видів діловодства й покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб або на підрозділ службового апарату.

Порядок ведення діловодства за зверненнями громадян, які містять відомості, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, визначається спеціальними нормативно-правовими актами.

Особисту відповідальність за стан діловодства за зверненнями громадян несуть керівники організацій.

Усі пропозиції, заяви і скарги, що надійшли, приймаються посадовою особою, яка веде діловодство, та централізовано реєструються у день їх надходження на реєстраційно-контрольних картках устанавленого зразка, придатних для оброблення персональними комп'ютерами. Конверти зберігаються разом із пропозицією, заявою, скаргою. Облік особистого прийому ведеться на картках устанавленого зразка або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Письмові пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами. Дозволяється журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому, якщо надходження не перевищують 600 звернень за рік і такої самої кількості звернень на особистому прийомі.

У разі надходження звернення, в якому порушені питання не входять до повноважень даного органу (посадової особи), воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення (ст. 7).

У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обгрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той самий термін (5 днів) повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями (ст. 7).

Зареєстрованим пропозиціям, заявам, скаргам присвоюється реєстраційний індекс, який складається з початкової літери прізвища заявника та порядкового номера пропозиції, заяви, скарги, що надійшла, наприклад Д-007. Він зазначається у штампі, який ставиться на першому аркуші документа. Реєстраційний індекс може бути доповнений іншими позначеннями, що забезпечують систематизацію обліку або пошук документа. Наприклад, звернення громадянина з одного і того самого питання, що надіслані різним адресатом, але надійшли на розгляд до однієї організації (дуплетні), обліковуються за реєстраційним індексом першого звернення з доданням попереднього номера, що проставляється через косу риску — Д-007/1, Д-007/2, Д-007/3 і т. д.

У разі надходження повторних пропозицій, заяв, скарг їм надається черговий реєстраційний індекс, а на першому аркуші

документа і на реєстраційних формах робиться позначка «ПОВТОРНО» і підбирається все попереднє листування¹.

Реєстраційно-контрольна картка, журнал реєстрації звернень, картка (журнал) обліку особистого прийому (додатки до Інструкції № 1, 2, 3) ведуться відповідно до Вказівок щодо заповнення реєстраційно-контрольної картки (КК), журналу реєстрації пропозицій, заяв і скарг громадян і картки (журналу) обліку особистого прийому громадян (додаток № 4 до Інструкції).

У разі коли за результатами звернення потрібно повідомити іншу організацію, усі примірники реєстраційно-контрольних форм та перший аркуш контрольованого звернення позначається словом «КОНТРОЛЬ» або літерою «К».

Пропозиції, заяви і скарги, на які даються попередні відповіді, з контролю не знімаються. Тільки по закінченні провадження і остаточного вирішення питання за зверненням за рішенням посадової особи, яка прийняла рішення про контроль, звернення знімається з контролю.

У разі коли за результатами розгляду звернень громадян даються письмові та усні відповіді, робиться відповідний запис у реєстраційно-контрольних формах та у документах справи на вільному від тексту останньому аркуші або в окремій довідці.

Посадові особи, які ведуть діловодство за зверненнями громадян, щороку до 15 січня готують для керівників організацій матеріали для аналізу й узагальнення у формі аналітичних довідок.

Посадові особи чи підрозділи службового апарату, які ведуть діловодство за зверненням громадян, централізовано формують справи, картотеки, банк даних. Тому усі пропозиції, заяви, скарги громадян після їх вирішення з усіма документами щодо їх розгляду і вирішення та примірником реєстраційно-контрольної форми повертаються посадовим особам чи підрозділам, які ведуть діловодство за зверненням громадян. Формування і зберігання справ у виконавців забороняється.

Документи розміщують у справах у хронологічному або алфавітному порядку. Під час оформлення справ перевіряється

¹ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1977 р. № 348 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 86—89.

правильність віднесення документів до справи, їх комплектність. Кожна пропозиція, заява, скарга з усіма документами щодо її розгляду і вирішення становлять у справі самостійну групу. У разі одержання повторно пропозицій, заяв, скарг або появи додаткових документів вони підшиваються до даної групи документів.

Термін зберігання документів за зверненнями громадян визначається керівниками організацій, переліками документів і номенклатурами справ. Як правило, встановлюється п'ятирічний термін зберігання справ за зверненнями громадян, однак за рішенням експертної комісії, яке затверджується керівником організації, термін зберігання може бути збільшений.

Справи, що підлягають постійному зберіганню, передаються до архівного підрозділу організації через *два роки* після завершення діловодства з ними. Справи, що підлягають тимчасовому зберіганню, — до десяти років, передаються до архівного підрозділу за рішенням керівника організації.

Відповідальність за схоронність документів за пропозиціями, заявами і скаргами покладається на керівників, інших посадових осіб організацій відповідно до їх функціональних обов'язків.

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

ГЛАВА 11

Організація адміністративного судочинства в Україні

11.1. Розвиток адміністративного судочинства (юстиції) в Україні

Історія розвитку адміністративної юстиції — системи спеціальних органів (судів) із контролю за дотриманням законності в сфері державного управління, а саме: особливого процесуального порядку вирішення адміністративно-правових спорів між громадянами, громадськими організаціями чи установами, з одного боку, і органами державного управління, їх посадовими особами, з іншого боку, — належить до часів дореволюційної Росії.

Адміністративно-правові спори у другій половині XIX ст. розглядалися спеціально створеними органами — *«смешаними губернскими присутствиями»*, до складу яких входили чиновники і представники дворянського, земського і міського самоврядування. Вони вважалися першою інстанцією і розглядали спори щодо селянських, земських, міських справ, військової повинності, податків, шляхової повинності, фабричних, гірничозаводських справ, а також спори, пов'язані з порушенням поліцейських постанов, незаконними затриманнями та ін. Другою інстанцією був *перший департамент Сенату*, який, не будучи судовим органом, розглядав певні справи навіть без їх першопочаткового розгляду в присутствіях¹.

¹ Цит. за: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: НОРМА, 2001. — С. 1—2.

У радянській юридичній літературі при позитивному в цілому підході до такого розгляду справ, відзначалася його «буржуазна» сутність, він називав «засобом маскировки свавілля чиновників», «одним з інструментів закріплення панування буржуазії» тощо¹.

Як бачимо, дійсно це не був судовий порядок розгляду справ. Однак за радянських часів нічого суттєвого в цьому плані не змінилося. Відбулася лише заміна одних чиновників іншими — адміністративно-партійними органами, а в певних випадках — і громадськими організаціями. Більше того, висувалися аргументи на користь розгляду адміністративних справ самими адміністративними органами: 1) питання адміністративного права мають бути у віданні самої адміністративної влади; 2) юстиція (суд) не має права втручатися в справи адміністрації; 3) судді загальних судів не підготовлені для розгляду і вирішення специфічних спорів у сфері застосування публічного права².

Були й інші підходи, проте не ставилося питання про створення спеціальних судів для розгляду адміністративних справ у сфері публічно-правових відносин. Врешті-решт, у радянський період було запроваджено: 1) притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється адміністративними органами; 2) розгляд скарг громадян — теж здійснюється адміністративними органами (в окремих випадках громадськими організаціями); 3) оспорення неправомірних дій органів влади — теж здійснюється у вищестоящому порядку адміністративними органами; 4) відміна неправомірних актів — у вищестоящому порядку тощо.

Таким чином, і в царській Росії, і за радянських часів адміністративна юстиція не склалася в ефективний і демократичний інститут захисту прав фізичних і юридичних осіб від свавілля чиновників у сфері публічно-правових відносин. Як зазначає Ю. М. Старілов, підсумовуючи думки і погляди вчених щодо розгляду адміністративних спорів, навіть й думки не припускалося, що громадянин може бути позивачем у суді щодо органів державного управління і їх посадовим особам; відповідно виключалося й те, що таке провадження буде *позовним*, тоб-

¹ Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. — 2-е изд., доп. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — С. 17.

² Старілов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: НОРМА, 2001. — С. 2.

то таким, в якому діє принцип активності суду в збиранні, дослідженні та оцінці доказів, що є принциповим у вирішенні справи, оскільки у громадянина завідомо менше процесуальних можливостей одержати необхідні дані про неправомірні дії державних і муніципальних службовців¹.

Ідея створення адміністративних судів у незалежній Україні була оприлюднена ще у 1992 р. в Концепції судово-правової реформи, затвердженій постановою Верховної Ради України «Про концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ з наступним її розвитком у Конституції України. Зокрема в ст. 124 Конституції України закріплюється, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а в ст. 125 Конституції передбачається створення спеціалізованих судів. Як наслідок, у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. зазначається, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

Слід зазначити, що деякі питання адміністративного процесу — як-то порядок розгляду адміністративних справ у суді — були запроваджені й нормативно закріплені значно раніше. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення (1984 р.) встановлювалася можливість оскарження у судовому порядку постанов про накладення адміністративних стягнень (статті 287—295 КУпАП), Цивільним процесуальним кодексом України (1963 р.) передбачалося провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин (глави 30—32 ЦПК 1963 р.).

Створення системи адміністративних судів та прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 р. є надзвичайно важливим кроком судової реформи, адже до цього часу в Україні не існувало повного обсягу судових засобів захисту фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади.

Діяльність адміністративних судів спрямована не на покарання протиправної поведінки громадянина, а навпаки, пріоритети адміністративної юстиції лежать у площині захисту прав людини, поновлення законного стану. Основне призначення адміністративної юстиції — це відновлення порушеного права.

¹ *Старілов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: НОРМА, 2001. — С. 19.

Таке відновлення може здійснюватися одним шляхом — шляхом скасування незаконного адміністративного акта.

Раніше ж, розглядаючи справи у порядку, визначеному ЦПК України 1963 р., не дозволялося скасування незаконних адміністративних актів, можна було лише або порушувати питання перед адміністративним органом, який видав такий оспорюваний акт, про його відміну чи внесення до нього змін, або звертатися до вищестоящого адміністративного органу з вимогою про скасування незаконного акта. Це ж породжувало певну тяганину і не забезпечувало реального захисту особи.

Сьогодні ст. 162 КАС України надає повноваження суду при вирішенні адміністративного позову прийняти постанову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності, і про *скасування* або визнання *нечинними* рішення в цілому чи окремих його положень.

Вперше саме в законодавстві про адміністративне судочинство було закріплено принцип верховенства права. Втілюється в життя конституційний принцип, за яким людина та її права є найвищою соціальною цінністю, громадянин стає не просто підданим держави, а особою, наділеною власними правами, реалізація яких видається цілком реальною.

11.2. Поняття, завдання та мета адміністративного судочинства

В юридичній літературі адміністративне судочинство отожднюють з адміністративною юстицією¹. Однак в юридичних словниках та енциклопедіях адміністративна юстиція визначається як система спеціальних органів із контролю за дотриманням законності в сфері державного управління² як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами³. У

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 218.

² Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. — 2-е изд., доп. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — С. 17.

³ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А—Г. — С. 47.

наукових працях адміністративна юстиція розглядалася як судовий контроль за функціонуванням адміністрації¹. У сучасних умовах І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, Ю. С. Педько адміністративну юстицію розглядають як форму судового захисту прав і свобод громадян², а адміністративне судочинство — як процесуальну складову адміністративної юстиції³.

Отже, із визначень в юридичних словниках та енциклопедіях, а також у науковій літературі можна припустити, що поняття адміністративної юстиції ширше, ніж поняття адміністративного судочинства, що адміністративна юстиція — це розгляд і вирішення публічно-правових спорів не тільки адміністративними судами і в порядку адміністративного судочинства, а й іншими спеціально створеними державними органами. З точки зору справедливості, захисту інтересів держави, суспільства, громадян, суспільного ладу розгляд справ про адміністративні правопорушення, скарг громадян теж є юстицією. Якщо термін «юстиція» означає всю сукупність судових закладів, їх діяльність щодо здійснення правосуддя⁴, то має бути кримінальна юстиція, цивільна юстиція, господарська юстиція — терміни, які в літературі не вживаються. Однак ці міркування знаходяться скоріше у площині дискусійній, ніж практичній і суттєвого значення для характеристики адміністративного судочинства не мають.

Водночас головною особливістю адміністративної юстиції є те, що вона здійснюється у вищій формі адміністративно-юрис-

¹ *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: НОРМА, 2001. — С. 11; *Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — С. 15—16; *Педько Ю. С.* Административна юстиція як форма судового захисту прав громадян у державному управлінні // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 223—229.

² Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 10—11; *Педько Ю. С.* Адміністративна юстиція як форма судового захисту прав громадян у державному управлінні // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 230.

³ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 11.

⁴ Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. — 2-е изд., доп. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — С. 527.

дикційної діяльності — у вигляді адміністративного судочинства, характерними ознаками якого є:

1) обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 71 КАСУ);

2) відносно невисокий розмір судового збору за звернення до суду та можливість зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх сплати (ст. 88 КАСУ);

3) звільнення особи від сплати судових витрат на користь суб'єкта владних повноважень у справах за позовом суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 94 КАСУ);

4) ініціативність суду в з'ясуванні обставин у справі (ч. 5 ст. 71 КАСУ);

5) наявність особливих критеріїв для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ст. 74, ч. 4 ст. 128 КАСУ);

6) спеціальні заходи забезпечення адміністративного позову (ст. 117 КАСУ);

7) особливі повноваження адміністративного суду при вирішенні справи (ст. 162 КАСУ);

8) особливі умови провадження в окремих категоріях адміністративних справ (гл. 6 КАСУ).

Не вдаючись у подробиці адміністративних позовів С. Піскуна (2005 р.) та Є. Жовтяка (2006 р.), нагадаємо лише, що глава держави обстоює свою позицію теж через суд, що вже є показовим і свідчить про демократичність розгляду справи. Цей факт став можливим лише завдяки запровадженню адміністративного судочинства, завдання і предмет якого обумовлюють цивілізований шлях вирішення спорів.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ).

Аналіз цієї норми дозволяє вважати, що на адміністративне судочинство покладено:

1) визнання відповідно до законодавства прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

2) встановлення відповідно до законодавства кола обов'язків та їх меж учасників (сторін) адміністративного процесу;

3) поновлення порушеного права, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

4) визнання на підставі чинного законодавства рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб такими, що порушують законні права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб.

Безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень. Водночас існують певні складнощі захисту в сфері таких відносин. По-перше, публічні відносини виникають усупереч бажанню іншої сторони, в деяких випадках пов'язані з підпорядкованістю або підлеглистю осіб у цих відносинах і, як наслідок, особі, що потребує захисту, протистоїть потужний управлінський апарат. По-друге, об'єктивно на виконання законів суб'єкти владних повноважень жорстко зв'язані правовими рамками, тому, не виключено, вони можуть вчиняти дії, приймати нормативні акти, які суперечать правам і інтересам особи, обґрунтовуючи це державними інтересами. В цьому зв'язку в сторін заздалегідь складаються нерівні можливості як у визначенні поведінки, так і в захисті власних прав та інтересів. Усунути ці нерівності саме й призначене адміністративне судочинство з його особливими критеріями оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, спеціальними заходами забезпечення адміністративного позову, особливими повноваженнями адміністративного суду тощо. Діяльність адміністративних судів із часом змусить суб'єктів владних повноважень не тільки керуватися законом, а й навчить їх тлумачити закон, а не вишукувати букву закону, яка їм вигідна в даній ситуації¹.

Сферою судового захисту є суспільні відносини, що виникають з метою розгляду адміністративних справ за позовом зацікавленої особи. Тобто сфера судового захисту обмежується позовними вимогами з метою поновлення порушеного права або усунення причин і перешкод, що заважають реалізації права та інтересів.

¹ *Коліушко І., Куйбіда Р.* Господарські суди VS. адміністративні // Юридичний вісник України. — 2006. — № 47. — 25 листопада—1 грудня. — С. 6.

Об'єктом судового захисту в сфері здійснення адміністративного судочинства виступають правовідносини, що складаються у зв'язку з реалізацією зацікавленими особами права на судовий захист.

Предметна сфера адміністративного судового процесу характеризується розглядом в адміністративних справах рішень (актів управління), дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тобто обов'язковою стороною у таких спорах має бути представник публічної адміністрації.

Зазначені особливості і специфіка відокремлюють адміністративне судочинство від інших форм правосуддя і водночас зумовлюють необхідність розмежування компетенції судів України. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 2 та ч. 2 ст. 17 КАС України слід зазначити, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Водночас питання розмежування предмета адміністративної і конституційної, адміністративної і кримінальної, адміністративної і цивільної чи господарської юрисдикції залишаються складними. Адже, як зазначають автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства в Україні», предмет перегляду і еталон для їх оцінки в адміністративній та конституційній юрисдикціях можуть частково збігатися¹, особливо щодо визнання підзаконних нормативних актів такими, що не відповідають Конституції України. Предмет адміністративної і кримінальної юрисдикції щодо розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства та прокуратури теж збігається, однак вирішується судом кримінальної юрисдикції². При відмежуванні адміністративної юрисдикції від цивільної чи господарської, проблемним, з теоретичної точки зору, є визначення компетентного суду в справах щодо відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 46.

² Там само. — С. 47.

повноважень¹. Законодавець установлює, що вимоги про відшкодування такої шкоди розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються в порядку цивільного або господарського судочинства (ч. 2 ст. 21 КАСУ).

З метою забезпечення повного, всебічного і об'єктивного розгляду адміністративного спору адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) рішення або дії суб'єктом владних повноважень:

1) на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надане;

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

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добровільно;

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.

Повноваження суду щодо перевірки зазначених рішень або дій одночасно є вимогами для органів владних повноважень, недотримання яких може викликати несприятливі наслідки для цього ж органу.

Порядок здійснення адміністративного судочинства та звернення до адміністративних судів визначає Кодекс адміністративного судочинства України.

Враховуючи викладене, *адміністративне судочинство можна визначити як встановлений законом порядок діяльності в процесуальній формі адміністративних судів щодо розгляду і вирішен-*

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 48.

ня адміністративних справ, пов'язаних із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

11.3. Система та повноваження адміністративних судів

Адміністративні суди є спеціалізованими судами у системі судів загальної юрисдикції¹. Адміністративні суди утворюються і ліквідуються Президентом України за поданням міністра юстиції України, погодженим з Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду². Так, відповідно до Указу Президента України від 1 жовтня 2002 р. № 889/2002, в системі судів загальної юрисдикції утворено Вищий адміністративний суд України з місцезнаходженням у м. Києві. Кількість суддів Вищого адміністративного суду України, відповідно до Указу Президента України від 7 листопада 2002 р. № 995/2002, становить 65 осіб, а 22 грудня 2004 р. Указом Президента України призначено першого в історії адміністративного судочинства Голову Вищого адміністративного суду України. Отже, започатковано реальне створення адміністративного судочинства.

Указом Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 з 1 січня 2005 р. у системі адміністративних судів України утворено 27 окружних адміністративних судів, відповідно до адміністративно-територіального поділу — в кожній області, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, а також утворено 7 апеляційних адміністративних судів: Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський. Повноваження вказаних апеляційних адміністративних судів поширюються на такі території:

Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд — Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області;

Донецький апеляційний адміністративний суд — Донецька, Луганська області;

¹ Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // ВВР. — 2002. — № 27—28. — Ст. 19.

² Там само. — Ст. 20 ч. 1.

Київський апеляційний адміністративний суд — Вінницька, Житомирська, Київська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ;

Львівський апеляційний адміністративний суд — Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

Одеський апеляційний адміністративний суд — Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

Севастопольський апеляційний адміністративний суд — Автономна Республіка Крим, м. Севастополь;

Харківський апеляційний адміністративний суд — Полтавська, Сумська, Харківська області.

Аналіз зазначених указів Президента України та статей 18—20 Кодексу адміністративного судочинства України дає підстави стверджувати про наявність в Україні певної системи адміністративних судів, яка складається із:

1) місцевих адміністративних судів, до яких входять:

— місцеві загальні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів) як адміністративні суди;

— місцеві окружні адміністративні суди, що утворені в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

2) апеляційних адміністративних судів;

3) Вищого адміністративного суду України;

4) Верховного Суду України.

Місцеві адміністративні суди є судами першої інстанції і розглядають справи, пов'язані з правовідносинами у публічно-правовій сфері (справи адміністративної юрисдикції). Підсудність окремих категорій справ, а також порядок їх розгляду визначаються процесуальним законом¹. Місцеві адміністративні суди здійснюють:

1) правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом;

2) процесуальні дії та організаційні заходи для забезпечення розгляду справи;

3) контроль за своєчасним зверненням до виконання судових рішень;

4) ведення судової статистики;

5) інші передбачені законом повноваження.

¹ Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // ВВР. — 2002. — № 27—28. — Ст. 22.

Апеляційні адміністративні суди утворюються в апеляційних округах відповідно до зазначеного Указу Президента України. До складу апеляційного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково. У складі апеляційного адміністративного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах адміністративної юрисдикції.

Апеляційні адміністративні суди:

1) переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів, які знаходяться в межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному перегляді як суди апеляційної інстанції;

2) ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють практику в адміністративних справах;

3) надають методичну допомогу в застосуванні законодавства місцевим судом;

Мають інші передбачені законом повноваження.

Судом апеляційної інстанції може бути й Вищий адміністративний суд України у випадках перегляду в апеляційному порядку судового рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, лише щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (ч. 3 ст. 20, ч. 3 ст. 172, ч. 6 ст. 177 КАСУ).

Вищий адміністративний суд України діє як суд першої інстанції лише у випадках: а) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; б) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (ч. 4 ст. 18 КАСУ), а також як суд касаційної інстанції (ст. 210 КАСУ).

Вищий адміністративний суд:

1) розглядає в касаційному порядку адміністративні справи у сфері публічних правовідносин;

2) веде та аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику;

3) надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства;

4) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Верховний Суд України переглядає судові рішення за винятковими обставинами. Перегляд таких рішень є різновидом ка-

саційного провадження. Підставами для провадження за винятковими обставинами є:

1) неоднакове застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;

2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною? такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Верховний Суд України переглядає судові рішення за винятковими обставинами у складі судів його Судової палати в адміністративних справах.

Верховний Суд України:

1) переглядає в порядку повторної касації справи за винятковими обставинами;

2) дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики;

3) у разі необхідності визнає нечинними роз'яснення Пленуму Верховного адміністративного суду України;

4) звертається до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів;

5) веде та аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, знайомиться в судах з практикою застосування законодавства;

6) у межах повноважень вирішує питання, що впливають із міжнародних договорів України;

7) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Таким чином, формування судового контролю за публічним управлінням та забезпечення розгляду і вирішення спорів, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації має логічне завершення, яке опосередковується створенням повноцінної системи адміністративного судочинства. Ця система включає в себе як сукупність адміністративних судів, так і сукупність принципів, форм і методів відправлення правосуддя, яке пов'язане з діяльністю у сфері адміністративно-публічних правовідносин.

11.4. Склад суду та відводи

За загальним правилом, розгляд і вирішення усіх адміністративних справ у суді першої інстанції здійснюється одноособово суддею (ст. 23 КАСУ), крім випадків, встановлених Кодексом

адміністративного судочинства України (частини 1, 2, 5 ст. 24). Це означає, що суддя:

а) одноособово вирішує усі питання, пов'язані з судовим розглядом адміністративної справи;

б) діє від імені суду і головує в судовому засіданні; діє як суд (ч. 2 ст. 13 Закону «Про судоустрій України»);

в) одноособово постановляє іменем України судові рішення, яке після набрання ним законної сили є обов'язковим для виконання.

Розгляд і вирішення адміністративних справ одноособово здійснюється суддями:

1) у всіх місцевих загальних судах (районних, районних у містах, міських та міськрайонних судах, а також у військових судах гарнізонів) як адміністративних судах у всіх адміністративних справах;

2) у всіх місцевих окружних адміністративних судах, що утворені в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі у всіх адміністративних справах, за винятком адміністративних справ, які розглядаються *колегіально*.

До справ, які розглядаються *колегіально* у місцевих окружних адміністративних судах, належать:

а) адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їх посадових чи службових осіб, виборчої комісії, членів цієї комісії з метою підвищення гарантії незалежності суду при ухваленні судового рішення, розглядаються і вирішуються *колегіально* у складі *трьох* суддів;

б) адміністративні справи за клопотанням однієї із сторін про *колегіальний* розгляд справи або з ініціативи судді у разі їх особливої складності розглядаються і вирішуються *колегіально* у складі *трьох* суддів;

в) адміністративні справи, які підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються *колегіально* у складі не менше *п'яти* суддів, а саме: це справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Розгляд справ у апеляційній та касаційній інстанціях відбувається лише у *колегіальному* порядку: в апеляційній інстанції

колегіально у складі трьох суддів; касаційній інстанції колегіально у складі не менше п'яти суддів.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у Верховному Суді України за винятковими обставинами також здійснюється колегіально у складі суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Перегляд відбувається за участі не менше двох третин Судової палати (але не менше п'яти суддів).

Перегляд судових рішень в адміністративних справах у порядку повторної касації здійснюється колегією у складі суддів відповідних судових палат Верховного Суду України. Судовий склад спільного засідання палат формується головами відповідних палат у рівній кількості. Головують на спільному засіданні по чергово голови відповідних палат (ч. 2 ст. 241 КАСУ).

Усі питання, які розглядаються колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів. Тому, враховуючи авторитет головуючого у суді, який би міг вплинути на позицію інших членів суду, встановлене правило, за яким головуючий в судовому засіданні голосує останнім. Крім цього, голосування при прийнятті судового рішення є не тільки правом, а й обов'язком кожного судді й жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення (ч. 2 ст. 25 КАСУ). Якщо суддя не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Цей документ (окрема думка) не оголошується в судовому засіданні, але приєднується до справи і є відкритим для ознайомлення. Наявність окремої думки може враховуватися при перегляді адміністративної справи у вищестоящому адміністративному суді.

Склад суду на час розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції залишається незмінним. У разі неможливості продовження розгляду справи одним із суддів до розгляду залучається інший суддя, а судовий розгляд адміністративної справи починається спочатку, якщо суддю було залучено під час судового розгляду справи.

З метою забезпечення неупередженості судді при розгляді адміністративної справи законодавець встановлює перелік підстав для *відводу* чи *самовідводу судді* (ст. 27 КАСУ):

1) якщо суддя брав участь у розгляді цієї справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач;

2) якщо суддя прямо чи побічно заінтересований у результаті розгляду справи;

3) якщо суддя є членом сім'ї або близьким родичем сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді.

Закон не перераховує всіх можливих підстав для відводу або самовідводу, однак особа, яка заявляє про відвід судді, має надати конкретні факти і мотиви такого відводу. Суддя відводиться також за наявності обставин, які встановлені ст. 28 КАС України і встановлюють недопустимість повторної участі судді у розгляді адміністративної справи, зокрема:

1) якщо суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, бере участь у вирішенні цієї самої справи в суді апеляційної, касаційної інстанції, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередньої постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі;

2) якщо суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді апеляційної інстанції, бере участь у вирішенні цієї самої справи в суді першої чи касаційної інстанції, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду касаційної інстанції;

3) якщо суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді касаційної інстанції, бере участь у вирішенні цієї самої справи в суді першої чи апеляційної інстанції, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді після скасування постанови або ухвали суду касаційної інстанції;

4) якщо суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи за винятковими обставинами, бере участь у вирішенні цієї самої справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції.

До складу суду не можуть також входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя.

Підставами для відводу секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача є підстави 1—4, зазначені вище для відводу судді. Крім того, відводи експерту чи спеціалісту можуть бути заявлені:

1) якщо експерт або спеціаліст перебував чи перебуває в службовій або іншій залежності від осіб, які беруть участь у справі;

2) якщо експерт або спеціаліст проводили ревізію, перевірку тощо, матеріали яких використовуються при розгляді даної справи;

3) якщо з'ясування обставин, які мають значення для справи, виходить за межі сфери спеціальних знань експерта, спеціаліста.

Як суддя, так і експерт, спеціаліст, перекладач, секретар судового засідання можуть заявити самовідвід.

Про відвід (самовідвід) за наявності підстав, зазначених у статтях 27—29 КАС України подається заява особами, які беруть участь у справі до початку судового розгляду. Для цього головуєчий після відкриття судового засідання і повідомлення про повне фіксування судового процесу технічними засобами оголошує склад суду і роз'яснює права відводу (ст. 127 КАСУ). Він не здійснює після оголошення складу суду і прізвища осіб, які беруть участь у справі. Така детальна регламентація питань, пов'язана з відводами, є процесуальним засобом об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи. Після початку судового розгляду заявляти відвід (самовідвід) можна лише у разі, якщо про підставу відводу стало відомо після початку судового розгляду. Заява про відвід може бути зроблена як письмово, так і усно, але в будь-яких випадках відвід повинен бути вмотивований і мають бути надані докази про неможливість участі в судовому процесі того чи іншого учасника процесу. Письмовий відвід долучається до матеріалів справи, а усний має бути занесений до протоколу судового засідання (журналу судового засідання).

У разі заявлення відводу (самовідводу) суд повинен вислухати особу, якій заявлено відвід, якщо вона бажає дати пояснення, а також думку осіб, які беруть участь у справі. Якщо заява про відвід ґрунтується на підставах, передбачених статтями 27—29 КАС України, відвід здійснюється без обговорення, а якщо заява ґрунтується не на зазначених фактах, то суд повинен з'ясувати достатність підстав для відводу.

Відвід учасника процесу вирішується в нарадчій кімнаті ухвалою суду, що розглядає справу. У разі відводу судді, який розглядає справу одноособово, питання про його відвід вирішується ним самим у нарадчій кімнаті та оформляється ухва-

лою. Заява про відвід кільком суддям або всьому складу суду вирішується у нарадчій кімнаті простою більшістю голосів.

Ухвала про відвід окремо не оспорюється, а заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги.

У разі задоволення відводу судді, який одноособово розглядає справу, адміністративна справа розглядається іншим суддею в тому самому адміністративному суді. При задоволенні відводу судді або всього складу суду, якщо справа розглядається колегією суддів, адміністративна справа розглядається: а) тим самим кількісним складом колегії суддів; б) без участі відведеного судді або іншим складом суддів. Якщо після задоволення відводів неможливо утворити новий склад суддів, то вирішується судом питання про передачу справи до іншого суду в порядку, встановленому ст. 22 КАС України.

11.5. Судові виклики та повідомлення

З метою забезпечення права на судовий захист законодавець встановлює, що ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції (ч. 3 ст. 6 КАСУ). Особи, які беруть участь у справі, мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів (п. 1 ч. 3 ст. 49 КАСУ). Реалізація цих норм може бути здійснена шляхом забезпечення повної інформованості зацікавлених осіб в адміністративній справі. Забезпечує інформування зацікавлених осіб (тобто повідомлення їх про всі процесуальні дії, вчинені судом) секретар судового засідання (ч. 1 ст. 63 КАСУ).

Офіційні повідомлення залежно від процесуальної ситуації, а також процесуального рішення, що приймалося судом, вчиняються в наступних формах:

а) у формі судових повісток про виклик, які надсилаються особам, що беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, якщо суд визнав обов'язковою особисту участь таких осіб у судовому розгляді (ч. 2 ст. 33 КАСУ);

б) у формі повісток-повідомлень, які надсилаються особам, що беруть участь у справі, з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою (ч. 2 ст. 33 КАСУ).

Наприклад, у випадках передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого (ст. 22 КАСУ), поновлення та продовження строків (ст. 102 КАСУ) тощо;

в) у формі вручення повідомлення під розписку осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів, які були присутні у судовому засіданні (ч. 3 ст. 150 КАСУ) при оголошенні перерви у справі або коли судом відкладається розгляд справи;

г) у формі оголошення у засобах масової інформації у разі встановлення законом спрощення строків розгляду адміністративної справи (ст. 38 КАСУ) або якщо місце фактичного проживання (перебування) відповідача, третіх осіб, свідків невідоме (ст. 39 КАСУ). При цьому друкований засіб масової інформації, в якому розміщується оголошення про виклики протягом наступного року, визначається не пізніше 1 грудня поточного року.

Допускається судовий виклик або судове повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів телеграмою, факсом, телефаксом, електронною поштою, телефоном, через друкований засіб масової інформації.

Реквізити повістки про виклик і повістки-повідомлення встановлені законом (ст. 34 КАСУ) і є обов'язковими. Повістка про судовий виклик носить характер процесуального документа, який встановлює необхідність особистої явки особи до суду. Одночасно, крім інформаційної функції, повістка зобов'язує адресата повідомити про наявність поважних причин неможливості з'явитися до суду та роз'яснює наслідки неприбуття до суду.

Повістка надсилається поштою відповідно до Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1155, або може бути вручена безпосередньо в суді під розписку, а також адміністрацією місця тримання особи, якщо вона знаходиться чи перебуває під вартою, відбуває покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі чи під арештом. Особа, яка вручає повістку, зобов'язана повернути до адміністративного суду розписку адресата про одержання повістки, яка приєднується до справи. Вважається, що повістку вручено і особа, яка бере участь у справі, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач належним чином повідомлені у разі якщо:

а) повістку вручено безпосередньо адресату під розписку;

б) повістка одержана під розписку повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним;

в) повістка вручена під розписку особі, яка перебуває під вартою чи у місцях позбавлення волі;

г) повістка вручена особі, яка проживає за межами України, в порядку, встановленому міжнародними договорами;

г) повістка вручена юридичній особі, якщо це підтверджується підписом її відповідної службової особи;

д) повістка вручена посадовій чи службовій особі, яка є учасником адміністративного процесу, за місцем її служби, і це підтверджується підписом відповідної службової особи;

е) повістка вручена під розписку представникові особи, яка бере участь у справі, вважається також врученням повістки і цій особі;

є) повістка вручена під розписку безпосередньо в суді.

Повістка вручається не пізніше ніж за сім днів до судового засідання, крім випадків, коли вона вручається безпосередньо в суді. У справах, для яких встановлено скорочені строки розгляду, повістка вручається у строк, достатній для прибуття до суду.

11.6. Фіксування адміністративного процесу

Фіксування адміністративного процесу здійснюється з метою забезпечення реалізації конституційного принципу гласності судочинства (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України). Повний і точний запис судового процесу технічними засобами усуває сумніви щодо вірності і повноти ведення протоколу. Фіксування здійснюється за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Такими засобами можуть бути магнітофон, диктофон, інші пристрої звукозапису. З дозволу суду можуть бути використані й відеозаписувальні пристрої особливо у випадках, коли є потреба в наочному переконанні учасників процесу при дослідженні доказів. Особи, присутні в залі судового засідання, можуть використовувати портативні аудіотехнічні засоби. За згодою осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень, та на підставі ухвали суду в залі судового засідання можуть бути проведені фото- і кінозйомка, відео-, звукозапис із застосуванням стаціонарної апаратури та трансляція судового засідання по радіо і телебаченню (ч. 8 ст. 12 КАСУ). Отже, будь-яка інформація, зафіксо-

вана за допомогою технічних засобів відповідно до встановленої процедури, є документом. Проте офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (ч. 7 ст. 12).

Фіксування адміністративного процесу здійснюється секретарем судового засідання або за розпорядженням головуючого іншими працівниками апарату суду, про порядок і умови якого здійснюється відповідне повідомлення (ст. 126 КАСУ). Фіксування здійснюється технічними засобами, а носії інформації (касета, дискета, компакт-диск) є додатком до журналу судового засідання і після закінчення судового засідання приєднується до матеріалів справи. Журнал судового засідання ведеться секретарем судового засідання, підписується ним невідкладно після судового засідання і приєднується до справи. У журналізначаються: рік, місяць, число і місце судового засідання; найменування адміністративного суду; справа що розглядається; номер носія інформації; порядковий номер вчинення процесуальних дій; назва процесуальних дій; інші відомості, встановлені КАС України.

Разом із тим, до 1 січня 2008 р. повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу, відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень, здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. В усіх інших випадках хід судового засідання фіксується у протоколі судового засідання, у якому зазначаються:

- 1) рік, місяць, число і місце проведення судового засідання;
- 2) час початку судового засідання;
- 3) найменування адміністративного суду, який розглядає справу, прізвище та ініціали судді (суддів), секретаря судового засідання;
- 4) справа, що розглядається, імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;
- 5) відомості про присутність осіб, які беруть участь у справі, експертів, спеціалістів, перекладачів, свідків або про їх відсутність, причини відсутності та про вручення їм повісток;
- 6) відомості про роз'яснення сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їх процесуальних прав та обов'язків;
- 7) усі розпорядження головуючого та ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, а також відомості про проголошення ухвал, постановлених у нарадчій кімнаті;

8) основний зміст заяв і клопотань сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, та ходу їх обговорення;

9) основний зміст пояснень осіб, які беруть участь у справі, а також показання свідків, усні роз'яснення та доповнення експертами своїх висновків; усні роз'яснення спеціалістів;

10) подані в судовому засіданні докази, хід дослідження доказів, а у разі якщо докази не додаються до справи, — номер, дата та зміст письмових доказів, а також ознаки і властивості речових доказів;

11) зміст судових дебатів;

12) відомості про проголошення постанови, ухвали за результатами розгляду справи та роз'яснення особам, які беруть участь у справі, змісту постанови, ухвали, порядку і строку їх оскарження, а також права та строк на ознайомлення з протоколом судового засідання, подання на нього зауважень;

13) час закінчення судового засідання у справі.

У протоколі судового засідання відображаються всі істотні моменти розгляду справи в тій послідовності, в якій вони мали місце в судовому засіданні.

Протокол складається секретарем судового засідання. Протокол повинен бути оформлений та підписаний головуючим і секретарем судового засідання не пізніше трьох днів із дня закінчення судового засідання. У разі необхідності строк для оформлення та підписання протоколу може бути продовжений головуючим, але не більше ніж на десять днів після закінчення судового засідання. Про підписання протоколу повідомляються особи, які беруть участь у справі.

Особи, які беруть участь у справі, мають право знайомитися з протоколом судового засідання і протягом трьох днів після їх повідомлення про підписання протоколу або після закінчення строку на підписання протоколу подавати свої письмові зауваження щодо неповноти або неправильності протоколу.

Головуючий розглядає зауваження до протоколу і в разі згоди з ними посвідчує їх правильність. У разі незгоди головуючого із поданими зауваженнями вони розглядаються судом з повідомленням осіб, які брали участь у справі, про дату, час і місце проведення судового засідання.

Розглянувши зауваження, суд постановляє ухвалу, якою посвідчує правильність зауважень або відхиляє їх. У разі пропуску строку подання зауважень і відсутності підстав для його поновлення суд залишає їх без розгляду.

Зауваження повинні бути розглянуті не пізніше п'яти днів із дня їх надходження до суду.

Зауваження приєднуються до справи, в тому числі, якщо їх не було розглянуто у зв'язку з вибуттям головуючого.

Особи, які беруть участь у справі, мають право ознайомитися із технічним записом і журналом судового засідання та протягом семи днів із дня проголошення рішення у справі подати до суду письмові зауваження щодо їх повноти або неправильності. У разі пропущення цього строку подання зауважень головуючий залишає їх без розгляду.

На вимогу особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду може бути здійснене повне або часткове відтворення технічного запису судового засідання, метою якого є, на нашу думку, пересвідчитися у вірності, повноті та черговості фіксування процесуальних дій у судовому засіданні технічними засобами. На клопотання особи, яка бере участь у справі, за розпорядженням головуючого може бути здійснене на платній основі повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання, а також отримання копії інформації з носія, на якому здійснено технічний запис судового засідання.

У разі вчинення окремої процесуальної дії поза залу судового засідання або під час виконання судового доручення складається протокол, зміст якого наводиться у ст. 46 КАС України. Протокол після його складання та ознайомлення з ним усіх присутніх осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів підписується секретарем судового засідання і суддею. Під час вчинення зазначених дій також можуть застосовуватися технічні засоби.

11.7. Судові витрати

Судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

За звернення до адміністративного суду фізична або юридична особа сплачує судовий збір. Відповідно до перехідних положень КАСУ до набрання чинності законом, який регулює порядок сплати і розміри судового збору, судовий збір при зверненні до адміністративного суду сплачується у порядку, встановленому законодавством для державного мита.

За подання адміністративного позову сплачується судовий збір у розмірі 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів грома-

дзян, що на даний час становить 3 грн 40 коп. (відповідно до підпункту «б» п. 1 ст. 3 Декрету КМУ «Про державне мито» від 21 січня 1993 р.). Проте, якщо в адміністративному позові одночасно заявлено й майнові вимоги про стягнення грошових коштів, то сума судового збору становить один відсоток від розміру таких вимог, але не більше ніж на 1700 грн (п. 3 Розділу «Прикінцеві та перехідні положення» КАСУ).

За обґрунтованим клопотанням (воно може бути викладене в самій позовній заяві), вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі, суд може звільнити позивача від сплати судового збору або розстрочити його сплату на підставі ст. 88 КАСУ.

Аналіз норм щодо сплати і повернення судового збору дає можливість зробити наступні висновки.

1. Встановлення судового збору за здійснення адміністративного судочинства певним чином примушує сторони більш виважено вирішувати спірні питання і утримуватися від необґрунтованих позовів.

2. Сплата судового збору покладена законом на осіб, що мають зацікавленість у справі — позивача, відповідача та третіх осіб, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

3. У разі повернення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги, а також у разі відмови у відкритті провадження у справі чи залишення позовної заяви, заяви за нововиявленими обставинами або скарги без розгляду (крім випадків, якщо такі заяви залишено без розгляду внаслідок повторного неприбуття позивача або за його клопотанням), судовий збір за клопотанням особи, яка його сплатила, їй повертається. До витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать:

1) витрати на правову допомогу — витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, який надає правову допомогу за договором. Ці витрати несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги, передбаченої законом;

2) витрати сторін та їх представників, що пов'язані із прибуттям до суду (витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту, найманням житла). Ці витрати також покладаються на сторони. Стороні, на користь якої ухвалено судові рішення, і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представнику сплачуються іншою стороною добові, компенсація за втрачений заробіток;

3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, несе сторона, яка заявила клопотання про виклик свідків, залучення спеціаліста, перекладача та проведення судової експертизи. Перекладачам, свідкам, спеціалістам, експертам оплачується проїзд, добові у разі переїзду до іншого населеного пункту, винагорода за виконану роботу.

4) витрати, пов'язані з провадженням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, несе сторона, яка заявила клопотання про вчинення цих дій.

Розподіл судових витрат, пов'язаних з розглядом справи, залежить від обставин:

- а) на чию користь ухвалене рішення;
- б) хто є позивачем;
- в) обсягу задоволення вимог;
- г) умов вирішення справи (шляхом відмови позивача від позову чи примиренням сторін).

Отже, якщо рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень — всі здійснені стороною і документально підтверджені судові витрати сплачуються з бюджету, а якщо рішення ухвалене на користь сторони, яка є суб'єктом владних повноважень, усі здійснені нею і документально підтверджені судові витрати суд присуджує стягнути з іншої сторони.

У справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

Якщо адміністративний позов задоволений частково, судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому пропорційно задоволеним його вимогам.

У разі відмови позивача від адміністративного позову понесені ним витрати відповідачем не відшкодовуються, а витрати відповідача за його заявою стягуються з позивача. Однак якщо позивач відмовився від позову внаслідок задоволення його вимог після звернення до суду, за заявою позивача суд всі понесені позивачем витрати стягує з відповідача.

Якщо спір вирішується шляхом примирення і сторони не дійшли згоди щодо розподілу судових витрат, то кожна сторона у справі несе половину судових витрат.

Підвідомчість та підсудність справ адміністративному суду

12.1. Підвідомчість адміністративних справ

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства¹. Але який конкретно суд повинен розглядати ту чи іншу справу, залежить від розмежування компетенції між ними в здійсненні правосуддя. Відповідно до такого розмежування правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення (ст. 4 КАСУ). В цьому зв'язку деякі автори підкреслюють, що визначальним для засвоєння завдань діяльності адміністративних судів є поняття справи адміністративної юрисдикції².

Як на нашу думку, такий підхід до визначення (засвоєння) завдань адміністративного суду аж ніяк не характеризує сферу діяльності та компетенцію адміністративних судів. Адже право вирішення адміністративних справ надане не тільки судовим, а й державним органам адміністративної юрисдикції, органам місцевого самоврядування тощо. Для відмежування компетенції судів загальної юрисдикції (а адміністративний суд є судом юрисдикції) від компетенції інших юрисдикційних органів, у тому числі й відмежування між судами, вводиться поняття «підвідомчості» справ. Щоправда, законодавець використовує поняття «компетенція» (ст. 17 КАСУ) або ще ширше поняття

¹ Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // ВВР. — 2002. — № 27—28. — Ст. 1.

² Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: Навч. посібник. — К.: Алерта; КНТ, 2006. — С. 77.

«адміністративна юрисдикція». Проте і компетенція, і адміністративна юрисдикція — це встановлені законом повноваження суду, які пов'язані скоріше з визначенням порядку відправлення правосуддя, ніж з визначенням кола справ віднесення до відання того чи іншого суду.

На наш погляд, інститут підвідомчості науково обґрунтований в юридичній літературі¹, традиційно використовувався законодавцем для визначення кола справ, віднесених до відання органів адміністративної юрисдикції (гл. 17 КУпАП). Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення є одним із наукових прийомів (засобів) розмежування компетенції юрисдикційних органів та має практичне значення для розгляду і вирішення адміністративної справи.

Поважаючи процесуальні новели у Кодексі адміністративного судочинства України, а також у Цивільному процесуальному кодексі України, вбачаємо за доцільне, з точки зору наукового обґрунтування, розмежування повноважень між судами досліджувати з позицій підвідомчості справ.

Підставою розмежування підвідомчості справ між судами та іншими юрисдикційними органами є чотири загальні критерії (ознаки):

- а) наявність правового спору чи спору про право у відповідній сфері правового регулювання;
- б) суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі;
- в) змістовний (предметний) склад спору;
- г) непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних органів (судів) на спірні правовідносини, визначені законом.

Наявність правового спору є обов'язковим критерієм при вирішенні питання щодо підвідомчості справи суду. Для адміністративного судочинства це може бути лише *публічно-правовий спір*, який характеризується наступними ознаками:

- 1) це — спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сфері виконавчої влади або місцевого самоврядування, тобто наявність спірних правовідносин;
- 2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, приводом для якого є негативне став-

¹ *Чорнооченко С. І.* Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 86; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одісей, 2005. — С. 74; *Щербина В. С.* Господарське право: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 461.

лення одного із суб'єктів конкретного публічного правовідношення до прийняття, виконання або невиконання закріплених законодавством правил поведінки;

3) наявністю права: на захист суб'єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмежень; вимагати від державних органів дотримуватися, охороняти і захищати гарантовані законом права, свободи, інтереси; звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень;

4) імперативністю у правовідносинах та домінуванням публічного інтересу в реалізації таких правовідносин.

Отже, *публічно-правовий спір* — це суперечність між суб'єктами публічно-правових відносин, яка виникає з приводу їх прав і обов'язків або визнання правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень¹.

Важливим критерієм визначення підвідомчості справ адміністративному суду є *суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі*. Особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ст. 47 КАСУ). Визначальне рішення у суб'єктному складі мають сторони процесу — позивач і відповідач. *Позивачем* можуть бути громадяни, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. *Відповідачем* в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Фізичні та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише у справах:

1) про тимчасову заборону (припинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

5) в інших випадках, встановлених законом (ст. 500 КАСУ).

Аналіз норм ст. 17 КАС України показує, що обов'язковою стороною (у переважній більшості — відповідачем) у публічно-

¹ Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України // В. В. Кравченко, О. Ю. Янчук, Е. Ф. Демський. — К., 2006. — С. 14.

правовому спорі повинен бути суб'єкт владних повноважень. Схематично це може бути так:

а) особа (позивач) — суб'єкт владних повноважень (відповідач);

б) суб'єкт владних повноважень (позивач) — суб'єкт владних повноважень (відповідач);

в) суб'єкт владних повноважень (позивач) — особа (відповідач).

Таким чином, *суб'єктивний склад осіб, які беруть участь у справі* — це сукупність визначених законом учасників публічних правовідносин, в яких однією із сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень.

Змістовний (предметний) склад спору характеризується установленням законом підвідомчих адміністративному суду груп правових спорів у публічних правовідносинах. Закон (ст. 17 КАСУ) визначає п'ять груп правовідносин, на які поширюється компетенція адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ:

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.

У контексті зазначеної норми *предметом оскарження* є рішення (правові акти), дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Правовий акт — це офіційно оформлений результат волевиявлення органів державної влади чи місцевого самоврядування, здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків¹. Правові акти поділяються на нормативні та індивідуальні.

Нормативні акти — це правові акти, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми, містять загальні правила поведінки, розраховані на тривале застосування та адресовані невизначеному колу осіб.

Індивідуальні акти — це правові акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків, мають правозастосовчий характер, відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних правовідносин.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 2. Особлива частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 286—287.

Правові акти повинні відповідати вимогам Конституції і законам України, не порушувати та не обмежувати встановлених і гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб. Видання акта має бути здійснене уповноваженим на це органом, посадовою особою в межах їх компетенції.

Дії — це активна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Бездіяльність — це пасивна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на реалізацію чи обмеження реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Під публічною службою розуміється 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 (п. 15 ст. 3 КАСУ).

Варто звернути увагу на те, що позивачем у спорах, пов'язаних із відносинами публічної служби, в основному є особа, що бажає перебувати, перебуває або перебувала на публічній службі, а відповідачем — орган, з яким службовець перебуває у правовідносинах з приводу публічної служби. Проте в окремих випадках позивачем може бути суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — особа, яка перебуває на публічній службі. Наприклад, дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі порушення ним вимог несумісності, встановлених Конституцією чи законами України. До речі, доцільно було б доповнити п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України нормою щодо розгляду дострокового припинення повноважень (відкликання) депутата у разі невиконання ним повноважень депутата, порушення правових, моральних, релігійних норм тощо як одного із правових елементів механізму дострокового припинення повноважень народних обранців.

Спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів.

Спори між суб'єктами владних повноважень належать до так званих компетентних спорів. Особливістю цих спорів є:

а) позивачем може бути лише суб'єкт владних повноважень;

б) з позовом до адміністративного суду суб'єкт владних повноважень звертається у випадку, якщо він вважає, що відповідач своїми рішеннями або діями втручається в його компетенцію, або що прийняття такого рішення чи вчинення такої дії є його прерогативою, а не відповідача;

в) вторгнення одного органу владних повноважень в компетенційну сферу діяльності іншого органу владних повноважень, що може приймати форму фактичного присвоєння повноважень останнього і створення перешкод для їх самостійного здійснення;

г) наявність законодавчої колізії норм, недосконалість законодавчої бази та невиключеність зловживань, що проявляються у привласненні чужих повноважень або перевищенні власних повноважень.

Найчастіше такі спори можуть виникати з приводу реалізації делегованих повноважень, оскільки законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не передбачається чітко виписаного та вичерпного переліку делегованих повноважень, що не виключає певних об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, а також відповідного протистояння сторін.

До компетенційних спорів належать також спори, що виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів. *Адміністративний договір* — дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (п. 14 ст. 3 КАСУ).

Водночас слід погодитися з авторами посібника «Основи адміністративного судочинства в Україні» в частині, що адміністративним судам підвідомчі тільки частково спори, що виникають із адміністративних договорів, а саме та частина договорів, обома сторонами у яких є суб'єкти владних повноважень¹.

Дійсно, якщо другою стороною в адміністративному договорі є приватна чи юридична особа, то не виключено, що спір

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 172—174.

може бути розглянуто у порядку цивільного чи господарського судочинства.

Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Такі справи розглядаються за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, а відповідачами можуть бути фізичні чи юридичні особи, які в цих правовідносинах не виступають як суб'єкти владних повноважень. Це справи, передбачені ч. 4 ст. 50 КАС України. До них належать спори щодо примусового анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, обмеження реалізації права на мирні зібрання тощо. У більшості випадків такі спори впливають із вимог Конституції та законів України.

Пункт 5 ч. 4 ст. 50 КАС України передбачає, що фізичні та юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень та «в інших випадках, встановлених законом». Це не виключає можливості розширеного тлумачення, на свій розсуд, суб'єктом владних повноважень спорів, які можуть належати до розгляду адміністративним судом, що може вплинути на ступінь довіри до адміністративних судів. Якщо пункти 1—4 цієї норми виписані законодавцем повністю і зазначені у них спори виникають із суто публічно-правових відносин, то п. 5 — це не кращий варіант законотворчості.

Прикладом «інших справ у випадках, встановлених законом», про що кажуть автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства в Україні», можуть бути спори про:

- виселення із службового житла або самовільно заселених будинків, що знаходяться у віданні адміністративного органу;
- припинення діяльності юридичної особи чи фізичної особи—підприємця у разі продовження чи здійснення ними діяльності, що заборонена законом;
- справи про визнання протиправними актів підприємств, інших суб'єктів господарювання, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів місцевого самоврядування, за позовом органу чи посадової особи місцевого самоврядування¹.

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 176.

Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

До цієї категорії належать спори, які за своєю правовою природою є конституційно-правовими. Тому і процедура розгляду таких спорів має певні особливості. У Кодексі адміністративного судочинства визначаються особливості розгляду і вирішення цієї групи спорів (статті 172—176 КАСУ), причому з наданням можливості суду розширеного або звуженого тлумачення положень Кодексу з урахуванням розвитку матеріального права про вибори чи референдум¹.

Отже, *змістовний (предметний) склад спору* — це правове вираження повноважень адміністративного суду щодо розгляду і вирішення окремих груп публічно-правових спорів.

Непоширеність юрисдикції інших юрисдикційних органів (судів), крім адміністративного суду, на спірні публічно-правові відносини, визначені законом, є важливою гарантією компетентності вирішення справи відповідно до закону. Частина 2 ст. 17 КАС України встановлює, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статусу (положення) об'єднання громадян віднесені до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Виходячи від зворотного, компетенція інших юрисдикційних органів також не може поширюватися на спори, віднесені законом до відання адміністративного суду. Однак питання відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів залишається складним. Наприклад, критерієм розмежування між адміністративною та іншими видами юрисдикції є норми, закріплені ч. 2 ст. 2 та ч. 2 ст. 4 КАС України, за якими:

- а) до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи діяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження;

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 178.

б) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

На перший погляд, ніби існує на законодавчому рівні розмежування компетенції. Однак більш повне вивчення цього питання потребує додаткових критеріїв і ознак. Так, предметом аналізу конституційної юрисдикції є нормативні акти, вичерпний перелік яких визначено ст. 150 Конституції України щодо їх конституційності. Разом із тим, адміністративні суди також уповноважені розглядати правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим на предмет їх законності. Отже, Конституційний Суд України розглядає правові акти на предмет їх конституційності, а адміністративний суд розглядає такі самі акти на предмет законності. Крім того, адміністративний суд може теж визнавати неконституційними, але інші підзаконні правові акти. В цьому зв'язку для більш чіткого розмежування повноважень між Конституційним Судом України і адміністративним судом Пленум Верховного Суду України у постанові «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9 зазначив, що суди загальної юрисдикції не вправі, застосовуючи Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закони чи правові акти, перераховані у ст. 150 Конституції України, оскільки це віднесене до виключної компетенції Конституційного Суду України.

Певні питання виникають при розмежуванні компетенції судів адміністративної і кримінальної юрисдикцій; адміністративної і цивільної (господарської) юрисдикцій; адміністративної юрисдикції і повноважень громадських організацій, що при застосуванні потребує ретельного вивчення норм матеріального права та порівняльного аналізу процесуальних відносин.

Недотримання правил підвідомчості справ органам юрисдикційних повноважень (суду) тягне за собою процесуально-правові наслідки, як, наприклад, відмова у прийнятті позовної заяви (ч. 1 ст. 109 КАСУ), припинення провадження у справі (ч. 1 ст. 157 КАСУ) і, врешті-решт, визнання рішення суду нечинним у зв'язку з порушенням процесуальних норм за процесуальними ознаками.

12.2. Поняття підсудності адміністративних справ

Система адміністративних судів України складається з чотирьох ланок: а) місцеві суди; б) апеляційні суди; в) Вищий адміністративний суд України; г) Верховний Суд України. Але який конкретно суд повинен розглядати ту чи іншу адміністративну справу, залежить від підсудності цих справ. Тобто, для того щоб звернутися до суду за захистом прав, свобод та інтересів позивача, треба чітко усвідомлювати правила підсудності, які встановлюються законом з урахуванням низки юридичних ознак, властивостей та особливостей провадження певних (конкретних) груп адміністративних справ.

На відміну від *підвідомчості*, яка розмежовує компетенцію між юрисдикційними органами (судами також) у сфері всієї процесуальної діяльності за ознаками наявності або відсутності конкретного виду правового спору чи спору про право, суб'єктивного складу учасників справи та змістовних вимог спору, *підсудність* розмежовує компетенцію юрисдикційних органів (судів також) у конкретних процесуальних провадженнях щодо розгляду і вирішення справ з урахуванням юридичних ознак та особливостей. Визначити підсудність означає встановити, якої ланки, який суд згідно із законом повинен здійснювати судочинство в тій чи іншій справі у підвідомчих йому провадженнях.

Критерієм визначення законодавцем компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення адміністративної справи є правила, в основу яких покладені наступні юридичні ознаки та властивості:

- 1) юридична природа і характер публічно-правового спору, його предметна спрямованість;
- 2) суб'єктивний склад сторін спірних правовідносин;
- 3) місцезнаходження позивача та відповідача;
- 4) компетентність органу владних повноважень за його ієрархічною структурою побудови, приналежністю до державних чи громадських органів;
- 5) рівень і повноваження адміністративних судів;
- 6) особливості проваджень окремих видів публічно-правових спорів тощо.

Отже, розподіл справ між адміністративними судами і закріплення їх правовими нормами здійснюється законодавцем

саме з урахуванням зазначених юридичних ознак процесуальних правовідносин у публічній сфері.

Таким чином, *підсудність* — це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесене законом до компетенції певного адміністративного суду.

Підсудність згідно із законом поділяється на три види: а) предметну; б) територіальну; в) інстанційну.

12.3. Предметна підсудність адміністративних справ

Предметна підсудність визначається: доступністю правосуддя для людини; характером публічно-правового спору; суб'єктивним складом сторін спірних правовідносин. Так, з урахуванням запровадженої дворівневої системи місцевих адміністративних судів, відповідно до ст. 18 КАС України можна запропонувати таку класифікацію.

1. *Місцевим загальним судам як адміністративним судам першої інстанції* підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАСУ);

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про призначення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАСУ).

Зазначені справи мають велике поширення у суспільстві, а тому повинні розглядатися судами, найбільш доступними для людини як за місцем проживання (перебування), так і за традиційно усталеними відносинами. Такими судами є місцеві загальні районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, а також суди військових гарнізонів як адміністративні суди (ч. 4 ст. 22 Закону «Про судоустрій України»). Усі спори в таких випадках вирішуються одноособово суддями.

За характером публічно-правового спору ці справи пов'язані з: а) публічними відносинами у сфері діяльності лише органів чи посадових осіб місцевого самоврядування; б) публічними відносинами з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів

владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, тобто відносинами щодо правомірності накладення адміністративних стягнень суб'єктом владних повноважень.

За суб'єктивним складом сторін спірних правовідносин ці справи характеризуються тим, що: а) відповідачем може бути орган чи посадова особа (наприклад сільський голова) місцевого самоврядування або посадова чи службова особа (наприклад, працівники виконкому) органу місцевого самоврядування; б) позивачем може бути лише фізична чи юридична особа, яка не є суб'єктом владних повноважень; в) відповідачем щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності також можуть бути:

- адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад;
- районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди;
- органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в порядку підвідомчості, встановленому гл. 17 КУпАП та іншими законами України.

Варто звернути увагу, що законодавець, встановлюючи можливість розгляду спорів з приводу (неправомірного) притягнення до адміністративної відповідальності (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України), *в порядку позовного провадження* не виключає можливості оскаржити притягнення до адміністративної відповідальності *в порядку провадження за скаргою*, встановленому гл. 24 КУпАП та іншими законами України. Збереження оскарження за скаргою постанов у справі про адміністративне правопорушення, на нашу думку, ґрунтується на тому, що провадження за скаргою забезпечує швидкість розгляду справи та економічність. Розгляд у позасудовому порядку будь-якої адміністративної справи — це частина управлінської діяльності, якій властива певна оперативність. Адже строк подачі скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення (ст. 289 КУпАП), строк розгляду цієї скарги (ст. 292 КУпАП) визначся у 10 днів. Відповідно зменшуються і витрати на розгляд таких справ. Крім цього, особа, яка оскаржила постанову про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита (ч. 4 ст. 288 КУпАП).

2. Окружним адміністративним судам як місцевим судам першої інстанції підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією із сторін є орган державної виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки (ч. 2 ст. 18 КАС України).

Отже, останньою частиною речення законодавець звертає увагу і встановлює, що окружним адміністративним судам *не підсудні* справи щодо дій чи бездіяльності органів владних повноважень у сфері притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності. Спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності віднесено до підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів у порядку провадження *за позовом*, установленим КАС України, або в порядку провадження *за скаргою* відповідно до гл. 24 КУпАП.

За характером публічно-правового спору ці справи пов'язані з публічними відносинами у сфері діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів.

За суб'єктним складом сторін спірних правовідносин ці справи характеризуються тим, що: а) відповідачами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і фізичні чи юридичні особи у випадках, встановлених законом (наприклад дострокове припинення повноважень народного депутата України або тимчасове припинення діяльності громадської організації чи її ліквідація); б) позивачами можуть бути як фізичні чи юридичні особи, так і суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом (наприклад спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління).

Створення більш високого рівня місцевих адміністративних судів першої інстанції незалежного від районного адміністративно-територіального устрою, а також віднесення до їх підсудності адміністративних справ, пов'язаних з публічними відносинами у сфері діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів дає можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також додаткові гарантії особі щодо незалежного розгляду справи.

3. Місцевим загальним судам як адміністративним судам або окружним адміністративним судам як судам першої інстанції за вибором позивача підсудні:

1) адміністративні справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 18 КАСУ);

2) адміністративні справи, предметна підсудність яких не визначена Кодексом адміністративного судочинства України (ч. 5 ст. 18 КАС України).

Дане положення надає особі можливість самостійно визначати, до якої з ланок системи місцевих адміністративних судів їй звернутися. Звернення до місцевого загального суду як адміністративного суду є більш доступним, а звернення до окружного адміністративного суду надає додаткові гарантії щодо незалежності розгляду адміністративної справи¹.

За характером публічно-правового спору і за суб'єктом складом ці справи характеризуються тим, що спори виникають у сфері публічної діяльності лише місцевих органів виконавчої влади і відповідачем може бути лише посадова чи службова особа місцевого органу виконавчої влади, а також суб'єкт, що виконує делеговані повноваження. Такі спори можуть розглядатися як одноособово суддею, так і колегіально у складі трьох суддів.

4. Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (ч. 4 ст. 18 КАС України).

За характером публічно-правового спору і суб'єктом складом ці справи пов'язані з реалізацією виборчих прав, які потребують оперативного, швидкого і остаточного вирішення спору, тому вони віднесені за підсудністю до компетенції Вищого адміністративного суду України. Особливості провадження в цих справах регламентуються ч. 3 ст. 172 та ст. 176 КАС України.

Спори в таких випадках розглядаються і вирішуються колегією у складі не менше п'яти суддів.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одіссей, 2005. — С. 78.

Слід звернути увагу, що окремі правила предметної підсудності регламентуються також гл. 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАС України.

12.4. Територіальна підсудність адміністративних справ

Територіальна підсудність визначається місцезнаходженням позивача та відповідача, а також рівнем повноважень адміністративного суду. Вона встановлює територіальну компетенцію кожного суду з вирішення адміністративних справ. Територіальна підсудність розмежовує предметну компетенцію судів одного рівня залежно від місця розгляду справи та визначає, в якому конкретно адміністративному суді повинна бути розглянута і вирішена дана адміністративна справа. Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 19) залежно від місцезнаходження сторін та характеру публічно-правового спору вирізняє: *загальну, виняткову, виключну та альтернативну територіальну підсудність*.

Загальна територіальна підсудність формує основне правило, за яким адміністративний позов подається до суду за місцезнаходженням відповідача (ч. 1 ст. 19 КАСУ). Як вірно і влучно пояснюють автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства в Україні», обрання цього правила обумовлене тим, що рішення (нормативно-правовий акт) суб'єкта владних повноважень стосується прав багатьох осіб і, відповідно, може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникли б ситуації, коли правомірність такого рішення перевірялася б паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок можливі різні результати перевірки. Щоб не виникало подібних ситуацій і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, *запроваджене правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача* (виділено нами. — Е. Д.)¹. Це правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень. Дійсно, з ме-

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 60.

тою однакового розуміння рішення (нормативно-правового акта) суб'єкта владних повноважень та забезпечення принципів верховенства права і законності при здійсненні правосуддя в адміністративних судах й вводиться правило, що розгляд справи здійснюється судом, юрисдикція якого поширюється на територію місцезнаходження відповідача. Саме це правило характерне для адміністративного судочинства.

Виняткова територіальна підсудність формує правило, за яким у разі оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача (ч. 2 ст. 19 КАСУ).

Різноманіття публічних правовідносин у сфері управлінської діяльності вимагає для їх врегулювання прийняття рішень суб'єктом владних повноважень не тільки загального характеру, а й правових актів, що стосуються інтересів конкретної особи. В таких випадках немає потреби, щоб справа розглядалася лише в окремо визначеному суді за місцем знаходження відповідача без урахування принципу наближеності суду до особи, права і інтереси якої порушено. Тобто законодавець робить виняток із загального правила подання позову до суду за місцем знаходження відповідача і встановлює правило, за яким справи, що стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Оскільки таких справ найбільше, то навряд чи можна вважати, що розгляд справи за місцем знаходження відповідача є універсальним правилом в адміністративному судочинстві. Скоріше, навпаки — зазвичай адміністративні справи розглядаються за місцем знаходження позивача¹. Не можна не погодитися з цим висновком, адже за місцем знаходження позивача вирішуються також справи, якщо ним є суб'єкт владних повноважень.

Отже, зміст частин 1 і 2 ст. 19 КАС України дає можливість зробити висновок, що адміністративні справи розглядаються і вирішуються адміністративними судами:

а) за місцем знаходження *відповідача* у випадках, коли відповідачем є:

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 61.

— суб'єкт владних повноважень у разі оскарження нормативно-правових актів;

— фізична чи юридична особа, якщо позов подано суб'єктом владних повноважень;

б) за місцем знаходження *позивача* у випадках, коли позивачами є:

— фізична чи юридична особа у разі захисту особистих прав і інтересів;

— суб'єкт владних повноважень, якщо позов подано до іншого суб'єкта владних повноважень.

Виключна територіальна підсудність формує правило, за яким оскарження окремих категорій адміністративних справ здійснюється спеціально визначеним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ч. 3 ст. 19 КАС України). Виключна територіальна підсудність унеможлиблює вибір позивачем іншого суду для розгляду і вирішення адміністративних справ, визначених адміністративним процесуальним законом.

До виключної підсудності до окружного адміністративного суду м. Києва віднесено:

1) адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України (наприклад нормативно-правові акти Вищої Ради юстиції України);

2) адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їх посадова чи службова особа;

3) адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

Крім цього, гл. 6 Розділу III КАС України «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» до виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна компетенція якого поширюється на м. Київ, віднесено:

1) усі рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії (крім тих, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму) оскар-

жуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ч. 3 ст. 172 КАСУ);

2) позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до окружного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ч. 3 ст. 175 КАСУ);

3) позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ч. 1 ст. 180 КАСУ);

Зазначеною главою також передбачені спеціальні правила територіальної підсудності, наприклад:

1) рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, а також членів цих комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду чи місцевого загального суду як адміністративного суду відповідно і залежно від рівня виборчої комісії (частини 4—5 ст. 172 КАСУ);

2) адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 2 ст. 173 КАСУ);

3) позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за їх місцезнаходженням (ч. 3 ст. 174 КАСУ);

4) органи виконавчої лади, місцевого самоврядування мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону або обмеження права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 182 КАСУ);

5) організатори зборів, мітингів, походів мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ч. 1 ст. 180 КАСУ).

Альтернативна територіальна підсудність формує правило, за яким у разі невизначеності територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАСУ). Отже, позивач за власним розсудом може звернутися до місцевого загального суду як адміністративного за місцем знахо-

дження або до окружного адміністративного суду як суду першої інстанції, але з дотриманням при цьому правил предметної підсудності.

Частиною 3 ст. 175 КАС України передбачені спеціальні правила альтернативної територіальної підсудності, за якими:

1) позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної, міської ради подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена;

2) позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партій, місцевої організації партії, їх посадових осіб та інших осіб, передбачених частинами 1 та 2 ст. 175 КАС України, подається до окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Законодавець не регулює територіальної підсудності спорів, що виникають із адміністративного договору, проте автори науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України зазначають, що такі спори мають бути підсудні адміністративному суду за місцем виконання договору, якщо у договорі не визначена інша підсудність¹, з чим варто погодитися, адже виникнення таких спорів у практичній діяльності не виключене.

12.5. Інстанційна підсудність адміністративних справ

Інстанційна підсудність визначається установленням судів, які мають розглядати конкретну адміністративну справу в першій, апеляційній та касаційній інстанціях. При виробленні правил інстанційної підсудності дотриманий принцип, за яким кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції за винятком випадків, коли Вищий адміністративний суд України як суд касаційної інстанції розглядає адміністративні справи як суд першої і останньої інстанції або як суд апеляційної інстанції. Отже, Кодекс адміністративного судочинства України встановлює наступну інстанційну підсудність.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові / С. В. Ківалов, О. І. Харитонів, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 80.

1. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції.

Вищий адміністративний суд України розглядає адміністративні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, а також скасування реєстрації кандидата на пост Президента України і вирішує їх як *суд першої і останньої інстанції*.

2. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їх територіальної юрисдикції в апеляційному порядку як *суди апеляційної інстанції*.

Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, щодо дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії (крім встановлення нею результатів виборів та всеукраїнського референдуму), як *суд апеляційної інстанції* (ч. 6 ст. 177 КАСУ).

3. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як *суд касаційної інстанції*.

Різновидом касаційного провадження є перегляд судових рішень за винятковими обставинами (ч. 2 ст. 235 КАС) або як називається в літературі — повторна касація.

Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами. Такими обставинами, відповідно до ст. 237 КАС України можуть бути:

- 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;
- 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

12.6. Підсудність за зв'язком вимог

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ч. 1 ст. 21 КАСУ). Такими вимогами, наприклад, можуть бути: вимога визнання нечинним рішення суб'єкта

владних повноважень; вимога повернути виконання нечинного рішення суб'єкта владних повноважень; вимога про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень тощо. Ці вимоги пов'язані між собою, що дає можливість розглянути їх в одному процесі.

Правила підсудності кількох вимог, пов'язані між собою, застосовуються і у випадках, коли: а) подається зустрічна заява до адміністративного суду за місцем розгляду первісного позову; б) подається адміністративний позов третіх осіб, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору, якщо такий позов подається за місцем розгляду спору між первісними сторонами.

Правила підсудності кількох вимог створюють умови для більш повного дослідження усіх фактичних матеріалів справи, забезпечують економію часу і процесуальні засоби розгляду адміністративної справи.

Не допускається, за загальним правилом, об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом (ч. 3 ст. 21 КАСУ).

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод і інтересів суб'єктів публічно-правових відносин розглядаються:

а) адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір (в одній позовній заяві);

б) в порядку цивільного або господарського судочинства, якщо вимоги про відшкодування шкоди не були заявлені в позовній заяві разом з вирішенням публічно-правового спору.

12.7. Наслідки порушення правил підсудності

Питання про підсудність адміністративної справи вирішується, як правило, суддею одноособово при прийнятті позовної заяви (п. 4 ч. 1 ст. 107 КАСУ). За загальним правилом, справа, прийнята адміністративним судом до свого провадження з дотриманням правил про підсудність, повинна бути розглянута цим судом по суті (ч. 2 ст. 107 КАСУ). Однак правила підсудності можуть бути порушені як особою, яка звернулася до суду, так і самим судом (п. 2—3 ч. 1 ст. 22 КАСУ). Законо-

давець передбачає кілька випадків можливого порушення прав підсудності.

1. Особа, яка звертається до суду, подала адміністративний позов з порушенням правил підсудності (п. 1 ч. 1 ст. 106 КАСУ). В такому випадку суд, який розглядає питання про відкриття провадження, повертає позивачеві позовну заяву (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАСУ) у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому суду. В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна ця адміністративна справа. Якщо заява не належить розгляду в порядку адміністративного судочинства, суддя постановляє ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 109 КАСУ).

Копія ухвали про повернення позовної заяви, а також (або) про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Ухвали про повернення позовної заяви або про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі можуть бути оскаржені особою, яка подала позовну заяву.

2. Після відкриття провадження у справі виявилось, що провадження у справі відкрите без дотримання правил предметної підсудності (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАСУ). В такому випадку суд повинен передати її на розгляд відповідного адміністративного суду, незалежно від того, на якому етапі провадження виявлено порушення предметної підсудності. У разі виявлення порушення правил предметної підсудності в суді вищої інстанції (апеляційному суді), рішення суду першої інстанції підлягає скасуванню, а справа передається до компетентного суду (ст. 207 КАСУ).

Отже, в будь-якому випадку порушення правил предметної підсудності тягне за собою скасування рішення у справі, якщо воно було прийняте, та передачу справи до компетентного суду.

Питання про передачу адміністративної справи розглядається судом у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 2 ст. 22 КАСУ). Про передачу справи суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Фактична передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали суду, а

в разі подання апеляційної скарги — після залишення її без задоволення (частини 3—4 ст. 22 КАСУ).

Передана адміністративна справа розглядається судом, до якого вона надіслана (ч. 5 ст. 22 КАСУ). Спори між судами щодо підсудності не допускаються (ч. 6 ст. 22 КАСУ).

У разі виявлення на будь-якому етапі провадження, що справу належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, а позивачеві роз'яснює, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд тих справ (частини 2—3 ст. 157 КАСУ). Ухвала суду про закриття провадження у справі може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

3. Якщо після відкриття провадження у справі та до початку судового розгляду виявилось, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАСУ), то адміністративна справа повинна бути передана до належного суду. Питання про передачу адміністративної справи вирішується відповідно до правил, передбачених частинами 2—5 ст. 22 КАС України.

Однак якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, законодавець не встановлює будь-яких обмежень чи заборон щодо відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 107 КАСУ), залишення позовної заяви без руху (ст. 108 КАСУ), відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 109 КАСУ), залишення позовної заяви без розгляду (ст. 155 КАСУ), зупинення провадження у справі (ст. 156 КАСУ), закриття провадження у справі (ст. 157 КАСУ) тощо. Законодавець вважає, що рівень суду належний і суд може (повинен) завершити розгляд справи та ухвалити судові рішення по суті спору, отже правила територіальної підсудності передбачають достатньо підстав альтернативного вибору місця розгляду справи, які на зміст рішення не впливають. Тому на сьогодні, на жаль, і в цивільному, і в господарському, і в адміністративному судочинстві мають місце випадки, коли справи розглядаються судами далеко за межами місцезнаходження, проживання, перебування відповідача, позивача, третіх осіб тощо. Такий стан, по-перше, створює додаткові незручності, у першу чергу, для однієї із сторін; по-друге, сприяє розвитку корупції в судовій системі, пошуку «свого» судді для вирішення справи. На нашу думку, доцільним

було б доповнити ст. 155 КАСУ нормою, яка б передбачала в таких випадках залишення заяви без розгляду, а ст. 204 КАС України — нормою, яка б скасовувала судові рішення, прийняте з порушенням правил територіальної підсудності й направлення адміністративної справи на новий розгляд до суду відповідно до територіальної підсудності.

4. Адміністративну справу розглянуто судом з порушенням правил інстанційної підсудності, порушені норми процесуального права оскільки правилами інстанційної підсудності законодавець чітко виписав повноваження усіх ланок судів. У таких випадках постанова суду підлягає скасуванню на підставі порушення норм процесуального права (ст. 227 КАСУ), що призвело до постановлення незаконного, неправосудного рішення. Постанова скасовується, а адміністративна справа (відповідно до правил ч. 2 ст. 22 КАСУ) направляється до суду на новий розгляд з урахуванням усіх видів підсудності адміністративних справ.

Законодавством передбачені інші випадки передачі адміністративних справ з одного суду до іншого. Суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо:

1) задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування). Отже, йдеться про витребування розгляду адміністративної справи за місцем проживання (перебування) особи, яка не є суб'єктом владних повноважень;

2) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках (наприклад, хвороби суддів, довгострокового відрадження), неможливо утворити повний склад суду для розгляду справи;

3) ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу.

У всіх випадках передача адміністративних справ (ст. 22 КАСУ) з одного адміністративного суду до іншого має відбуватися з урахуванням правил підсудності адміністративних справ.

ПРОВАДЖЕННЯ З АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

ГЛАВА 13

Провадження в суді першої інстанції

13.1. Звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі

Конституційне положення (ст. 55) про те, що кожен має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, знаходить своє конкретне відображення у ст. 104 КАС України. Цією нормою передбачено, що особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, має право звернутися до суду з адміністративним позовом для захисту порушених прав і свобод.

Зі змісту статей 17 та 50 КАСУ правом звернення до адміністративного суду з позовом наділені усі особи, які не належать до суб'єктів владних повноважень:

- 1) громадяни України;
- 2) іноземці та особи без громадянства;
- 3) підприємства, установи, організації (юридичні особи) при захисті прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Суб'єкти владних повноважень теж можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом для захисту своїх прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Законом встановлено (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАСУ), що компетенція адміністративних судів поширюється на:

- 1) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їх компетенції у сфері управління;

2) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу виконання делегованих повноважень;

3) спори, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Отож, законодавець надає суб'єктам владних повноважень можливість захисту прав та інтересів у сфері публічно-правових відносин в адміністративному суді.

Крім цього, п. 4 ст. 17 КАС України закріплено, що адміністративний суд розглядає спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. Разом із тим, ч. 4 ст. 50 КАС України передбачено, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути *відповідачами лише за адміністративним позовом* суб'єкта владних повноважень. Випадками, встановленими законом, звернення суб'єкта владних повноважень з адміністративним позовом до адміністративного суду можуть бути:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.¹ з метою припинення незаконної діяльності об'єднання *громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора* суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово заборонити діяльність об'єднання громадян на строк до трьох місяців. За поданням органу, який звертався до суду, суд може продовжити цей термін, але загальний термін не повинен перевищувати шести місяців. При усуненні причин, що стали підставою для тимчасової заборони, за клопотанням об'єднання громадян його діяльність може бути відновлена судом у повному обсязі;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян. Відповідно до ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р.² за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян примусово розпускається (ліквідується). Підставою для ліквідації є вчинення дій, передбачених ст. 4 цього Закону. До таких дій належать: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрич безпеки ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості; розпалю-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

² Там само.

вання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноєвропейських прав людини. Суд одночасно вирішує питання про припинення випуску друкованого засобу масової інформації об'єднання громадян, яке примусово розпускається. Про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян реєструючий орган протягом п'ятнадцяти днів після набрання рішенням суду законної сили повідомляє у засобах масової інформації;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України. У випадках якщо іноземець або особа без громадянства ухиляються від виїзду після прийняття рішення про видворення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду, орган внутрішніх справ чи орган охорони державного кордону можуть затримати і примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства тільки на підставі постанови адміністративного суду. Така постанова, відповідно до ч. 5 ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р.¹, приймається судом за зверненням органу внутрішніх справ, органу охорони державного кордону або Служби безпеки України;

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону, проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання щодо місця чи часу їх проведення та ін. (ст. 182 КАС України);

5) в інших випадках, встановлених законом. Такі випадки прямо передбачені або адміністративно-процесуальним законом, або галузевими законами, що характеризує підвідомчість судам публічно-правових спорів як виключну.

Звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з адміністративним позовом може бути у випадках виникнення спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України), а також про анулювання чи заборону політичної партії (ч. 3 ст. 19 КАСУ). До таких випадків належать:

1) скасування реєстрації кандидата на пост Президента України за зверненням з позовною заявою Центральної виборчої

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.

комісії України до Вищого адміністративного суду України (ст. 176 КАС України);

2) припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності за зверненням з позовною заявою Голови Верховної ради України до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (ст. 180 КАСУ);

3) анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії у разі: невиконання політичною партією вимоги про утворення та реєстрацію своїх обласних, міських, районних організацій; виявлення протягом трьох років із дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах; невисування протягом десяти років своїх кандидатів на виборах Президента України та народних депутатів України. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 19) анулювання реєстраційного свідоцтва вирішується окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ. А Законом України «Про політичні партії України» від 5 квітня 2001 р. (ст. 24)¹ передбачено, що орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до *Верховного Суду України* з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються;

4) заборона (примусовий розпуск, ліквідація) політичної партії відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 19) вирішується окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, а Законом України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. (ст. 21)² передбачено, що політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України заборонена в судовому порядку (без визначення конкретної підсудності) у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України та іншими законами України. До порушень щодо утворення і діяльності політичної партії належать умови, якщо її програмні цілі або дії спрямовані на: ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету і територіальної цілісності України; підлив безпеки держави; незаконне захоплення дер-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

² Там само.

жавної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення тощо. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань. Частиною 3 ст. 5 зазначеного закону передбачено, що в першій інстанції справу про заборону політичної партії розглядає Верховний Суд України.

Відповідно до змісту ст. 22 та п. 4 ст. 32 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. політична партія може бути заборонена (примусово розпущена, ліквідована) також за поданням легалізуючого органу або прокурора (не персоніфіковано якого прокурора) у разі систематичного або грубого порушення обмежень щодо одержання коштів та іншого майна політичними партіями чи зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як така.

Разом з тим слід звернути увагу, що розгляд справ: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії; про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії законодавством України чітко не визначено ані предметної та інстанційної підсудності цих адміністративних справ, ані форми звернення до суду. Так, у Законі «Про об'єднання громадян» (статті 31, 32) питання предметної, територіальної, інстанційної підсудності взагалі не визначені. Не вирішені вони і в Кодексі адміністративного судочинства України, незважаючи на те, що ст. 50 передбачає можливість об'єднання громадян бути відповідачем у цих питаннях, а який суд розглядає — залишається невизначеним ані територіально, ані інстанційно. Щоправда, адміністративно-процесуальним законом передбачена альтернативна підсудність (ч. 5 ст. 18, ч. 4 ст. 19 КАСУ), однак, на нашу думку, вирішення цих питань за допомогою норм альтернативної підсудності призведе до плутанини і взагалі не буде реалізованим. У Законі «Про політичні партії в Україні» (статті 5, 24) питання підсудності віднесені до компетенції Верховного Суду України, в той час, як Кодексом адміністративного судочинства (ч. 3 ст. 19) — до компетенції окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюється на м. Київ. Немає й однозначного тлумачення форми звернення: у зазначених законах до суду звертаються за *поданням*; у Кодексі адміністративного судочинства — за *адміністративним позовом*.

Така невизначеність у законодавстві практично позбавляє орган владних повноважень можливості на звернення до суду щодо застосування норм про анулювання реєстраційного свідоцтва чи заборону політичної партії (об'єднання громадян). Ця невизначеність у законодавстві сприяє тому, що лише в Україні можуть діяти і брати участь у виборах дивовижні «партія прибічників Путіна», «Русский союз» тощо з гаслами «З нами Бог і Росія», назви яких кажуть самі за себе — про інтереси яких держав піклуються їх засновники.

Зрозуміло, що у демократичній державі дозволено все, що не заборонено законом. Проте безмежна демократія без урахування рівня суспільного розвитку, свідомості, ступеня загрози економічній, ідеологічній, інформаційній, державній безпеці перетворюється на неповагу до власного народу. Така пильна увага до цього питання обумовлена тим, що багато політичних партій на сьогодні не відповідають вимогам чинного законодавства, потребують відповідної реорганізації, а у певних випадках мають бути ліквідовані. Адже відомо, що жодна із партій (об'єднань громадян) не виробляє матеріальних цінностей, а споживає добуте працею інших за рахунок податків, зборів, внесків тощо. Навіть спонсорська допомога — це вилучені із заробітної плати працівника гроші або сплачені кошти за товари споживання понад ті, які б могли бути сплачені. Тому для суспільства не байдужа кількість партій та їх ідеологія.

Враховуючи значний вплив політичних партій на свідомість громадян, державне будівництво, законотворчу та правозастосовну діяльність, доцільним було б, на наш погляд, до законів України «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні» та Кодексу адміністративного судочинства України внести відповідні зміни, за якими чітко й остаточно було б урегульовано предметну, територіальну, інстанційну підсудність та форму звернення до адміністративного суду. В цьому питанні не може бути невизначеності та подвійного тлумачення. Розділ III Кодексу адміністративного судочинства України, главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» доповнити статтею 175¹ «Особливості провадження у справах щодо анулювання реєстраційного свідоцтва або заборону політичної партії (об'єднання громадян)», норми якої повинні регулювати питання суб'єктного складу щодо звернення з позовом до адміністративного суду, строки розгляду справи, наслідки неприбуття у судові засідання осіб,

які зацікавлені у вирішенні справи, особливості винесення судового рішення та його оприлюднення, а також порядок оскарження та інші питання, що стосуються особливостей анулювання реєстраційного свідоцтва чи заборони політичної партії (об'єднання громадян).

Зміст ст. 104 КАС України вказує на те, що адміністративний суд розглядає справи в порядку позовного провадження, тобто для того, щоб порушити провадження про захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин в адміністративному суді, необхідно звернутися до нього тільки з адміністративним позовом. Для позовного провадження характерні певні ознаки:

1) між сторонами є спір. В адміністративному судочинстві цей спір повинен виникати із публічно-правових відносин;

2) спір стосується (допускає) оскарження не тільки фактичних обставин рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень), а й самих правовідносин вимоги про зобов'язання відповідача вчинити відповідні дії чи утриматися від цього;

3) подача позову відбувається шляхом звернення до суду з письмовою заявою (ст. 105 КАС України), в якій позивач формулює свою вимогу до суб'єкта владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, і до інших осіб про судовий захист прав і інтересів як власних, так і інших осіб, держави та суспільства в цілому також.

Поняття адміністративного позову законодавець закріплює у п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС України і визначає, що адміністративний позов — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Визначення поняття адміністративного позову на законодавчому рівні знімає низку дискусійних питань, які мають місце у цивільно-процесуальній літературі¹. Проте дослідники з питань адміністративного судочинства звертають увагу на те, що в адміністративному судочинстві без застережень можна застосувати вчення про структуру позову, вироблене у доктрині цивільного судочинства², з чим не можна не погодитися, адже підстави, предмет

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 123—124.

² Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 65; Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 82.

та зміст позову в цивільному та господарському процесі досить високому рівні. Інша справа — це зв'язок власне «позову» з «правом на адміністративний позов».

Право на адміністративний позов у юридичній літературі визнається за своєю структурою складним і розглядається як нерозривна єдність двох його сторін: процесуально-правової та матеріально-правової¹.

Процесуально-правова сторона позову — це вимога позивача до суду з проханням про розв'язання публічно-правового спору по суті і захисту порушених прав та інтересів. При цьому ця вимога повинна мати певні об'єктивні передумови, а саме:

а) підвідомчість позовної заяви даному адміністративному суду (статті 18—20 КАСУ); б) наявність відповідача чи позивача (наприклад, чи припинено або ліквідовано орган владних повноважень, юридичну особу, яка звернулася до суду з адміністративним позовом; в) чи не пропущено строки звернення до адміністративного суду (ст. 99 КАСУ). Процесуально-правова сторона позову відбиває право на звернення до адміністративного суду.

Матеріально-правова сторона позову — це спірна вимога позивача до відповідача, без якої не може бути позову. При цьому спірна вимога повинна мати певні суб'єктивні передумови, а саме: а) наявність у особи адміністративної процесуальної правосуб'єктності (ст. 48 КАСУ); б) особа повинна бути впевненою, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушені й потребують захисту в адміністративному суді (ст. 104 КАСУ). Матеріально-правова сторона позову відбиває право на задоволення позову.

Адміністративний позов складається з трьох елементів, які визначають його зміст. Такими елементами є підстава, предмет та зміст позову².

Підставу позову складають юридичні факти, на яких позивач обґрунтовує свої позовні вимоги до відповідача. Важливе

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 124; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одісsey, 2005. — С. 246.

² Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одісsey, 2005. — С. 27.

значення, крім юридичних фактів, має правова підстава чи доказові факти, на основі яких можна зробити висновок про наявність чи відсутність порушених прав. Наприклад, рішення Київради від 26 вересня 2002 р. № 47/207, додаток № 2, пункт 8.2 у частині примусового переміщення транспортних засобів у разі їх залишення водієм у порушення правил зупинки і стоянки, може викликати певний сумнів щодо його легітимності, оскільки порядок зупинки і стоянки транспортних засобів регламентується Правилами дорожнього руху, а відповідальність за порушення цього порядку передбачена ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте підстави позову не можна змішувати з нормами права, на які посилається позивач, а також із документами, які є письмовими доказами фактів¹. Підстава позову складає ту частину позову, яка характеризує його процесуально-правову сторону.

Предмет позову складають матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, перелік яких законодавцем викреслено у ч. 3 ст. 105 КАС України. Саме з приводу цих вимог адміністративний суд має прийняти рішення у справі. Це може бути вимога про скасування або визнання нечинним рішення відповідача повністю чи окремих його положень та ін. Стосовно, наприклад, зазначеного раніше рішення Київради від 26 вересня 2002 р. № 47/207 позивач може вимагати прийняття рішення судом про визнання нечинним п. 8.2 цього рішення як такого, що суперечить Правилам дорожнього руху, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України. Предмет позову складає ту частину позову, яка характеризує його матеріально-правову сторону.

Зміст позову — це зазначена позивачем форма судового захисту, за якою позивач вимагає від суду прийняття певного рішення, передбаченого частинами 3—4 ст. 105 КАС України:

1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача—суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

2) зобов'язання відповідача—суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача—суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 125.

4) стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, завданої суб'єктам владних повноважень незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

5) виконання зупиненої чи невиконаної дії;

6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Перелік вимог позивача залишається відкритим відповідно до ч. 4 ст. 105 КАС України. Позовна заява може містити інші вимоги на захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин. Наприклад, вимога до суду про включення особи до списку виборців.

Однак питання щодо змісту як третього елементу позову в юридичній літературі спірне. В літературі з цивільного процесу зміст позову переважною більшістю авторів розглядається як окремий (третій) елемент позову, у якому виражається волевиявлення позивача¹. У літературі з адміністративного процесу визначення елементів позову також неоднозначне. В посібнику «Основи адміністративного судочинства в Україні» елементами адміністративного позову визнаються: підстава, предмет і зміст позову². Автори науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України вказують, що зміст позову складають два елементи — *підстава* та *предмет позову*, та що *зміст* адміністративного позову визнається елементом позову *разом із підставою та предметом позову*³. Дослідники в галузі цивільного процесу теж вказують на два елементи позову: підставу і предмет позову⁴. Як на наш погляд, то вбачається, що підстава і предмет позову саме і складають його зміст і ніякого третього елементу позову не повинно бути. Втім, на жаль, автор з цього питання не визначився і дискутувати не готовий.

Протягом усього часу розгляду справи позивач може змінити підставу або предмет адміністративного позову (ст. 51 КАСУ)

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 124—126.

² Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 82.

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 27, 250.

⁴ Бичкова С. С., Бобрик В. І., Ізарова І. О. та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник / За заг. ред. С. С. Бичкової. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Атіка, 2007. — С. 180—181.

в межах спірних правовідносин та зазначеного матеріально-правового спору, а саме:

- 1) змінити фактичні чи юридичні підстави, якими обґрунтовуються позовні вимоги;
- 2) змінити предмет адміністративного позову, замінити одні позовні вимоги іншими;
- 3) змінити розмір позовних вимог, збільшити або зменшити позовні вимоги.

Крім зазначеного під час усього часу розгляду справи позивач може частково або повністю відмовитися від адміністративного позову. Якщо позивач частково відмовляється від позовних вимог, то суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі щодо частини позовних вимог (ч. 2 ст. 112 КАСУ), а щодо решти вимог — продовжує розгляд. У разі відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі (ч. 2 ст. 112 КАСУ).

Яскравим прикладом закриття справи провадженням у разі відмови позивача є ухвала Вишого адміністративного суду України від 16 червня 2006 р. як суду касаційної інстанції на касаційну скаргу Київської міської ради на рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 30 серпня 2005 р. та на ухвалу Апеляційного суду м. Києва від 9 грудня 2005 р. у справі за заявою заступника Генерального прокурора України — прокурора м. Києва про визнання незаконними пунктів 8.2—8.13 додатку № 2 до рішення Київської міської ради «Про встановлення Правил благоустрою території, паркування транспортних засобів, тиші в громадських місцях, торгівлі на ринках у місті Києві» від 26 вересня 2002 р. № 47/207 щодо застосування примусового переміщення транспортних засобів, водії яких порушили правила зупинки і стоянки.

На обґрунтування заявлених вимог прокурор м. Києва посилається на те, що затверджені Київською міською радою Правила паркування транспортних засобів є незаконними в частині застосування примусового переміщення транспортних засобів.

Рішення судів попередніх інстанцій мотивовані тим, що порядок зупинки і стоянки транспортних засобів встановлено Правилами дорожнього руху, а відповідальність за їх порушення передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення. Відповідно до Закону України «Про власність» на той час жодний державний орган не міг втручатись у здійснення власниками їх правомочностей.

Не погоджуючись із прийнятими рішеннями, Київська міська рада звернулася з касаційною скаргою, в якій зазначила, що вони прийняті з порушенням норм матеріального права.

Разом із тим, у процесі підготовки справи до розгляду від прокуратури м. Києва надійшла заява про відмову від адміністративного позову.

Розглянувши зазначену заяву, колегія суддів вважає, що вона підлягає задоволенню.

Керуючись статтями 51, 112, 221, 223, 231 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів Вищого адміністративного суду України *ухвалила*:

1. Заяву прокурора про відмову від адміністративного позову задовольнити.

2. Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 30 серпня 2005 р. та ухвалу Апеляційного суду м. Києва від 9 грудня 2005 р. скасувати.

Провадження у справі за заявою прокурора м. Києва про визнання незаконними пунктів 8.2—8.13 додатку № 2 до рішення Київської міської ради від 26 вересня 2002 р. № 47/207 — закрити.

Ухвала набирає законної сили з моменту її проголошення та оскарженню не підлягає.

Отакої! Не більш і не менш. Проте така чільна увага до наведеної ухвали пояснюється тим, що вона є класичним зразком відмови захисту прав громадян без жодного порушення чинного законодавства, має велике навчальне і практичне значення.

Зрозуміло, що паркування транспортних засобів у містах можна розглядати як стихійне лихо — створюються перешкоди працівникам комунальних служб для обслуговування доріг, вулиць, комунікацій, пішоходам, перекриваються під'їзди для спеціальних служб (01, 02, 03, 04) тощо. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 41 Конституції України). Водночас ця сама стаття Конституції встановлює, що право приватної власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Знову ж таки зрозуміло, що потрібне правове врегулювання питань паркування, однак ніяк не на місцевому, а на законодавчому рівні. Посилання Київради на ч. 2 ст. 5 КУпАП, що органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення, відповідальність за порушен-

ня яких передбачена статтями 152, 159, 182 КУпАП, м'яко кажучи не витримує критики. Отже, по-перше, сама ця норма (ч. 2 ст. 5 КУпАП) суперечить п. 22 ст. 92 Конституції України; по-друге, у статтях 152, 159, 182 КУпАП і натяку немає на паркування транспортних засобів, а до Правил благоустрою віднести паркування транспортних засобів — це називається «притягнути за вуха» невластиві повноваження до своєї юрисдикції. Отже, стовідсотково правильною була позиція прокурора м. Києва і рішення Шевченківського районного суду м. Києва, Київського апеляційного суду та Вищого адміністративного суду України. Ніхто з них не порушив закону, проте права та інтереси громадян залишилися незахищеними, незважаючи на те, що відмова від позову певним чином зачіпає охоронювані законом права третіх осіб — громадян. Точно так можна «відпрацювати» будь-яке рішення органу владних повноважень: тарифи на комунальні послуги; правила торгівлі або здійснення торговельної діяльності лише великими супермаркетами і тим самим створення штучних монополістів; тарифи за прибирання прибудинкових територій; на вивезення сміття тощо. Отже, основний принцип Кодексу адміністративного судочинства України «Особа проти держави» не спрацьовує. Влада — вона будь-де Влада.

Крім цього, незаконне рішення органу владних повноважень після таких розглядів справ в адміністративному суді стає легітимним і може повністю застосовуватися. Адже позовні заяви залишаються без руху і підлягають поверненню або залишаються без розгляду, якщо у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п. 5 ч. 3 ст. 108; п. 3 ч. 1 ст. 155 КАС України), а також суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду чи ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін (п. 2 ч. 1 ст. 109 КАС України).

Види позовів. Всі позови різняться між собою залежно від змісту, від вимог, які в ньому містяться: скасування рішення органу владних повноважень; зобов'язання відповідача вчини-

ти певні дії або утримання від їх вчинення; встановлення наявності чи відсутності компетенції тощо. В цивільно-процесуальній літературі в основу класифікації позовів покладено спосіб процесуального захисту¹. Гадаємо, що такий спосіб класифікації можна застосовувати й в адміністративному судочинстві. Отже, за способом процесуального захисту адміністративні позови поділяються на:

1) *зобов'язуючі позови*, які спрямовані на примусове здійснення вимог позивача. У них позивач вимагає від суду зобов'язати відповідача:

- а) прийняти рішення або вчинити певні дії;
- б) утриматися від вчинення певних дій;
- в) виконати зупинену чи невчинену дію;
- г) сплатити кошти на відшкодування шкоди, завданої незаконним рішенням, дією або бездіяльністю відповідача.
- г) усунути обмеження у реалізації прав, свобод та інтересів суб'єктів.

Підстава зобов'язуючого позову складається з юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення публічно-правових відносин і фактів, з якими пов'язане виникнення права на вимогу.

Предметом зобов'язуючого позову є матеріально-правова вимога, спрямована на поновлення порушеного права чи інтересів позивача.

Змістом зобов'язуючого позову є вимога позивача до суду про примус відповідача до виконання визначених у позові дій;

2) *установчі позови*, спрямовані на підтвердження судом наявності чи відсутності легітимності нормативних актів чи повноважень осіб, які беруть участь у справі. У них позивач вимагає від суду:

а) скасування або визнання нечинним рішення відповідача повністю чи окремих його положень;

б) визнання законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

в) визнання законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністра-

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 126.

цій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;

г) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

г) встановлення легітимності результатів виборів чи всеукраїнського референдуму Центральною виборчою комісією України.

Підстава установчого позову складається з юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення публічно-правових відносин та доказових фактів, на основі яких можна зробити висновок про наявність чи відсутність порушеного права.

Предметом установчого позову є матеріально-правова вимога, спрямована на недопущення порушення права та інтересів учасників адміністративного судочинства (позивача).

Змістом установчого позову є вимога позивача до суду про визнання наявності чи відсутності легітимності нормативних актів, а також суб'єкта владних повноважень;

3) *застосовчі позови*, спрямовані на примусове забезпечення виконання вимог законодавства за зверненням до суду суб'єкта владних повноважень. У них позивач вимагає від суду:

а) скасування реєстрації кандидата на пост Президента України;

б) дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;

в) заборону чи інші обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

г) анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії (об'єднання громадян);

г) заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії (об'єднання громадян).

Підстава застосування позову складається з юридичних фактів, з якими пов'язане порушення вимог законодавства та правоприпиняючих фактів.

Предметом застосовчого позову є матеріально-правова вимога суб'єкта владних повноважень, спрямована на припинення порушеного права та зміни правовідносин.

Змістом застосовчого позову є вимога позивача до суду щодо припинення та зміни правовідносин.

Право на позов. У літературі — як в адміністративно-правовій, так і в цивільно-правовій — автори відзначають дискусій-

ність і складність визначення змісту права на позов¹. Однак усі автори доходять висновку, що право на позов — єдине поняття. Воно складається з права на пред'явлення адміністративного позову і права на задоволення адміністративного позову.

Право на позов характеризується єдністю двох його сторін: матеріально-правової і процесуально-правової. *Матеріально-правова* сторона характеризується правом вимоги позивача до відповідача (предмет позову) і становить право на задоволення адміністративного позову, тобто позитивного вирішення справи. *Процесуально-правова* сторона характеризується правом вимоги до суду про захист права (підстава позову) і становить право на пред'явлення адміністративного позову тобто право на звернення до адміністративного суду. Обидві ці сторони тісно взаємопов'язані, хоча й не збігаються за своїм змістом.

Право на позов — це право на звернення до суду у встановленому законом порядку за захистом порушених суб'єктивних прав і свобод або інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Для реалізації права на позов необхідні певні передумови. Такі передумови в процесуальній літературі класифікуються із різноманітних підстав, але найчастіше їх поділяють на суб'єктивні та об'єктивні.

Суб'єктивні передумови: а) впевненість особи, що її права, свободи чи інтереси потребують судового захисту; б) наявність адміністративної процесуальної правоздатності в особі, яка звертається до адміністративного суду з позовом (ст. 48 КАСУ).

Об'єктивні передумови: а) підвідомчість позовної заяви адміністративному суду (ст. 17 КАСУ); б) відсутність підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 108 КАСУ); в) дотримання строків звернення до адміністративного суду (ст. 99 КАСУ).

Форма і зміст адміністративного позову. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин здійснюється шляхом адміністративного позову до адміністративного суду. Зовніш-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові / С. В. Ківалов, О. І. Харитонів, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 246; *Чорнооченко С. І.* Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 129; *Бичкова С. С., Бобрик В. І., Ізарова І. О.* та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник // За заг. ред. С. С. Бичкової. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Атіка, 2007. — С. 185—187.

ньою формою адміністративного позову слугує письмова позовна заява, яка може подаватися до адміністративного суду шляхом:

- а) передачі позовної заяви особисто позивачем;
- б) передачі позовної заяви представником позивача;
- в) надіслання позовної заяви до адміністративного суду поштою.

Частина 2 ст. 105 КАСУ встановлює важливе положення стосовно того, що на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Це положення передбачає забезпечення у штатно-посадовому розкладі апарату кожного адміністративного суду хоча б одного службовця, який би надавав таку допомогу. Законодавець не встановлює, кому саме надається така допомога: особам незаможним; особам, які не володіють достатніми знаннями; особам похилого віку; особам, які з інших причин не можуть оформити позовну заяву. Безумовно, це зручно для громадян, забезпечення принципу права на судовий захист, гуманно і нарешті є виправданим в умовах відсутності можливості одержання доступної правової допомоги для всіх. Чим це викликане? Можливо, тим, що в адміністративному судочинстві в абсолютній більшості випадків відповідачем є орган владних повноважень, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Проте, на нашу думку, надання такої допомоги в сучасних умовах є нереальним. По-перше, утримання в апараті кожного адміністративного суду службовців, які б надавали таку допомогу всім, потребує чималих коштів. По-друге, відповідно до ч. 1 ст. 18 КАСУ як адміністративні суди певну категорію адміністративних справ розглядають місцеві загальні суди, в яких у штатно-посадовому розписі апарату суду не передбачається посада службовця з надання допомоги в оформленні позовної заяви. Крім того, надання допомоги в оформленні позовних заяв чи інших судових документів службовцями апарату суду в кримінальних, цивільних чи господарських провадженнях не передбачене.

Вимоги до позовної заяви. Позовна заява повинна бути оформлена належним чином із дотриманням усіх вимог, встановлених законодавством. Необхідні реквізити позовної заяви, встановлені пунктами 1, 2, 3 ч. 1 ст. 106 КАСУ. Суд вимагає, щоб відомості про обидві сторони були якомога детальніші та повні.

Це має важливе значення для забезпечення з'явлення осіб, які беруть участь у справі, в судове засідання.

Однією з вимог до позовної заяви є також повнота викладення змісту позовних вимог (предмета позову) та викладення обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги (підстави позову), тобто юридичних фактів, з наявністю або відсутністю яких закон пов'язує виникнення, зміну або припинення публічно-правових відносин.

У позовній заяві у разі необхідності можуть подаватися різноманітні клопотання. Наприклад, про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо (п. 5. 1 ст. 106 КАСУ).

У позовній заяві має бути зазначено перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

З метою встановлення об'єктивної істини, повного і всебічного розгляду справи позивач зобов'язаний на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, надати докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. Це можуть бути будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги позивача. Докази мають бути належними, які містять інформацію щодо предмета доказування та одержані законним шляхом.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, а також документ про сплату судового збору (ст. 89 КАСУ). Проте законодавець не передбачає форми посвідчення копії позовної заяви чи копії всіх документів, що приєднуються до позовної заяви. Отже, копії зазначених документів можуть бути подані без будь-якого їх посвідчення: нотаріального, органом владних повноважень чи іншим шляхом. Однак у судовій практиці до деяких документів встановлюється вимога щодо їх відповідного посвідчення.

У разі подання позовної заяви представником позивача та разом із заявою та іншими документами подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника та у заяві зазначаються усі реквізити представника (ім'я, поштова адреса, засоби зв'язку тощо).

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Строк звернення з позовною заявою до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється *один рік* із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав (ст. 99 КАС України). Днем подання позовної заяви є день її надходження до відповідного суду, але строк подання позову не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позов, позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку (ч. 9 ст. 103 КАС України). Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін (ч. 1 ст. 100 КАС). Пропущений з поважних причин процесуальний строк, встановлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом — продовжений судом. Про поновлення чи продовження процесуального строку судом постановляється ухвала. При визнанні причини пропущення строку звернення з позовом поважною адміністративна справа розглядається відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Кодексом або іншими законами можуть бути встановлені інші строки звернення з позовом. Наприклад, позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії з референдуму, членів цих комісій, можуть бути подані до адміністративного суду в п'ятиденний строк із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Днем подання заяви, апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду. Строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, установлені статтями 172—177 КАС України, не можуть бути поновлені. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду (ч. 5 ст. 179 КАС України).

Відкриття провадження в адміністративній справі здійснюється не пізніше наступного дня після надходження позовної заяви до адміністративного суду або після закінчення строку, встановленого судом, для усунення недоліків позовної заяви у разі залишення її без руху. Перед тим, як відкрити провадження у справі, суддя має з'ясувати, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження, якщо позовну заяву подано представником;

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 106 КАС України;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства і чи підсудна позовна заява даному адміністративному суду;

5) немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Цей перелік не є вичерпним. Наприклад, суддя повинен з'ясувати, чи немає перешкод для відкриття провадження у справі, передбачених статтями 108 і 109 КАС України.

Пересвідчившись у додержанні усіх вимог до позовної заяви, суддя приймає позовну заяву і відкриває на її підставі провадження в адміністративній справі. Про початок провадження суддя постановляє ухвалу, в якій зазначаються усі реквізити, передбачені ч. 4 ст. 107 КАС України. Проте суддя може прийняти ухвалу й про відмову у відкритті провадження у разі виявлення недоліків чи перешкод у розгляді позовної заяви.

Копія ухвали невідкладно після постановлення про відкриття провадження у справі надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією про їх процесуальні права. Відповідачам надсилаються також копії позовної заяви та додані до неї документи.

Законодавцем не визначено порядок оскарження ухвали, надсилання копії ухвали про відмову у відкритті провадження. За загальним правилом убачається, що копія ухвали про відмову надсилається в такому самому порядку, як й про відкриття провадження. Щодо оскарження, то ухвала про відмову у відкритті може бути оскаржена, а ухвалу про відкриття провадження немає сенсу оскаржувати, оскільки вона не породжує перешкод правам інших осіб.

13.2. Підготовче провадження

Завдання та зміст підготовки адміністративних справ до судового розгляду. Підготовка справи до судового розгляду є самостійним та обов'язковим етапом в адміністративному судочинстві. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі, що є цілком логічним і слушним. Адже суддя, який розглядав позовну заяву та надані до неї документи, вже ознайомився з обставинами справи, певною мірою вже

попередньо вивчив цю справу і має зробити власне визначення щодо повноти матеріалів до справи, залучення інших осіб до справи, прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання тощо.

Метою підготовки справи до судового розгляду є забезпечення всебічного та об'єктивного розгляду і правильного вирішення справи в *одному судовому* засіданні протягом розумного строку (ч. 2 ст. 110 КАСУ). Підготовка адміністративних справ до судового розгляду проводиться з урахуванням характеру кожної справи, а саме: предмета і підстав позову; сфери діяльності позивачів і відповідачів; наявності доказів і повноти зібраних матеріалів; необхідності залучення до справи третіх осіб та особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні та інших обставин.

Законом (ч. 2 ст. 110 КАСУ) передбачаються найважливіші процесуальні дії, які повинні бути вчинені судом (суддею) на стадії підготовки справи до судового розгляду. Проте вчинення цих дій не є ані обов'язковим, ані вичерпним. Вони здійснюються суддею в кожній конкретній справі залежно від особливостей спірних правовідносин, їх суб'єктивного складу та фактичних обставин, які суд має встановити. Всі дії з підготовки справ до судового розгляду, щодо яких суддя (суд) приймає рішення, можна поділити на кілька груп.

Перша група дій стосується доказів і доказування. До них належить прийняття судом рішення про:

- а) витребування документів та інших матеріалів, які можуть бути додатковими доказами (ч. 2 ст. 69, ст. 114 КАСУ);
- б) проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду (статті 115, 147 КАСУ);
- в) призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ);
- г) наведення інших довідок, необхідних для вирішення справи по суті.

Друга група дій стосується визначення складу осіб, які беруть участь у справі. До них належать:

- а) прийняття рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні (ст. 120 КАСУ);
- б) прийняття рішення про залучення до справи третіх осіб (ст. 53 КАСУ);
- в) вирішення питання про участь у справі органів та осіб, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ст. 60 КАСУ);

г) вирішення питання про необхідність залучення та виклику на судовий розгляд свідків, експертів, спеціалістів перекладачів (статті 65—68 КАС України), порядок виклику яких регламентується гл. 3 КАС України.

Третя група дій стосується вирішення інших питань процесуального забезпечення розгляду адміністративної справи. До таких питань, зокрема, належать:

а) за обґрунтованим клопотанням позивача суддя вживає усі заходи щодо невідкладного розгляду і вирішення справи. В такому випадку виклик осіб, які беруть участь у справі, а також повідомлення про постановлені судом ухвали здійснюються за допомогою кур'єра, телефону, факсу чи інших технічних засобів, порядок використання яких регламентується статтями 38—39 КАСУ;

б) прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання (ст. 111 КАСУ).

Попереднє судове засідання (ст. 111 КАС) за змістом є продовженням підготовки справи до судового розгляду. Воно здійснюється з метою: по-перше, з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи (відмова позивача від позову, примирення сторін тощо); по-друге, забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку, якщо спір не врегульовано і сторони не дійшли згоди.

Проте варто звернути увагу на те, що як для підготовки справи до судового розгляду, так і для попереднього судового засідання законодавець не встановлює певного строку, протягом якого має бути проведено підготовку справи та попереднє судове засідання, а лише підкреслює, що це має бути здійснено «протягом розумного строку». Така невизначеність може сприяти тяганині при підготовці справи. У Кримінально-процесуальному кодексі (статті 240—241) та у Цивільному процесуальному кодексі (ст. 129) встановлено, що попереднє судове засідання повинно бути призначене і проведене протягом одного місяця з дня відкриття провадження у справі. В цьому зв'язку вбачається за доцільне встановлення аналогічної норми і в адміністративному судочинстві. Однак, враховуючи, що публічні (управлінські) відносини, у сфері яких і виникають адміністративно-правові спори, характеризуються оперативністю, динамічністю та мобільністю, строк для підготовки справи до судового розгляду та попереднього судового засідання не може пе-

ревищувати п'яти днів із дня відкриття провадження в адміністративній справі. Саме це й має бути закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України.

Попереднє судове засідання проводиться одноособово суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, оскільки він вже певним чином орієнтується у цій справі. У попередньому судовому засіданні беруть участь сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб. Аналіз зазначеної норми дає підстави стверджувати, що інші учасники адміністративного процесу, такі як свідки, експерти, спеціалісти, на попереднє судове засідання не запрошуються.

Всі дії судді щодо проведення попереднього судового засідання можна поділити на:

- 1) врегулювання спору шляхом відмови від позову або його визнання відповідачем чи примиренням сторін;
- 2) уточнення позовних вимог та визначення складу осіб, які беруть участь у справі;
- 3) забезпечення судового розгляду адміністративної справи доказами;
- 4) вирішення інших питань.

Перелік цих дій не є вичерпним, він може доповнюватися з метою повної і всебічної підготовки справи до судового розгляду.

Важливою процесуальною дією судді у попередньому судовому засіданні є врегулювання спору шляхом відмови від позову або його визнання чи примирення сторін. Суддя з'ясовує у сторін або їх представників, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення.

Порядок відмови позивача від позову та визнання відповідачем позову встановлюється ст. 112 КАС України, якою передбачається:

- 1) право позивача на відмову від адміністративного позову повністю або частково, а відповідача — на визнання позову повністю або частково;
- 2) відмова від адміністративного позову або його визнання мають бути викладені у письмовій заяві до суду, яка приєднується до справи;
- 3) відмова від адміністративного позову або його визнання можуть бути прийняті судом (суддею), якщо дії позивача чи

відповідача не суперечать закону чи не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси.

Разом із тим, варто звернути увагу на те, що позивач має право *відмовитися* від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду — як під час підготовчого провадження, так і під час судового розгляду справи (статті 51, 112, 136 КАСУ), а також у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (статті 194, 219 КАСУ). Проте *визнання* позову відповідачем повністю чи частково може бути лише під час підготовчого провадження та судового розгляду справи у суді першої інстанції (статті 112, 136 КАСУ), а у суді апеляційної чи касаційної інстанції — сторони можуть *примиритися* у будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду (статті 194, 219 КАСУ).

Про прийняття судом часткової відмови позивача або відмови позивача від адміністративного позову в цілому суд (суддя) постановляє *ухвалу*, якою закриває провадження у справі щодо частини вимог відповідно до часткової вимоги або закриває провадження у справі в цілому відповідно до відмови позивача від адміністративного позову в цілому.

При частковому визнанні адміністративного позову відповідачем, суд приймає *постанову* про задоволення визнаних відповідачем позитивних вимог (ст. 164 КАСУ). При повному визнанні відповідачем адміністративного позову суд приймає постанову про задоволення адміністративного позову (ст. 162 КАСУ) та визначає, яким саме способом відбувається задоволення позову:

1) визнанням протиправних рішень суб'єкта владних повноважень чи окремих їх положень або скасуванням нечинних, протиправних рішень чи забезпеченням повороту виконання цих рішень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язанням відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язанням відповідача утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача коштів;

5) тимчасовою заборорою діяльності об'єднання громадян;

6) примусовим розпуском об'єднання громадян;

7) примусовим видворенням іноземця чи особи без громадянства за межі України;

8) визнанням наявності чи відсутності компетенції у суб'єкта владних повноважень.

Зазначені способи задоволення позову не є вичерпними. Суд може в постанові визначити й інший спосіб задоволення позову, який би гарантував захист права, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Врегулювання адміністративного спору може відбутися і на основі взаємних поступок — *примиренням сторін*. На відміну від визнання адміністративного позову повністю або частково, примирення сторін може здійснюватися на будь-якій стадії розгляду адміністративної справи — як під час підготовчого провадження (ст. 119 КАСУ), так і під час судового розгляду в суді першої інстанції (ст. 136 КАС), у суді апеляційної чи касаційної інстанцій (статті 194, 219 КАСУ) відповідно до закінчення судового, апеляційного чи касаційного розгляду адміністративної справи.

Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову, що є цілком логічним. Адже примирення відбувається між сторонами і зачіпає їхні права і обов'язки. Примирення є рішенням сторін і відображає їхню волю щодо вирішення долі матеріально-правових вимог, зазначених у позові, щодо яких суд повинен був винести рішення. Отже, при примиренні сторони доходять згоди не щодо підстав, а щодо предмета адміністративного позову. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок, якщо вони не суперечать закону, чи не порушують чий-небудь права, свободи і інтереси. Суд не визнає умов примирення сторін, якщо їхні дії суперечать закону або порушують чий-небудь права (ст. 51 КАСУ).

Примирення сторін відбувається за клопотанням до суду з боку обох сторін. У клопотанні може бути заявлено про надання їм часу для примирення. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 156 КАС України суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення, і перебіг усіх процесуальних строків у такому разі зупиняється.

У разі примирення сторін суд, згідно зі ст. 157 КАСУ, постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, у якій фіксуються умови примирення. Ця ухвала може бути оскаржена. Проте, якщо суд прийняв ухвалу про закриття провадження у справі на підставі досягнення примирення сторонами, то повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

Невиконання умов примирення однією зі сторін дає право іншій стороні звернутися до суду з клопотанням про поновлен-

ня провадження у справі, а суд про поновлення провадження постановляє ухвалу, в якій зазначається, що провадження у справі продовжується (поновляється) зі стадії, на якій воно було зупинене.

Важливою дією судді у підготовчому провадженні є уточнення позовних вимог та визначення складу осіб, які беруть участь у справі. Власне, уточнення позовних вимог відбувається вже під час з'ясування: чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи визнає відповідач адміністративний позов. Питання про сторони у процесі суддя з'ясовує під час відкриття провадження в адміністративній справі, а питання щодо уточнення осіб, які беруть участь у справі, вирішує на стадії підготовки справи до судового розгляду. Суддя повинен вирішити питання щодо залучення до справи третіх осіб відповідно до ст. 53 КАС України, а у випадках, встановлених законом, вирішити питання залучення до справи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, інших осіб відповідно до статей 60—61 КАС України. Суддя також вирішує питання про виклик свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів для участі у розгляді адміністративної справи.

З метою визначення межі *доказової діяльності* суддя розв'язує питання щодо предмета доказування, визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору, які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати. Аналіз цих фактів надає судді можливість точно визначити коло доказів. Суддя з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, і роз'яснює сторонам правила про те, що кожна з них повинна представити докази для обґрунтування своїх вимог і заперечень, та установлює строки надання цих доказів.

Якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться. Суддя, в такому разі, приймає рішення про сприяння витребуванню цих доказів.

У попередньому судовому засіданні суддею можуть бути вчинені інші процесуальні дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду. Такими діями можуть бути доручення судді про збирання доказів у іншому місці (ст. 115 КАСУ), повідомлення осіб, які беруть участь у справі, про час і місце

судового засідання, про об'єднання і роз'єднання адміністративних справ, відповідно до ст. 116 КАС та ін.

З метою створення найбільш сприятливих умов для реалізації прав і законних інтересів законодавець встановлює, що попереднє судове засідання може бути відкладене за заявою хоча б однієї зі сторін про неможливість прибуття до суду, а суд визнає ці причини поважними. Разом із тим, попереднє судове засідання проводиться у тій справі, де суддя визнає це доцільним. Найчастіше — коли предмет і характер спору свідчать про те, що вони можуть бути вичерпані уже на цій стадії або, якщо у справі необхідно встановити чимало обставин, про які можуть свідчити найрізноманітніші докази¹.

Забезпечення адміністративного позову. Звісно, що кінцевою метою кожного позивача є намір домогтися того, щоб його вимога була задоволена. Однак інколи складається така ситуація, коли під час судового розгляду у позивача виникають сумніви, що позитивний судовий розгляд призведе до бажаних наслідків, оскільки в окремих випадках продовження дії, наприклад, правового акта може створити реальну небезпеку правам, свободам та інтересам позивача. У таких випадках виникає необхідність застосування заходів, що забезпечить його виконання. Без сумніву, такі заходи є однією із гарантій захисту прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Заходи забезпечення адміністративного позову здійснюються на підставах, якщо:

1) є наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача;

2) захист прав, свобод і інтересів до ухвали рішення в адміністративній справі стане неможливим без вжиття таких заходів;

3) для відновлення захисту прав, свобод та інтересів, без вжиття заходів забезпечення позову, необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;

4) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Рішення суду про забезпечення адміністративного позову може бути ініційовано позивачем за його клопотанням або за власною ініціативою суду. Причому таке рішення може бути

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 97.

прийняте судом першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження — то судом апеляційної інстанції до постановлення судом рішення по суті адміністративної справи. Це положення впливає зі змісту ч. 2 ст. 117 КАС України.

Враховуючи те, що, за загальним правилом, подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень (ч. 3 ст. 117 КАСУ), суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала про забезпечення адміністративного позову негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень (відповідача) і є обов'язковою для виконання. Не допускається забезпечення прозову шляхом зупинення рішень Національного банку України (ч. 5 ст. 117 КАСУ). Разом із тим, адміністративний позов також може бути забезпечено заборонаю вчиняти певні дії (ч. 4 ст. 117 КАСУ).

Таким чином, до заходів забезпечення адміністративного позову належать:

а) ухвала суду про припинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, крім рішень Національного банку України щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку;

б) ухвала суду про заборону вчиняти певні дії.

Отже, законодавець інших заходів забезпечення адміністративного позову не визначає, на відміну від заходів забезпечення позовів, передбачених цивільним процесуальним та господарським процесуальним законами (ст. 152 ЦПК, ст. 67 ГПК), у яких, крім зазначених заходів, передбачені накладення арешту на майно або грошові кошти, передача речі, яка є предметом спору, на зберігання іншим особам тощо. В цьому зв'язку уявляється, що, враховуючи особливості провадження в адміністративному судочинстві, де поряд з вимогами публічно-правового характеру можуть бути висунуті вимоги щодо стягнення з відповідача коштів на відшкодування заподіяної шкоди (ст. 162 КАС України), не виключено, що для забезпечення такого позову можуть бути застосовані заходи, передбачені ст. 152 ЦПК.

Таким чином, *забезпечення позову* — це вжиття судом (судею) за клопотанням позивача або з власної ініціативи суду, в провадженні якого знаходиться справа, заходів охорони ма-

теріально-правових інтересів позивача з метою гарантування реального виконання позитивно прийнятого рішення суду.

Клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається в досить стислий строк — не пізніше наступного дня після його одержання і у разі його обґрунтованості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі. В такий самий строк розглядається і клопотання відповідача або іншої особи, яка бере участь у справі, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або скасування заходів забезпечення адміністративного позову. Таке клопотання у разі обґрунтованості та терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення позивача та інших осіб, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб).

Зі змісту частин 1 та 2 ст. 118 КАС України можна зробити висновок, що клопотання про забезпечення адміністративного позову, заміну одного способу забезпечення іншим або скасування заходів забезпечення здійснюється терміново без проведення судового засідання, а тому не повідомляються сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Їм лише надсилаються ухвали суду, виконання яких є негайним у порядку, встановленому законом для виконання судових рішень (статті 14, 256 КАСУ).

Розгляд зазначених клопотань у судовому засіданні вирішується з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Проте неприбуття їх, якщо були належним чином повідомлені, не перешкоджає розглядові таких питань.

Ухвала з питань забезпечення адміністративного позову може бути оскаржена, однак оскарження ухвали не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Таким чином, підготовка справи до судового розгляду являє собою сукупність процесуальних дій суду (судді), спрямованих на забезпечення всебічного та об'єктивного розгляду і правильного вирішення справи в судовому засіданні.

За наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу щодо:

- 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.

Отже, підготовче провадження є обов'язковою стадією розгляду адміністративної справи, здійснення якого тягне за собою певні правові наслідки, які набувають форми однієї із зазначених у ст. 121 КАС України ухвал.

13.3. Судовий розгляд справи

Судовий розгляд справи в юридичній літературі розглядається як інститут права і як стадія процесу¹. З прийняттям і введенням в дію Кодексу адміністративного судочинства України сформована система норм права, що регулюють суспільні відносини між судом та іншими особами, які беруть участь у розгляді й розв'язанні адміністративної справи по суті. Тим самим утворено новий інститут права, про який з впевненістю можна стверджувати, що це інститут адміністративного процесуального права України, оскільки регулює умови справи у сфері публічних відносин.

Судовий розгляд справи як інститут адміністративного процесуального права України — це система норм, що регулюють суспільні відносини між судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і розв'язання адміністративних справ по суті, які виникають із публічно-правових відносин. Судовий розгляд як інститут права разом з іншими правовими інститутами адміністративного судочинства та адміністративних проваджень утворюють окрему галузь права — адміністративне процесуальне право України.

Судовий розгляд як стадія адміністративного процесу — це послідовність вчинення процесуальних дій судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень чи їх посадових осіб. На стадії судового розгляду досліджуються докази, з'ясовуються фактичні обставини справи, заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, здійснюється допит свідків, заслухо-

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 151; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові / С. В. Ківалов, О. І. Харитонів, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одіссей, 2005. — С. 282.

вуються пояснення експертів, спеціалістів, вирішуються клопотання осіб, які беруть участь у справі тощо.

Здійснення цих дій характеризує стадію судового розгляду як головну стадію, оскільки в ній найбільш рельєфно відбиваються завдання адміністративного судочинства. Саме на цій стадії найбільш повно реалізуються принципи адміністративного судочинства: верховенства права; законності; змагальності сторін; офіційного з'ясування обставин; гласності та відкритості процесу.

Незалежно від того, яке буде прийнято рішення — закриття справи провадженням, зупинення та поновлення провадження у справі; задоволення адміністративного позову повністю або частково, зобов'язання відповідача вчинити певні дії — судовий розгляд обов'язково повинен відбутися, а тому він є обов'язковою стадією адміністративного судочинства. Судовий розгляд справи складається з кількох етапів: 1) підготовка та відкриття судового засідання; 2) розгляд справи по суті; 3) судові дебати; 4) винесення і оголошення судового рішення.

Підготовка та відкриття судового засідання. Судове засідання проводиться у залі засідань у спеціально обладнаному приміщенні. Окремі процесуальні дії у разі необхідності можуть вчинятися за межами приміщення суду (ч. 4 ст. 122 КАСУ). Такі дії можуть бути пов'язані з дослідженням доказів, допитом свідків, оглядом доказів на місці (статті 145, 147 КАСУ) та ін. Водночас варто звернути увагу на те, що законодавець не передбачає можливості вчинення так званих виїзних судових засідань у справах, що мають широкий громадський інтерес, на підприємства, в установи та заклади. Отже, ідеологічно-виховна функція адміністративного суду здійснюється у приміщенні суду, а не поза його стінами. Законодавець надає адміністративному суду більш вагомому, державно-владного значення як окремої гілки влади.

Частиною 1 ст. 122 КАС України встановлюється, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше двох місяців із дня відкриття провадження у справі, в той час, як на підготовку справи до судового розгляду (ч. 2 ст. 110 КАСУ) та на попереднє судове засідання (ч. 1 ст. 111 КАСУ) законодавець певного строку не встановлює, а лише зазначає, що вони мають бути здійснені протягом розумного строку.

При провадженні в окремих категоріях справ встановлюються більш скорочені строки розгляду цих справ. Наприклад,

у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (ч. 7 ст. 171 КАС України) строк розгляду справи встановлюється в один місяць; у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій вирішення справи встановлено у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 11 ст. 172 КАСУ); у справах щодо уточнення списку виборців — за два дні до дня голосування, а якщо заява надійшла за два дні до голосування, то невідкладно (ч. 4 ст. 174 КАСУ); про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності — вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 180 КАСУ); у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця — десять днів після відкриття справи (ч. 5 ст. 181 КАСУ); у справах про обмеження права на мирні зібрання — три дні після відкриття провадження (ч. 4 ст. 182, ч. 3 ст. 183 КАСУ) та ін.

Судовий розгляд справи здійснюється з обов'язковим викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження, тобто коло осіб визначається на стадії підготовки справи до судового розгляду. Але особа, яка бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Однак участь у справі, судовий розгляд справи здійснюється в порядку *письмового провадження*.

Письмове провадження — це нова інституція. Законодавець визначає письмове провадження як 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 Кодексом адміністративного судочинства України (п. 10 ч. 1 ст. 3 КАС). У цьому зв'язку уявляється, що провадження відбувається за наступною процедурою:

- 1) про письмове провадження суд постановляє ухвалу;
- 2) розгляд справи і ухвалення рішення відбувається за загальними правилами і повинні відповідати вимогам, передбаченим статтями 159—160 КАС України;
- 3) справа розглядається за наявними в ній матеріалами;
- 4) фіксування судового засідання здійснюється технічними засобами та веденням журналу судового засідання;
- 5) викладення позиції відсутньої особи, яка бере участь у справі, здійснюється в письмових поясненнях.

Забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування обставин справи, спокійної робочої обстановки і належного порядку в судовому засіданні здійснюється головуючим у судовому засіданні, процесуальне положення якого визначається ст. 123 КАС України. Головуючим у судовому засіданні, при розгляді справи судом першої інстанції, є суддя, який здійснював підготовче провадження.

Головуючий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій. Він має право:

а) усувати із судового розгляду все, що не має значення для вирішення судової справи;

б) вживати необхідних заходів для забезпечення в судовому засіданні належного порядку;

в) вимагати від учасників процесу здійснення ними їх процесуальних справ і виконання ними обов'язків;

г) давати розпорядження, які є обов'язковими для учасників адміністративного процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні.

Відкриття судового засідання переслідує встановлення можливості розгляду справи в даному судовому засіданні, у складі даного суду, при наявних учасниках процесу та наявних доказах. Підготовка та відкриття судового засідання реалізуються шляхом послідовного здійснення процесуальних дій:

1) головуючий відкриває судові засідання та оголошує, яка справа розглядається, хто позивач, відповідач та заінтересована особа і пропонує їм займати встановлені для них місця (ст. 124 КАСУ);

2) секретар судового засідання доповідає судові про явку учасників процесу та причини їх неприбуття, а також встановлюються особи і перевіряються повноваження посадових осіб та процесуальних представників;

3) перевіряється можливість даного суду розглядати конкретну адміністративну справу щодо відводу (самовідводу) судді, секретаря та повторної участі судді у розгляді адміністративної справи (статті 27—29 КАСУ);

4) перевіряється можливість розглядати конкретну справу за наявності даних доказів (гл. 6 КАСУ);

5) головуючий роз'яснює перекладачеві, експертів, спеціалістів та особам, які беруть участь у справі, їхні права та обов'язки (статті 125, 130—132, 134 КАСУ), а перекладача та

експерта приводить до присяги і попереджає їх про кримінальну відповідальність (ст. 385 КК) за завідомо неправильний переклад, чи завідомо неправильний висновок або ухиляння від виконання покладених на них обов'язків;

6) секретар судового засідання повідомляє про здійснення певного фіксування судового засідання, а також про умови фіксування судового засідання (ст. 126 КАСУ);

7) із зали судового засідання видаляються свідки;

8) особи, присутні у залі судового засідання, при вході до нього суду та виході суду зобов'язані встати.

Особи, які беруть участь у справі, дають показання, відповідають на запитання та задають запитання стоячи і лише після надання їм слова головуючим у судовому засіданні. Постанову суду особи заслуховують стоячи, звертаються до судді «Ваша честь». Документи та інші матеріали передаються головуючому в судовому засіданні через судового розпорядника. Це певною мірою виховує повагу до суду, який здійснює правосуддя іменем України (ст. 134 КАСУ).

Судовий розгляд справи по суті характеризується з'ясуванням фактичних обставин справи шляхом дослідження засобів доказування, наявності чи відсутності юридичних фактів, що складають предмет доказування сторін.

Предметом доказування є обставини, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи (причини пропущеного строку для звернення до суду та ін.) та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі. Для встановлення цих обставин у судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показань свідків, досліджуються письмові та речові докази, у тому числі носії інформації із записаною на них інформацією, висновки експертів.

Судовий розгляд справи по суті теж передбачає послідовне здійснення комплексу процесуальних дій:

1) головуючий в судовому засіданні (суддя-доповідач) доповідає про зміст позовних вимог та визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження;

2) після доповіді головуючий у судовому засіданні з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його доповідач та чи бажають сторони примиритися (ст. 135 КАСУ);

3) у разі розгляду справи за відсутності особи, яка бере участь у справі, головуючий у судовому засіданні доповідає та-

кож про її позицію щодо позовних вимог, якщо вона викладена у письмових поясненнях (ч. 2 ст. 135 КАСУ);

4) у разі відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову або примирення сторін під час судового розгляду, суд постановляє відповідні ухвали чи приймає відповідні постанови (ст. 136 КАСУ);

5) якщо позивач, подавши письмову заяву, змінює позовні вимоги, суд за клопотанням відповідача оголошує перерву в судовому засіданні та надає відповідачу строк для підготовки до справи у зв'язку зі зміною позовних вимог (ст. 137 КАСУ);

6) заслуховування пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 139 КАСУ);

7) встановлення порядку дослідження доказів (статті 140—149 КАС України):

- допиту свідків;
- допиту малолітніх і неповнолітніх свідків;
- письмових доказів;
- змісту особистих паперів, листів, записів телефонних розмов;

- речових доказів;
- звуко- і відеозаписів;
- огляд доказів на місці;
- дослідження висновку експерта;
- консультації та роз'яснення спеціаліста;

8) вирішення, в окремих випадках, питання щодо відкладення розгляду справи або оголошення перерви в її розгляді (ст. 150 КАСУ);

9) винесення ухвали про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і перехід до судових дебатів (ст. 151 КАСУ).

Судові дебати — це частина судового розгляду, яка складається з промов осіб, що беруть участь у справі. Доводячи свою точку зору, особи, які беруть участь у справі, повинні посилатися лише на ті обставини і докази, які досліджені у судовому засіданні. Судові дебати теж передбачають певний порядок вчинення процесуальних дій з додержанням принципу рівних можливостей сторін. Статтею 152 КАС України встановлена черговість висловлення підсумкових висновків.

Першим у дебатах надається слово позивачеві, його представнику та третій особі на стороні позивача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, представнику третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

Другим у дебатах надається слово відповідачеві, його представнику та третій особі на стороні відповідача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, представнику третьої особи, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, їх представники виступають після сторін у справі.

Разом із тим, законодавець не установлює обов'язковості участі у дебатах сторін чи третіх осіб. За їх клопотанням у дебатах можуть виступати лише їх представники.

Тривалість дебатів не обмежується певним чином, але якщо промовець оговорює обставини, що не стосуються справи, виходить за межі справи, головуєчий в судовому засіданні може зупинити промовця, запропонувати обговорення тих обставин, що стосуються безпосередньо адміністративної справи. Після закінчення судових дебатів із дозволу суду промовці можуть обмінятися репліками.

У разі виникнення під час судових дебатів необхідності з'ясування нових обставин, що мають значення для справи або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. В такому випадку суд повертається до етапу судового розгляду справи по суті. А дебати тимчасово припиняються до з'ясування нових обставин. Після закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати поновлюються і проводяться у загальному порядку.

Винесення і оголошення судового рішення. Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення у справі. Якщо при постановленні рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду справи. У цьому випадку розгляд справи відбувається лише в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки (ст. 153 КАСУ).

Залежно від результатів судового розгляду суд відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Однак, якщо проведення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявилось неможливим, суд постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи чи оголошення перерви в її розгляді за правилами ст. 150 КАС України.

Рішення постановляється з додержанням таємниці нарадчої кімнати — приміщення спеціально призначеного для ухвалення судових рішень. Таємниця нарадчої кімнати забезпечується установленням законодавцем низки заборон відповідно до ст. 154 КАС України: 1) забороняється будь-кому під час ухвалення судового рішення перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу; 2) забороняється суддям розглядати інші судові справи під час перебування в нарадчій кімнаті; 3) забороняється суддям розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

Рішення постановляється більшістю голосів суддів, які входять до складу суду в даній справі, а при одноособовому розгляді справи — суддею, який розглядав справу. Суд оголошує орієнтовний час проголошення рішення. Рішення викладається в письмовій формі за змістом, встановленим статтями 163 та 165 КАС України, та оголошується прилюдно в залі судового засідання. Вислуховують рішення стоячи на знак поваги до авторитету суду та його рішення, яке постановляється іменем України.

13.4. Судові рішення, їх зміст та порядок ухвалення

Розгляд і вирішення конкретних адміністративних справ у адміністративному суді звершується прийняттям процесуальних документів — судових рішень, правова природа яких характеризується наступними ознаками:

1) судові рішення — це імперативні акти, в яких виражено державну щодо конкретного правовідношення та поширюється виключно на учасників адміністративного спору;

2) судові рішення є процесуальними документами, в яких відображається інформація про процедуру захисту прав, свобод та інтересів учасників спірних правовідносин;

3) судові рішення виступають як юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна або припинення правовідносин;

4) судові рішення — це акти застосування, які опосередковують засоби реалізації норм матеріального права при вирішенні спірних правовідносин у публічній сфері;

5) судові рішення тягнуть за собою настання преюдиційних наслідків, відповідно до яких обставини, встановлені судовим

рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини.

До судових рішень адміністративних судів законодавством висуваються певні вимоги. Відповідно до ст. 159 КАС України судове рішення повинне бути *законним і обґрунтованим*. Законодавець стисло визначає поняття законності й обґрунтованості судового рішення, ухваленого судом першої інстанції.

Законним визнається лише таке судове рішення, яке ухвалене у повній відповідності до норм матеріального права при дотриманні норм адміністративного процесуального права. Проте слід зазначити, що не всі правовідносини публічної сфери можуть бути врегульовані безпосередньо нормами матеріального права. Тому рішення буде законним і тоді, коли у разі відсутності норм матеріального права, що мають застосовуватися до даного правовідношення, суд приймає рішення на підставі закону, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), або виходячи із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) — ст. 9 КАС України.

Обґрунтованим визнається рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Отже, ознаками обґрунтованості судових рішень виступають: повнота; всебічність, доказовість тощо.

Повнота обґрунтування рішення полягає в тому, що суд до прийняття судового рішення має надати вичерпну правову оцінку всім наведеним сторонами обставинам, дати відповідь на всі запитання, які виносились на вирішення суду в залі судового засідання. Обставини у справі — це юридичні факти, котрі встановлені судом і повинні відображати реальну дійсність, відповідати істині. Повнота судового рішення передбачає його всебічність, а це означає, що в рішенні повинна міститися відповідь щодо наявності чи відсутності матеріального права; належності його позивачеві; визначено чи існує юридичний обов'язок і чи покладено його на відповідача. Якщо названі питання не вирішені у судовому засіданні, воно є неповним¹. Цей недолік може бути усунений винесенням додаткового рішення відповідно до ст. 168 КАС України.

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 170.

Всебічність обґрунтування рішення полягає у визначенні, які з обставин підтверджуються наявними в матеріалах адміністративної справи доказами. У разі необхідності витребувати у сторін додаткові докази, а якщо ці докази не можуть бути ними надані, сприяти в їх надходженні відповідно до ст. 71 КАС України.

Доказовість обґрунтування базується лише на тих доказах, які були досліджені у судовому засіданні з урахуванням їх належності та допустимості відповідно до вимог ст. 70 КАС України.

В юридичній літературі як вимоги до судових рішень наводяться ще й інші чинники. Наприклад, небезпідставно зазначається, що: рішення має бути безумовним, в його резолютивній частині не допускаються альтернативи, його виконання не повинно залежати від настання чи ненастання певних умов; рішення викладається однозначно і зрозуміло; рішення має бути викладене без помилок у назвах, датах, без описок, із дотриманням правил граматики та ін.¹

Залежно від характеру вирішених судом питань судові рішення викладаються у формі *постанови* або *ухвали*. Стаття 3 КАС України на законодавчому рівні дає визначення поняття постанови й ухвали:

1) *постанова* — письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову;

2) *ухвала* — письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги.

Згідно з ч. 1 ст. 158 КАС України судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі *постанови*. Законодавець чітко встановлює, що судом (йдеться про адміністративні суди саме першої інстанції) ухвалюється постанова лише у разі вирішення спору по суті, тобто у випадках, коли суд дає остаточну відповідь про задоволення або відмову повністю чи частково заявленого позову.

¹ Бевзенко В. М. Адміністративні суди України: Навч. посібник. — К.: Алерта; КНТ, 2006. — С. 88, 89; Чернооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 171.

Апеляційні та касаційні суди за наслідками розгляду апеляційної чи касаційної скарги також можуть своєю постановою змінити постанову суду попередньої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної чи касаційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги (ч. 2 ст. 205, ч. 2 ст. 230 КАСУ).

Отже, незалежно від рівня судової ланки при вирішенні справи по суті суди (судді) ухвалюють процесуальний документ, який називається постановою.

Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладене. Проте суд повинен виконати кілька вимог:

1) складення постанови в повному обсязі може бути відкладене на строк не більше п'яти днів із дня закінчення розгляду справи. Перебіг цього строку починається з наступного дня (ч. 1 ст. 103 КАСУ);

2) вступна і резолютивна частини підписуються всім складом суду, проголошуються у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, і приєднуються до справи.

Під час прийняття постанови суд вирішує:

1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні;

5) як розподілити між сторонами судові витрати;

6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови;

7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

Частиною 2 ст. 158 КАС України закріплено, що судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі *ухвали*.

Ухвали — це теж процесуальні документи, які ухвалюються адміністративним судом лише при вирішенні поточних питань, які виникають під час процесуального руху справи від позовної

заяви до вирішення справи по суті адміністративними судами першої інстанції. Ухвали фіксують, відображають послідовність розгляду адміністративної справи, порядок застосування норм процесуального права і у разі недодержання цих вимог, порушення норм процесуального права може бути підставою для скасування постанови в справі по суті. В ухвалях оформляються в процесуальному плані всі дії, а також остаточні висновки адміністративного суду.

Ухвали апеляційних та касаційного судів відрізняються від ухвал адміністративних судів першої інстанції як за колом, змістом і значенням поставлених на вирішення питань, так і за їх обсягом (кількістю).

Законодавець наводить перелік випадків, коли адміністративним судом виносяться процесуальні документи у формі ухвали щодо залишення позовної заяви без розгляду, зупинення та поновлення провадження у справі, закриття провадження у справі (статті 155—157 КАСУ). Однак цей перелік не є вичерпним. Достатньо зазначити, що лише ч. 4 ст. 160 КАС України передбачено 17 випадків, у яких окремими документом викладаються ухвали. Окремим документом можуть викладатися також ухвали з інших питань, які вирішуються під час судового розгляду.

Ухвали, які викладаються окремим документом, постановляються в нарадчій кімнаті, а ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання до протоколу судового засідання. Усі ухвали, які постановлені в судовому засіданні, проголошуються негайно після їх постановлення.

Всі виправлення в судових рішеннях (постановах, ухвалях) мають бути застережені складом суду (суддею), який його ухвалив, тобто щодо кожного виправлення має бути відповідний припис на зразок: «Виправленому з __ на __ вірити», підпис суддів (судді), печатка, дата.

Всі судові рішення — постанови, ухвали, викладені у письмовому вигляді окремими процесуальними документами складаються відповідно до змісту, встановленого законом (див., наприклад, ст. 163 КАСУ).

Зміст судового рішення — це його структура у взаємозв'язку, взаємообумовленості й послідовності визначених частин та їх складових елементів¹. Структура змісту судових рішень однако-

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 171.

ва для всіх судових рішень, що приймаються місцевими адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами та касаційним адміністративним судом. Відмінності можуть бути лише в елементах визначених частин з урахуванням: назви суду (місцевий, апеляційний, касаційний); змісту позовних вимог, клопотань, заяв, скарг; мотивів, з яких суд виходив при прийнятті судового рішення і положення закону, яким він керувався; висновків про задоволення чи відмову заявлених вимог, клопотань, заяв тощо.

Судове рішення (постанова, ухвала) обов'язково повинне містити: *вступну, описову, мотивувальну та резолютивну частини*.

1. **Вступна частина** — розпочинається найменуванням документа та вказівкою на ім'я України, від якої воно постановляється. У вступній частині зазначаються: дата, час та місце прийняття судового рішення; найменування адміністративного суду, прізвища та ініціали судді (суддів) і секретаря судового засідання; імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; предмета адміністративного позову (в постановках суду першої інстанції).

2. **Описова частина** із зазначенням: короткого змісту позовних вимог і позицій відповідача (вимог скарги); пояснень осіб, які беруть участь у справі; інших доказів, досліджених судом (узагальнених вимог, доводів, позицій осіб, які беруть участь у справі); встановлених обставин. В описовій частині більш повно вказується: зміст вимог позивача та їх обґрунтування; заперечення відповідача та їх обґрунтування; вимоги позивача про зміну позову і самостійні вимоги третіх осіб; вимоги прокурора, органів державного управління, громадських організацій та інших осіб, а також вказуються розпорядчі дії сторін та суду.

3. **Мотивувальна частина** із зазначенням: встановлених судом обставин із посиланням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів; мотивів, з яких суд виходив при прийнятті постанови (ухвали), і положення закону, яким він керувався. У мотивувальній частині наводяться всі міркування суду, на яких ґрунтується судове рішення в адміністративній справі.

4. **Резолютивна частина** із зазначенням: висновку суду про задоволення адміністративного позову (клопотання, заяви, вимоги, скарги) або про відмову в його задоволенні повністю чи частково; висновку суду по суті вимог; розподілу судових витрат — в постанові місцевого суду; інших правових наслідків

ухваленого рішення; строку і порядку набрання судовим рішенням законної сили та його оскарження.

Проте слід звернути увагу на те, що законодавець з урахуванням особливостей розгляду адміністративних справ у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій, зміст постанови і ухвали відповідним чином закріплює в законі (статті 163—166, 206—208, 231—233 КАСУ).

Повноваження суду при вирішенні справи закріплено ст. 162 КАС України. Зазначені заходи у ч. 2 у разі задоволення позову щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб є найбільш типовими у судовій практиці. Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Проте заслуговує на увагу повноваження суду щодо скасування або визнання нечинним рішення суб'єкта владних повноважень, яке є дієвим механізмом реалізації правового установлення «Особа проти держави», заради чого й створено в державі адміністративне судочинство.

Судове рішення проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий у судовому засіданні роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження. Якщо судове рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця своєю ухвалою роз'яснює рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

Заява про роз'яснення подається до суду, якщо воно ще не виконане або не закінчився строк для примусового виконання. Суд розглядає заяву протягом десяти днів. Про роз'яснення рішення повідомляються особи, які звернулися із заявою, а також особи, які беруть участь у справі.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України (ст. 14 КАСУ). Суть обов'язковості полягає в тому, що: а) рішення суду не можуть бути скасовані або змінені будь-яким органом державної влади чи громадської організації; б) органи державної влади не можуть приймати актів, що суперечать рішенням суду, навіть якщо припускається неправильність цього рішення; в) жоден орган, крім вищестоящего суду, не може скасувати рішення суду, що набрало чинності.

Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом, а саме ст. 185⁶ КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, а також ст. 382 КК установлена кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення.

13.5. Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ

Сфера публічно-правових відносин характеризується різноманітням управлінської діяльності, з яким тісно пов'язана юридична природа адміністративних спорів, що й зумовлює деякі процесуальні особливості розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ.

Кодекс адміністративного судочинства України (гл. 6) виокремлює кілька видів адміністративних спорів, вирішення яких потребує спеціального, виключного врегулювання нормами права: порядку та умов розгляду і вирішення спорів; строків звернення до суду, розгляду справ та їх обчислення; уточнення суб'єктів звернення; можливості апеляційного чи касаційного оскарження тощо. Ці та інші винятки із загального порядку розгляду і вирішення справ і становлять особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ. За предметом адміністративно-процесуального регулювання вони поділяються на:

- 1) особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів;
- 2) особливості провадження у справах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та з процесом референдуму;
- 3) особливості провадження у справах щодо проходження публічної служби;
- 4) особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби;
- 5) особливості провадження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів встановлені ст. 171 КАС України.

Нормативно-правові акти — це одна із форм зовнішнього виявлення владовідносин у публічній сфері. Прийняті органом

владних повноважень у межах законності й відповідно до компетенції вони містять норми права, розраховані на багаторазове їх застосування невизначеним колом осіб. У таких актах найчастіше встановлюються обумовлені специфікою сфери управління обмеження і заборони, які певною мірою можуть стосуватися реалізації та захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Проте, враховуючи, що нормативно-правові акти приймаються компетентним органом із дотриманням відповідної процедури і способу їх прийняття, підпису, реєстрації та оприлюднення, вважається, що вірогідність неправомірності нормативного акта зовсім низька, може бути лише як виключення. В цьому зв'язку законодавець, на відміну від оскарження рішень (правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності органу владних повноважень, встановлює певні додаткові умови оскарження нормативних актів, які б забезпечували охорону інтересів держави у поєднанні з охороною інтересів особи. Ці умови об'єктивізують юридичний рівень адміністративних процесуальних відносин щодо оскарження нормативно-правових актів і виступають як відповідні особливості.

1. *Уточнення (конкретизація)* на законодавчому рівні предмета позову щодо оскарження нормативно-правових актів, за якими адміністративний суд перевіряє:

а) законність (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

б) законність та відповідність правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень.

Визначення законодавцем цієї особливості вирішує, принаймні, два питання: перше — законодавець таким чином відмежовує юрисдикцію Конституційного Суду України та робить перелік актів, які можуть бути предметом розгляду у Конституційному Суді, й друге — законодавець встановлює коло суб'єктів владних повноважень, рішення яких у формі нормативних актів можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

2. *Звуження* підстав позову, тобто обставин (випадків), якими позивач обґрунтовує свої вимоги у зверненні до суду з по-

зовами щодо оскарження нормативно-правових актів. Відповідно до ч. 2 ст. 171 КАС України ними можуть бути:

а) юридичні факти щодо застосування нормативно-правового акта до особи, або якщо особа є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт;

б) доказові факти, на підставі яких можна зробити висновок про наявність чи відсутність відповідних прав. За загальним правилом прийнято добродійний акт, його невідповідність потрібно довести. Отже, заявник зобов'язаний довести обставини, що акт застосовано саме до нього, або він є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Визначення законодавцем цієї особливості переслідує вирішення двох питань: перше — охорону інтересів держави, її органів, посадових і службових осіб шляхом обмеження кола осіб, які мають право оскаржувати нормативно-правовий акт, адже умовно він є добродійним; друге — охорону інтересів тих осіб, щодо яких застосовано нормативно-правовий акт, а також осіб, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Дійсно, не можна ставити під сумнів будь-який нормативно-правовий акт, а також дозволяти будь-кому оскаржувати його. Наприклад, чи може будь-яка особа звертатися до суду з позовом щодо відповідності закону сумнозвісних тарифів на комунальні послуги. Вбачається, що для вирішення цього питання є низка правоохоронних та правозахисних органів, які й повинні забезпечити контроль, у тому числі й судовий, за законністю і відповідністю нормативно-правового акта. Проте питання залишається.

3. *Визнання* незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили повністю чи їх окремих положень інших актів, щодо яких не відкрито провадження в адміністративній справі, якщо вони впливають на прийняття постанови у справі (частини 9, 12 ст. 171 КАСУ).

Характерною особливістю цього положення є те, що, вирішуючи питання про незаконність нормативного акта або невідповідність його правовому акту вищої юридичної сили, суд: по-перше, не виходить за межі позовних вимог і, по-друге, не вирішує питання про провадження щодо інших актів, які пов'язані з реалізацією та захистом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб з того чи іншого питання. Однак, якщо такі акти впливають на прийняття постанови у справі, вони можуть

бути визнані судом незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

4. *Зобов'язання* оприлюднення відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта. Звісна річ, що в нормативно-правових актах містяться норми права, які встановлюють, змінюють чи скасовують правовідносини у публічній сфері. Реалізація цих норм може відбуватися не тільки у формі застосування, а й у формі виконання, додержання чи використання, їх приписи, обмеження і заборони можуть стосуватися прав багатьох осіб.

Тому, щоб належним чином повідомити про судовий розгляд справи всіх заінтересованих осіб, надати їм можливість захищати свої права та інтереси, законодавець встановлює обов'язок відповідача оприлюднити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта та резолютивну частину постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили. Оприлюднення здійснюється шляхом публікації оголошення про оскарження нормативно-правового акта у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений.

Оголошення про оскарження нормативно-правових актів Верховної ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України, оприлюднюються в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», «Відомостях Верховної Ради України», газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» відповідно до порядку оприлюднення, встановленого чинним законодавством¹.

¹ Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»: Указ Президента України від 13 грудня 1996 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — 19 грудня; Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. // ОВУ. — 1997. — № 24. — С. 11 (зі змінами відповідно до Указу Президента України від 28 травня 2004 р. № 589) // ОВУ. — 2004. — № 22. — Ст. 1489. — С. 17); Щодо опублікування в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» та оголошення про оскарження нормативно-правового акта та резолютивної частини постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили і про визнання його нечинним // Лист Міністерства юстиції України від 2 листопада 2005 р. № 34-032/1678.

Оголошення про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування оприлюднюється у виданнях, які визначені цими органами. Наприклад, актів Київради — в газеті «Хрещатик».

Оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи. Воно має бути опубліковане не пізніше як за сім днів до судового розгляду.

Резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем після набрання постановою законної сили у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено.

5. *Строковість* розгляду справи. Адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується не пізніше одного місяця і лише у виняткових випадках суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць.

Зазначені особливості провадження у справах щодо оскарження нормативних актів застосовуються також у випадках, коли питання про законність нормативно-правового акта чи відповідність його правовим актам вищої юридичної сили виникло під час розгляду іншої адміністративної справи. Наприклад, особа оскаржує індивідуальне рішення або дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Однак під час розгляду справи виявилось, що дії суб'єкта владних повноважень були спрямовані на виконання чи обмеження виконання нормативно-правового акта, законність чи відповідність якого викликає сумнів.

Крім зазначених особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів є й інші, які не знайшли чіткого визначення законодавцем або є певною прогалиною в праві. Наприклад, у змісті ст. 171 КАС України відсутнє словосполучення «адміністративний позов», а вживане слово «скарга», в той час, як у всіх інших провадженнях законодавець вживає «позовна заява», «позовні заяви», «позов», що наводить на думку про подвійне тлумачення — оскарження відбувається: а) за позовом, тобто шляхом подання позовної заяви до суду; б) за скаргою, тобто шляхом подання до суду скарги у

довільній формі. Проте загальні принципи, умови та порядок адміністративного судочинства дозволяють зробити висновок, що і оскарження нормативно-правових актів здійснюється за загальною процедурою — шляхом подання до суду адміністративного позову.

Особливості провадження у справах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму. В юридичній літературі ці провадження розглядаються як «виборчі спори»¹, які за своєю природою є конституційно-правовими, оскільки законодавство про вибори і референдум належить до конституційного права.

Особливості провадження у виборчих справах, визначені статтями 172—176, 177—179 КАС України, з огляду на їх правову природу та наслідки є складними та надзвичайно важливими. Адже в процесі розгляду виборчих справ дається правова оцінка діяльності учасників виборчого процесу. Кодексом адміністративного судочинства України визначаються особливості розгляду і вирішення таких справ:

1) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 172 КАСУ);

2) щодо уточнення списку виборців (ст. 173 КАСУ);

3) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 174 КАСУ);

4) щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їх посадових та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 175 КАСУ);

5) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (ст. 176 КАСУ)

Аналіз особливостей розгляду і вирішення зазначених справ дозволяє певним чином узагальнити їх та здійснити відповідну систематизацію:

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 178.

1) встановлено нетривалі строки розгляду у цих справах. В основному це п'ятиденний строк (частини 6, 7, 11 ст. 172 КАСУ), триденний строк (ч. 4 ст. 173; ч. 2 ст. 176 КАСУ) та дводенний строк (ч. 8 ст. 172; ч. 3 ст. 173 КАСУ);

2) встановлено нетривалі строки апеляційного перегляду судових рішень. В основному це дводенний строк або не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування чи не пізніше ніж за дві години до початку голосування (частини 5, 7, ст. 177 КАСУ);

3) визначено судові рішення, які взагалі не підлягають оскарженню (ч. 4 ст. 177 КАСУ). Це судові рішення, ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172, 174, 175 КАС, у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені, а також рішення Вишого адміністративного суду України набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (п. 1 ч. 4 ст. 18, ч. 3 ст. 177 КАСУ);

4) визначено порядок апеляційного перегляду судових рішень, який не передбачає направлення справи на новий розгляд (ч. 9 ст. 177 КАСУ). Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду не може повертати справу на новий розгляд. Судове рішення апеляційної інстанції є остаточним;

5) встановлено, що у всіх випадках неприбуття в судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає розгляду справи по суті чи апеляційному розгляду справи, що унеможливорює зволікання судового розгляду чи уникнення від розгляду справи шляхом неявки навіть за поважних причин;

б) встановлено, що особа, яка відповідно до закону зареєстрована як уповноважена особа або як довірена особа чи як уповноважений представник, діє як представник відповідного кандидата, відповідної партії (блоку), ініційованої групи тощо, без додаткового уповноваження (ст. 178 КАСУ);

7) визначено порядок обчислення строків (ст. 179 КАСУ) та встановлено, що порушені строки подання позовних заяв і апеляційних скарг не можуть бути поновлені, а позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

Динамічність законодавства про вибори і референдуми (практика свідчить, що до кожних виборів приймається новий

закон, в який теж вноситься ціла низка змін, доповнень навіть напередодні виборів¹ призводить до появи колізій норм матеріального і процесуального права, до встановлення різних процесуальних норм, що регулюють порядок оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, до дисбалансу єдності розуміння термінів та проблем практичного застосування КАС України.

Як зазначають автори узагальнення судової практики КАС України, виборчі закони містять різні терміни для означення процесуальної форми звернення учасників виборчого процесу до суду для захисту своїх прав та законних інтересів.

Так, у розумінні ч. 6 ст. 3, ч. 1 ст. 5, ст. 105, частин 11, 13 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС України звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах здійснюється у формі позовної заяви. Із зазначеними нормами кореспондується ч. 3 ст. 302 Закону «Про вибори народних депутатів України», якою визначено, що форма та зміст позовної заяви до суду визначається КАС України.

Натомість, ч. 1 ст. 107 Закону про вибори народних депутатів України встановлено, що формою звернення до суду є скарга.

Із системного аналізу ч. 1 ст. 105, ч. 1 ст. 106 КАС України, ст. 107 Закону про вибори народних депутатів України вбачається, що зазначені норми містять різні вимоги до позовних вимог і скарг. Це пов'язано з тим, що ст. 107 Закону про вибори народних депутатів України встановлює форму та зміст скарги, яка може подаватися як до виборчої комісії, так і до суду.

Отже, подвійність суб'єктів розгляду виборчих скарг і стала джерелом юридичних колізій².

Аналогічні проблеми мають місце при визначенні підсудності виборчих справ. Наприклад, статтями 111, 116 Закону про вибори народних депутатів України апеляційні загальні суди та Верховний Суд України визначені як суди першої та апеляційної інстанцій в окремих категоріях справ, що суперечить статтям 18—20, 177 та 187 КАС України. Водночас від-

¹ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. в редакції Закону від 7 липня 2005 р. // ВВР. — 2004. — № 27—28. — Ст. 366; ВВР. — 2005. — № 38—39. — Ст. 449.

² Судова практика Вишого адміністративного суду України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2006. — № 12. — С. 13.

повідно до п. 5 Прикінцевих положень Закону про вибори народних депутатів України розгляд відповідних справ здійснюється в порядку, встановленому КАС України.

Не виключене виникнення питання щодо суб'єктивного складу учасників виборчого процесу, якщо відбудуться зміни назви учасників виборчого процесу, виборчих комісій, комісій з референдуму тощо.

Отже, із системного аналізу норм КАС України та законодавства про вибори і референдум убачається, що в судовій практиці повинні застосовуватися процесуальні норми, встановлені КАС України, а не норми, встановлені іншими законами. Не можна підмінювати процесуальні інститути матеріальним законодавством навіть з тієї простої причини, що чим стабільніше процесуальне законодавство, тим більша вірогідність повноти реалізації і захисту прав та інтересів суб'єктів звернення.

Особливості провадження у справах щодо проходження публічної служби. Незважаючи на те, що законодавець виділяє як окремий вид спорів у сфері публічних відносин спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ), певних особливостей розгляду таких спорів він не виокремлює. Виключення складають провадження про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (ст. 180 КАСУ). Особливістю такого провадження є:

- справа розглядається в окружному адміністративному суді, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ;
- з позовною заявою звертається тільки Голова Верховної Ради України;
- справа вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі;
- неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду.

Разом з тим вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби потребують більш повного відповідного процесуального врегулювання. Відомі широкому загалу спори щодо поновлення на роботі С. Піскуна, Є. Жовтяка та інших політичних осіб показують недосконалість механізму реалізації рішень суду та недостатність про-

цесуального врегулювання розгляду таких справ. Ці питання виникатимуть і в майбутньому, оскільки ст. 9 Закону «Про державну службу»¹ передбачено, що правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів Вишого господарського суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється спеціальними законами України. Крім цього, ч. 3 ст. 6 Закону про Кабінет Міністрів України передбачено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство. Особливості проходження служби на цих посадах визначаються законом².

Відтак зміни норм адміністративного права мають тягти за собою певне коригування процесуальних інститутів, тим більше, що службові відносини регулюються на рівні законодавства в централізованому порядку.

Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби характеризуються встановленням скорочених строків:

— подання позовної заяви — у десятиденний строк із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав і у триденний строк із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення прав у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій;

— розгляду справи, яка вирішується судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі (ст. 181 КАСУ).

Особливості провадження щодо реалізації права на мирні зібрання. Законодавець встановлює дві групи особливостей провадження щодо реалізації права на мирні зібрання:

1) особливості провадження у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАСУ);

2) особливості провадження у справах про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАСУ).

¹ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 р. № 514-V // Голос України. — 2007. — № 19. — 2 лютого.

Особливості провадження у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (ст. 182 КАСУ) характеризуються тим, що відповідно до ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Однак, в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, судом відповідно до закону можуть бути встановлені обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Ці обмеження полягають у забороні проведення певних заходів чи в інших обмеженнях щодо дати, часу, місця, маршруту, умов, тривалості їх проведення.

Про обмеження реалізації права на мирні зібрання органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій мають право звернутися до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону чи інше обмеження права на мирні зібрання.

На законодавчому рівні строк на повідомлення про проведення зборів, мітингів, демонстрацій не врегульовано. Рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання визначено, що організатори таких зібрань мають сповістити органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування заздалегідь, у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати права громадян і водночас мають надавати можливість відповідним органам вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами мирного зібрання, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей¹. Проте на місцевому рівні можуть прийматися нормативні акти, які визначають строки повідомлення органу владних повноважень про проведення заходів на мирні зібрання. Наприклад, у Києві про такі зібрання організатори зборів, мітингів, походів, де-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2004. Справа № 1-30/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 27.

монстрацій тощо повинні за десять днів повідомити органи виконавчої влади, місцевого самоврядування про проведення заходів¹.

Тому позовна заява про заборону чи обмеження зборів подається негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів. Про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та організатора зборів. Позовна заява, яка подана в день проведення мирного зібрання або після цього, залишається без розгляду.

Адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів — розглядається невідкладно. Постанова про обмеження прав на мирні зібрання виконується негайно і оскарженню не підлягає.

Особливості провадження у справах про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання (ст. 183 КАСУ) характеризуються тими самими ознаками, що й провадження у справах про обмеження реалізації права на мирні зібрання, з тією лише різницею, що позивачем виступають організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій, а відповідачем — органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Адміністративна справа про усунення обмежень вирішується судом протягом трьох днів, а у разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів, або у день їх проведення — невідкладно. Постанова суду про усунення обмежень на мирні зібрання виконується негайно, оскарженню не підлягає.

¹ Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру: Рішення Київміськради від 24 червня 1992 р. № 317/418.

Перегляд судових рішень

14.1. Способи забезпечення законності та обґрунтованості судових рішень

Конституційне закріплення судового захисту прав і свобод людини і громадянина (ст. 55) отримало ґрунтовне забезпечення в законодавстві адміністративного судочинства у вигляді встановлення низки юридичних режимів та правових способів, до яких належать:

— здійснення судового захисту прав, свобод та інтересів незалежним та неупередженим судом на умовах (у режимі) та принципах адміністративного судочинства (статті 2, 6, 7—16 КАС України), за якими пріоритетом у діяльності адміністративних судів є (має бути) «особа проти влади» та підтримання високого ступеня довіри громадян до адміністративних судів;

— встановлення організації адміністративного судочинства та порядку провадження в суді першої інстанції як основних засад здійснення правосуддя в Україні у формі адміністративного судочинства (розділи II, III КАСУ);

— участь у випадках, встановлених законом, у справі органів та осіб, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування за власною ініціативою можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах (статті 60, 61 КАСУ);

— визначення адміністративним процесуальним законодавством умов, підстав та порядку оскарження і перегляду ухвал і постанов адміністративних судів (розділ IV КАСУ) з метою усунення помилок у прийнятих рішеннях судами нижчестоящої

інстанції, виявлення порушення ними норм матеріального чи процесуального права та узагальнення судової практики.

Таким чином, забезпечення законності та обґрунтованості судових рішень ґрунтується на встановлених законодавством певних умовах, принципах, організаційних заходах та порядку відправлення правосуддя. При цьому у разі помилок при розгляді й вирішенні конкретної адміністративної справи об'єктивного чи суб'єктивного характеру, законодавець встановлює можливість оскарження рішення і постановлення законного і обґрунтованого рішення шляхом перегляду адміністративної справи:

- в апеляційному порядку;
- в касаційному порядку;
- за винятковими обставинами;
- у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Оскарження судових рішень дає можливість для сторін обстоювати свою позицію і намагатися законними засобами досягти законного рішення. Перегляд судових рішень забезпечує неупереджене, об'єктивне та всебічне вирішення справ, а також виконання головного завдання — реалізації права на судовий захист.

14.2. Перегляд судових рішень в апеляційному порядку. Апеляційне провадження

Апеляція (звернення) — одна із форм оскарження судових рішень до суду вищої (апеляційної) інстанції, що має право переглядати справу. Як гарантія законності та обґрунтованості судових рішень закріплена у законодавстві переважної більшості країн.

Інститут апеляційного провадження здавна відомий і в Україні. Зокрема він докладно врегульований у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» (1743), де апеляція визначалася як «правильне відкликання і перенесення з нижчого суду до вищого справи сторін, що судяться, коли одна якась із них вважала себе скривдженою вироком, винесеним у її справі в цьому нижчому суді»¹.

За радянських часів апеляційної інстанції не існувало. Лише в ході судової реформи апеляційне провадження Законом Ук-

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А—Г. — С. 131.

раїни «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 21 червня 2001 р. було включено до цивільного судочинства, згодом Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. було визначено (закріплено) види і склад апеляційних судів і, нарешті, в Кодексі адміністративного судочинства України закріплено умови і порядок апеляційного провадження.

Апеляція (звернення) — це оскарження рішення суду першої інстанції, яке не набрало законної сили, до суду вищої судової інстанції та перегляд ним оскаржуваного рішення і адміністративної справи в межах апеляційної скарги і позовних вимог, що були заявлені в суді першої інстанції.

Строк набрання рішенням законної сили дорівнює строку подання заяви про апеляційне оскарження або апеляційної скарги.

Апеляційне оскарження, перевірка та перегляд рішень суду першої інстанції, що не набрали законної сили, як процесуальна гарантія захисту прав та інтересів сторін, інших осіб, які брали участь у справі, а також осіб, які не брали участі у справі, але, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають забезпечити шляхом повторного розгляду адміністративної справи:

- а) встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи;
- б) встановлення нових фактів та їх дослідження;
- в) дослідження нових доказів, які не досліджувалися у суді першої інстанції, а також доказів, які досліджувалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України;
- г) виправлення помилок суду першої інстанції;
- г) забезпечення правильного та однакового застосування норм матеріального та процесуального права;
- д) формування судової статистики.

Отже, зміст перегляду судових рішень в апеляційному порядку полягає в новому (повторному) розгляді й перевіренні справи судом апеляційної інстанції¹.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд,

¹ Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — С. 244.

що ухвалив рішення. Наприклад, Київський апеляційний адміністративний суд розглядає апеляційні скарги на рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів чи окружних адміністративних судів) Вінницької, Житомирської, Київської, Черкаської, Чернігівської областей та м. Києва¹. Судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ щодо «виборчих справ» (ч. 3 ст. 172 КАСУ), є Вищий адміністративний суд України (ч. 6 ст. 177 КАСУ).

Право на апеляційне оскарження повністю або частково *постанови* суду першої інстанції, як правило, мають особи, які беруть участь у справі, якщо результат розгляду їх не влаштує. Однак не виключені випадки, коли постанова суду про вирішення адміністративної справи може стосуватися інтересів іншої особи, яка не брала участі у справі та яка дізналася про справу уже після ухвалення постанови. Для захисту своїх прав така особа також має право на апеляційне оскарження. Отже, право на оскарження постанови в адміністративній справі суду першої інстанції повністю або частково мають:

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб) або особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач), якщо це стосується їхніх інтересів (наприклад ч. 2 ст. 98 КАС України);

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки (наприклад, визнання в судовому порядку законності виділення земельної ділянки під забудову, що потягнуло за собою порушення прав осіб, які проживають та території виділеної земельної ділянки чи поруч з нею).

Зазначені вище особи у будь-який час до закінчення апеляційного розгляду мають право приєднатися шляхом подання заяви до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 192 КАСУ).

Законодавець не встановлює кола осіб, які мають право оскаржити в апеляційному порядку *ухвали* суду першої інстанції.

¹ Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу судів: Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 224. — 24 листоп., додаток 2.

Проте, за змістом ст. 185 КАС України вбачається, що такими особами можуть бути лише учасники процесу.

Водночас слід звернути увагу, що з метою унеможливлення (запобігання) заявлень необґрунтованих клопотань та затягування процесу розгляду адміністративної справи законодавець обмежив коло ухвал, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови повністю або частково. На відміну від цивільного процесуального закону, де законодавець дає вичерпний перелік ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від рішення суду (ст. 293 ЦПК), в адміністративному судочинстві такого переліку законодавцем не наводиться. Однак аналіз норм адміністративного судочинства дає підстави вважати, що орієнтовний перелік ухвал, які можуть бути оскаржені окремо від постанови суду, наводиться у ст. 160 КАСУ, крім ухвал з питань призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ), об'єднання і роз'єднання справ (ст. 116 КАСУ) та деяких інших ухвал. Проте ще раз підкреслюємо, що в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства (ст. 293 ЦПК), законодавець не виділяє чи не встановлює переліку ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від рішення суду, а в кожному конкретному випадку закріплює, що дана постанова може бути оскаржена. Наприклад, ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена (ч. 2 ст. 155 КАС України).

Обмеження кола ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду, ґрунтується на необхідності:

а) забезпечення розгляду адміністративних справ протягом розумного строку (але не більше двох місяців);

б) запобігання зловживанню правом оскарження ухвал з метою затягування процесу розгляду справи;

в) усунення можливості заявлень необґрунтованих клопотань і оскаржувань ухвал про відмову в задоволенні цих клопотань;

г) надання судовим рішенням імперативності та забезпечення керованості адміністративним процесом.

Отже, не всі ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови, а лише у випадках, коли це прямо встановлено КАС України. На інші ухвали, можливість оскарження яких КАС України не передбачається, можуть бути викладені заперечення в апеляційній

скарзі на постанову суду. Наприклад, оскарження ухвали про призначення судової експертизи (ст. 81 КАСУ) або об'єднання і роз'єднання справ (ст. 116 КАСУ) законом не передбачається. Немає підстав для оскарження ухвали про поновлення чи продовження процесуальних строків (ст. 102 КАСУ), про відкриття провадження у справі (ст. 107 КАСУ) тощо. Постановлення судом таких ухвал не перешкоджає правам інших осіб на судовий захист. Тому для з'ясування окремих питань, пов'язаних із винесенням такої ухвали, достатньо викладення заперечення в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції.

Інша справа, коли йдеться про відмову у поновленні чи продовженні процесуальних строків або про відмову відкриття провадження у справі тощо, законодавець з метою захисту прав та інтересів учасників процесу, закріплює можливість оскарження в апеляційному порядку окремо від постанови суду.

В адміністративному судочинстві, враховуючи те, що відповідачем в абсолютній більшості є суб'єкт владних повноважень, у якого сконцентрована певна влада, можливість впливу на правоохоронні й державні органи, законодавець намагається якомога повніше врегулювати питання перегляду судових рішень. Не менш ретельно до цього питання законодавець підходить і в цивільному судочинстві.

Проте в юридичній літературі є протилежні закону погляди на рівень правового регулювання юридичних явищ. Так, авторка стверджує, що ст. 293 ЦПК чітко визначає перелік ухвал, які не можуть бути оскаржені в апеляційному порядку¹, тоді як ця стаття чітко і вичерпно наводить перелік ухвал, на які можуть бути подані скарги окремо від рішення суду. Глумачення норми з точністю до навпаки привело авторку до невірної висновку: «... головним об'єктом апеляційного оскарження є рішення суду першої інстанції, а оскарження ухвали має виключний характер»². Більше того, вбачається, що авторка не усвідомлює різниці між об'єктом і предметом, вказуючи, що «головним об'єктом апеляційного оскарження є рішення суду першої інстанції, а оскарження ухвал має виключний характер»³. В цьому реченні щонайменше дві найгрубіші помилки. По-перше, рішення суду першої інстанції є предметом апеля-

¹ *Кілічава Т. М.* Цивільне процесуальне право: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2007. — С. 252.

² Там само.

³ Там само.

ційного оскарження, а не об'єктом. Об'єкт — це суспільні відносини, що врегульовані нормами права, а не конкретні судові рішення. По-друге, з позицій вимог понятійної культури логічна системність викладеного не може бути визнана досконалою. Як, наприклад, співвідносяться в одному реченні вислови «головним об'єктом апеляційного оскарження є рішення суду» та «оскарження ухвал має виключний характер» або «особа може постраждати внаслідок несвоєчасного оскарження ухвали (наприклад ухвала про забезпечення позову)»¹ та інші новели авторки. Порушені елементарні правила, класифікації і викладення юридичних явищ, їх логічний зміст та обсяг.

Не підлягають оскарженню в апеляційному порядку судові рішення щодо «виборчих спорів», які були прийняті у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування. Такі рішення набирають законної сили з моменту проголошення (ч. 4 ст. 177 КАСУ). Це положення пояснюється тим, що до голосування залишається обмаль часу для оскарження, і відтягування строку набрання рішенням суду законної сили шляхом подання апеляції може позбавити сенсу і мети судового захисту. Це стосується рішень, які ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції справ щодо: оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 172 КАСУ); оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації... (ст. 174 КАСУ); оскарження рішень, дій або бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партії (блоку), їх посадових осіб ... (ст. 175 КАСУ).

Законодавець встановлює деякі особливості перегляду судових рішень у справах щодо оскарження нормативних актів. По-перше, із загального правила, що будь-яка особа може звернутися до апеляційного суду, якщо рішенням суду першої інстанції порушені її права, свободи чи інтереси, є виключення. Зміст цього виключення зводиться до наступного: щоб уникнути масових звернень з апеляційними скаргами про оскарження одного і того самого рішення суду першої інстанції, законодавець встановлює правило, за яким оскаржити судові рішення першої інстанції з питань чинності чи нечинності

¹ *Кілічава Т. М.* Цивільне процесуальне право: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2007. — С 252.

нормативних актів надано право лише особам, які брали участь у справі. По-друге, з метою поширення інформації про оскарження того чи іншого нормативно-правового акта у суді першої інстанції і щоб кожна заінтересована особа могла взяти участь у розгляді справи запроваджено обов'язкове повідомлення в офіційному виданні про відкриття провадження не пізніше як за сім днів до судового розгляду (частини 3—5 ст. 171 КАСУ). По-третє, якщо оголошення опубліковане своєчасно, встановлюється, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Однак, якщо особа не брала участі у цій справі, вона втрачає право на апеляційне оскарження, незважаючи на те, що судові рішення може стосуватися її прав, свобод та інтересів. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду (ч. 6 ст. 171 КАСУ).

Цей механізм перегляду судових рішень щодо оскарження нормативно-правових актів, з одного боку, ніби надає можливість особі захищати свої права за умови її участі у справі й це позитивно для діяльності судів, а з іншого боку, зводить до мінімуму можливість апеляційного перегляду судових рішень. Адже не кожна особа, права якої порушені нормативно-правовим актом, має можливість знайомитися з офіційними виданнями. На підтвердження цієї точки зору є наочні приклади щодо правил паркування транспортних засобів у м. Києві, підвищення тарифів на комунальні послуги, які засобами масової інформації надшироко коментуються, але ніхто їх не бачив оприлюдненими в офіційних виданнях, і, до речі, спроба вирішення цих проблем у судовому порядку, скажемо відверто, проводилася, в результаті чого питання вирішення їх перейшло в політичну площину, побудовану не на нормах права, а на емоціях, суперництві лідерів політичних партій, блоків, коаліцій. Добре, що хоча б таким шляхом вирішуються наболілі суспільні питання.

Предметом апеляційного оскарження є рішення суду першої інстанції, їх відповідність фактичній та юридичній стороні адміністративної справи. При цьому об'єктом перегляду є правильність встановлення фактів і оцінки доказів, а також тлумачення і застосування норм матеріального і процесуального права у тому самому обсязі, що й суд першої інстанції (див. зміст ст. 196 КАСУ).

Реалізація права на апеляційне оскарження з додержанням зазначених у законі умов призводить до відкриття апеляційно-

го провадження. Апеляційне провадження має неабияке значення для реалізації та захисту прав, свобод, інтересів, а також уточнення обов'язків фізичних та юридичних осіб. *По-перше*, перегляд рішення суду першої інстанції в касаційному порядку може відбуватися лише після того, як справа переглядалася в апеляційному порядку (ст. 211 КАСУ), і, *по-друге*, апеляційне провадження є останньою інстанцією, яка може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні першої інстанції, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, оскільки ці питання не входять у межі перегляду судом касаційної інстанції (ст. 220 КАСУ), а отже, апеляційна інстанція є останньою інстанцією, яка розглядає ці питання.

В юридичній літературі апеляційне провадження визначається як нормативно врегульований комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій з перегляду адміністративної справи та судових рішень судів першої інстанції за апеляційними скаргами правомочних осіб щодо оцінки доказів і встановлених фактів у справі чи застосування матеріального та процесуального права¹.

Апеляційне провадження складається з кількох стадій (елементів, операцій, частин):

- 1) апеляційне оскарження та відкриття апеляційного провадження;
- 2) підготовка справи до апеляційного розгляду;
- 3) апеляційний розгляд справи у судовому засіданні;
- 4) судові рішення та їх ухвалення (постановлення).

Апеляційне оскарження та відкриття апеляційного провадження здійснюється шляхом подання заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судові рішення (ч. 2 ст. 186 КАСУ).

Копія апеляційної скарги одночасно з поданням скарги надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції, що, на нашу думку, створює певну систему контролю за проходженням оскаржуваного судового рішення зокрема та адміністративної справи у цілому.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 371.

Про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції спочатку подається заява, у якій зазначаються:

- найменування адміністративного суду апеляційної інстанції, до якої подається заява;
- ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає заяву, а також засоби зв'язку, їх номер, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- постанова або ухвала, що оскаржується.

Обґрунтування мотивів оскарження і вимоги до суду апеляційної інстанції викладаються в апеляційній скарзі.

Заява про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції є новелою у національному процесуальному праві. Цього інституту до прийняття Цивільного процесуального кодексу України 18 березня 2004 р. та Кодексу адміністративного судочинства України 6 липня 2005 р. не було в судочинстві.

Заява про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції характеризується самостійністю, є важливим, хоча і не основним, не єдиним елементом апеляційного провадження, за призначенням виконує кілька функцій:

1) попереджає суд першої інстанції про намір реалізувати суб'єктивне право на оскарження, інформує його про те, що судові рішення буде оскаржене, а отже, не можна робити звернення щодо його виконання;

2) забезпечує прискорення набрання судовим рішенням законної сили, якщо ніхто не має наміру оскаржувати його;

3) прискорює виконання судових рішень. Адже неподання заяви про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції або апеляційної скарги у строки, встановлені законом, свідчить про те, що сторони погоджуються з рішенням суду і не збираються його оскаржувати і рішення набирає законної сили.

Подання заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги через суд першої інстанції, а не безпосередньо до суду апеляційної інстанції зумовлене тим, що матеріали справи знаходяться у суді першої інстанції, до них приєднуються всі апеляційні скарги або через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги надсилаються разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції (ст. 188 КАСУ), тим самим скорочується час на витребування матеріалів справи.

Заява про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції є важливим, але не єдиним засобом відкриття апеляцій-

ного провадження. Апеляційна скарга може бути подана без попереднього подання заяви про апеляційне оскарження, але скарга повинна бути подана у строк, встановлений для подання заяви про апеляційне оскарження (ч. 5 ст. 186 КАСУ).

Заява про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції подається протягом десяти днів із дня її проголошення, а в разі складення постанови у повному обсязі відповідно до ч. 3 ст. 160 КАС України — з дня складення постанови в повному обсязі.

Апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження.

Заява про апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції подається протягом п'яти днів із дня проголошення ухвали, а якщо ухвалу було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, то строк подання заяви про апеляційне оскарження обчислюється з дня отримання нею копії ухвали.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом десяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження.

Таким чином, законодавець чітко встановлює строки апеляційного оскарження і порядок їх обчислення. Проте питання про обчислення строків із дня проголошення рішення чи про те, щоб запропонувати законодавцю ввести обчислення строків із дня отримання копії рішення залишається дискусійним. З одного боку, отримання копії сприятиме виваженому складанню апеляційної скарги, а з іншого боку, створюватиме передумови для затягування в набранні чинності та виконанні судового рішення.

Пропуск зазначених строків практично припиняє право заінтересованих осіб на апеляційне оскарження рішень суду першої інстанції, а подані заяви чи апеляційні скарги залишаються без розгляду, якщо суд апеляційної інстанції за заявою особи, яка їх подала, не знайде підстав для поновлення строку. У разі наведення заінтересованою особою поважних причин пропуску строку суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про поновлення строку за правилами ст. 102 КАС України.

Отже, виходячи із наведеного, суд першої інстанції зобов'язаний приймати заявки про апеляційне оскарження, а також апеляційні скарги незалежно від наявності порушених строків звернення з апеляційним оскарженням, оскільки про-

довження чи поновлення процесуальних строків — це компетенція суду апеляційної інстанції (ч. 6 ст. 186 КАСУ).

Заява про апеляційне оскарження та апеляційна скарга подаються у письмовій формі, зміст яких визначається ст. 187 КАСУ.

Адміністративна справа разом з апеляційною скаргою реєструється в день її надходження до адміністративного суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу.

Якщо після направлення справи до адміністративного суду апеляційної інстанції надійшли ще апеляційні скарги, то такі скарги не пізніше наступного дня після їх надходження направляються до адміністративного суду апеляційної інстанції, де приєднуються до адміністративної справи.

Суддя-доповідач протягом трьох днів перевіряє відповідність апеляційної скарги вимогам ст. 187 КАС України. У разі виявлення недоліків у оформленні апеляційної скарги, несплати судового збору чи відсутності копій заяви про оскарження та апеляційної скарги відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення скарги без руху. В ухвалі зазначаються усі недоліки, спосіб їх усунення та встановлюється строк, достатній для усунення недоліків за правилами частин 1—2 ст. 108 КАС України. Апеляційна скарга може бути повернена скаржнику, якщо вона не відповідає вимогам ч. 3 ст. 108 КАС України, або скаржнику буде відмовлено у відкритті апеляційного провадження у разі наявності перешкод, передбачених ст. 109 КАС України.

Ухвали про залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги або відмову у відкритті апеляційного провадження можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Суддя-доповідач, ретельно перевіривши заяву про апеляційне оскарження, апеляційну скаргу та наявні матеріали адміністративної справи і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Підготовка справи до апеляційного розгляду полягає в тому, що суддя-доповідач протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження зобов'язаний вчинити процесуальні дії, перелік яких передбачений ч. 1 ст. 190 КАС України.

Всі ці дії спрямовані на всебічну підготовку справи для її розгляду в апеляційному порядку. Для цього суддя-доповідач повинен:

1) з'ясувати питання про склад осіб, які беруть участь у справі, а також питання щодо предмета доказування, обставини, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень, а також з'ясувати, які обставини визнаються, які заперечуються особами, що беруть участь у справі;

2) вирішити питання про повідомлення осіб, які беруть участь у справі, щодо відкриття апеляційного провадження, встановити строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу за змістом і формою, передбаченими ст. 191 КАС України;

3) з'ясувати питання щодо наявності доказів, запропонувати особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребувати їх із власної ініціативи;

4) вирішити питання щодо можливості письмового провадження у суді апеляційної інстанції.

Перелік підготовчих дій, закріплений у ст. 190 КАС України, не є вичерпним — суддя може вирішувати інші питання, необхідні для апеляційного розгляду.

Усі судові рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Копії ухвали надсилаються особам, які беруть участь у справі. Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач інформує колегію суддів, яка постановляє ухвалу, про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду. Відповідно до закону перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів (ст. 24 КАСУ).

Заперечення на апеляційну скаргу мають право подати до суду апеляційної інстанції особи, які беруть участь у справі, в письмовій формі протягом встановленого судом строку. Зміст заперечення та його форма встановлені ст. 191 КАС України.

Особа, що подала апеляційну скаргу, може відмовитися від апеляційної скарги або змінити її до закінчення апеляційного розгляду (ст. 193 КАСУ). Зі змісту зазначеної норми відмовитися від апеляційної скарги можливо в будь-якій стадії апеляційного процесу до закінчення апеляційного розгляду. Тому викликає деякий сумнів позиція авторів науково-практичного коментаря Кодексу адміністративного судочинства України стосовно того, що відмова від апеляційної скарги можлива в

будь-якій стадії апеляційного процесу, але не пізніше закінчення судових дебатів ст. 152 КАС України¹.

Відмова від апеляційної скарги тягне за собою закриття апеляційного провадження. Однак це можливо за умови: 1) якщо постанова або ухвала суду першої інстанції не були оскаржені іншими особами, крім особи, яка відмовилася від апеляційної скарги; 2) у разі коли відсутні заперечення інших осіб, які подали апеляційну скаргу чи приєдналися до неї, проти закриття провадження у зв'язку з відмовою від апеляційної скарги.

У разі зміни апеляційної скарги суд апеляційної інстанції за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, надає їм час, достатній для вивчення змінених апеляційних вимог і подання заперечення на апеляційну скаргу. При цьому, як вірно зазначається в юридичній літературі, зміна апеляційної скарги повинна бути оформлена у вигляді процесуального документа, який має відповідати вимогам ст. 187 КАС України².

У будь-який час до закінчення апеляційного розгляду позивач може відмовитися від позову, а сторони можуть примиритися.

Відмова позивача від позову — це одностороннє волевиявлення позиції позивача щодо врегулювання спору та закінчення справи провадженням. Відмова повинна бути викладена у письмовій заяві, яка приєднується до справи. Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу за правилами ст. 112 КАС України, якою закриває провадження у справі. Однак, якщо дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь прав, свободи або інтереси, апеляційний суд може не прийняти відмови від адміністративного позову (ст. 51 КАС України). Проте це лише теоретично. Практика знає безліч фактів, коли незаконні рішення органу владних повноважень через механізм відмови від адміністративного позову на будь-якій стадії отримують легітимність свого існування і практичного застосування. Це особливо виявляється при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів. Уявляється доцільним при розгляді справи щодо

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 387.

² Там само.

оскарження нормативно-правових актів заборонити органу владних повноважень (прокуратурі, контролюючо-наглядовим органам, правоохоронним органам) відмову від адміністративного позову на будь-якій стадії. У цих випадках суд має право остаточно поставити крапку — задовольнити позов чи відмовити в позові.

У разі примирення сторін, тобто двостороннього волевиявлення на врегулювання спору шляхом взаємних поступок, суд зупиняє провадження у справі й дає час, необхідний сторонам для примирення. Якщо сторони дійшли згоди, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі відповідно до вимог ст. 113 КАС України.

Апеляційний розгляд справи у судовому засіданні здійснюється колегіально у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для апеляційної інстанції. Отже, головуючий у судовому засіданні, суддя-доповідач, судді, секретар суду здійснюють всі необхідні процесуальні дії та забезпечують контроль за послідовністю їх вчинення з метою забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, як й в суді першої інстанції.

Однак у суді апеляційної інстанції суддя-доповідач, крім змісту адміністративного позову, доповідає зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї.

В апеляційному провадженні дещо змінено порядок виступу осіб, які беруть участь у справі або у судових дебатах, — першій надається слово особі, яка подала апеляційну скаргу і лише у разі, якщо апеляційні скарги подали обидві сторони, першим дає прояснення позивач.

Неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце апеляційного розгляду, не перешкоджає розглядові справи, але якщо суд визнав обов'язковою участь у судовому засіданні осіб, які беруть участь у справі, а вони не з'явилися, суд апеляційної інстанції може відкласти апеляційний розгляд справи.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу в межах апеляційної скарги та позовних вимог, що були заявлені в суді першої інстанції. Однак у разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи, суд може вийти за межі доводів апеляційної скарги (ст. 195 КАСУ).

Суд апеляційної інстанції може дослідити нові докази, які не досліджувалися у суді першої інстанції, але лише у випадку, якщо буде визнано апеляційним судом:

- а) обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції;
- б) або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції (ч. 2 ст. 195 КАСУ).

Отже, зазначені відмінності апеляційного провадження й складають ті особливості, які встановлені для апеляційної інстанції.

Суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження, тобто без проведення судового засідання й виклику осіб, які будуть брати участь у справі. Воно передбачає вивчення колегією суддів апеляційної скарги, заперечень на неї, а також вивчення інших матеріалів адміністративної справи й прийняття рішення за результатами цього вивчення. Однак розгляд справи в порядку письмового провадження можливий лише за умови, якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання (маються на увазі письмові) про вирішення справи за їх відсутності (ст. 197 КАСУ).

Законодавець закріплює повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції (статті 198—199 КАСУ), відповідно до яких суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову чи ухвалу — без змін;
- 2) змінити постанову чи ухвалу суду;
- 3) скасувати постанову чи ухвалу суду. У разі постановлення нової ухвали справа направляється до суду першої інстанції для продовження розгляду справи;
- 4) скасувати постанову чи ухвалу суду і залишити позовну заяву без розгляду або закриття провадження у справі;
- 5) визнати постанову чи ухвалу суду нечинною і закрити провадження у справі;
- б) скасувати постанову чи ухвалу суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Судові рішення та їх ухвалення (постановлення). Судові рішення апеляційної інстанції ухвалюються і оприлюднюються за правилами, встановленими для суду першої інстанції. Повноваження суду апеляційної інстанції достатні, щоб вирішувати адміністративну справу по суті вимог адміністративного

позову. Тому суд апеляційної інстанції, розглядаючи апеляційну скаргу, має всі повноваження ухвалити нове рішення по суті справи або змінити судові рішення, ухвалені судом першої інстанції і лише в окремих випадках, передбачених ст. 204 КАС України апеляційний суд може скасувати судові рішення і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Судові рішення, якими апеляційний суд вирішує апеляційну скаргу, викладаються у формі постанови або у формі ухвали, зміст яких наведено відповідно у статтях 207 і 206 КАС України і набирають законної сили з моменту їх проголошення (ч. 5 ст. 252 КАСУ) та є обов'язковими для осіб, які беруть участь у справі, а також для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягають виконанню на всій території України (ч. 1 ст. 255 КАСУ).

У *формі постанови* відповідно до ч. 2 ст. 205 КАС України суд апеляційної інстанції приймає рішення в двох випадках:

- 1) при зміні постанови суду першої інстанції;
- 2) при прийнятті нової постанови по суті позовних вимог, які суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє.

У *формі ухвали* суду апеляційної інстанції (ст. 205 КАСУ) приймає рішення у випадках:

- 1) з усіх процесуальних питань суд апеляційної інстанції постановляє ухвали, що встановлює загальне правило і цілком співпадає з положеннями ч. 2 ст. 158 КАС України;

- 2) за результатами розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу в разі:

— залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення — без змін (ст. 200 КАСУ), якщо суд визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи і ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права;

— зміни ухвали суду першої інстанції (ст. 202 КАСУ), підставами чого є: а) правильне по суті вирішення справи чи питання, але з помилковим застосуванням норм матеріального чи процесуального права; б) вирішення не всіх позовних вимог або питань;

— скасування судового рішення і постановлення нової ухвали (ст. 202 КАСУ), підставами чого є: а) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; б) недове-

деність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими; в) невідповідність висновків суду обставинам справи; г) порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання. При цьому слід вернути увагу, що йдеться про скасування рішення суду першої інстанції як у формі ухвали, так і у формі постанови;

— скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі (ч. 1 ст. 203 КАС України), підставами чого є правила, встановлені статтями 155 і 157 КАС України. На цих підставах апеляційний суд може скасувати як ухвалу, так і постанову суду першої інстанції і залишити позовну заяву без розгляду.

— визнання судового рішення нечинним і закриття провадження у справі (ч. 2 ст. 203 КАСУ), підставами чого є: а) судом першої інстанції ухвалено законне та обґрунтоване рішення, а обставини, які стали підставою для закриття провадження у справі, виникли після його ухвалення;

— скасування ухвали суду і направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції (ст. 204 КАСУ), підставами чого є: а) справу розглянуто і вирішено неповноважним судом; б) в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід; в) судові рішення ухвалені чи підписані не тим суддею, який розглянув справу.

Судові рішення суду апеляційної інстанції ухвалюються, проголошуються, видаються або надсилаються особам, які беруть участь у справі, в порядку, встановленому статтями 160, 167 КАС України.

У випадках, встановлених ст. 166 КАС України, суд апеляційної інстанції може постановити окрему ухвалу. *Окрема ухвала апеляційного суду* — це своєрідна реакція суду на виявлені порушення закону суб'єктами владних повноважень, їх посадовими особами. Суд направляє її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що спричинили порушення закону, для виховання осіб у дусі поваги до закону. Суб'єкти владних повноважень, їх посадові особи повинні певним чином реагувати на окрему хвалу й вжити заходів щодо усунення порушень закону. У разі невжиття заходів щодо окремих ухвал суд може ставити питання про притягнення відповідно до ст. 185⁶ КУпАП до адміністративної відповідальності.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

14.3. Перегляд судових рішень у касаційному порядку. Касаційне провадження

Перегляд судових рішень у касаційному порядку є третьою інстанцією з розгляду адміністративних справ, виступає як один із процесуальних засобів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Касація (скасування) — це звернення до суду касаційної (вищої) судової інстанції з проханням переглянути та скасувати рішення суду першої інстанції після його апеляційного перегляду та рішення апеляційної інстанції, які набрали законної сили, внаслідок порушення норм матеріального чи процесуального права.

Завданням касаційного перегляду адміністративної справи за касаційною скаргою на судове рішення першої інстанції після його апеляційного перегляду та судового рішення апеляційної інстанції є:

- 1) встановлення під час касаційного провадження порушень норм матеріального чи процесуального права, допущених судами першої та апеляційної інстанцій, які призвели до неправильного вирішення адміністративної справи;
- 2) виправлення помилок судів першої та апеляційної інстанцій в питаннях застосування норм матеріального чи процесуального права;
- 3) забезпечення правильного та однакового застосування норм матеріального та процесуального права судами нижчого рівня;
- 4) формування судової практики.

Касаційна інстанція не встановлює нових фактичних обставин в адміністративній справі, не досліджує нових доказів, які не досліджувалися в суді першої чи апеляційної інстанцій, не перевіряє доказів, які досліджувалися судами першої та апеляційної інстанцій з порушеннями вимог КАС України. Касаційна інстанція не може вважати доведеними чи недоведеними ті чи інші обставини, а приймає їх такими, якими визнали їх суди першої та апеляційної інстанцій (ст. 220 КАСУ).

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України (ст. 210 КАСУ), який розглядає в касаційному порядку справи, віднесені до його підсудності, а також інші справи, визначені процесуальним законом. Суд касаційної інстанції перевіряє законність та обґрунтованість рішень судів нижчого рівня, він переглядає судові рішення в межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилання в касаційній скарзі, тобто перевіряє справу за колом осіб і за колом правовідносин у повному обсязі.

Право на касаційне оскарження рішень суду першої інстанції, після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції повністю або частково мають:

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справ (треті особи, представники сторін та третіх осіб) або особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач);

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки;

г) правонаступники відповідно до ст. 55 КАС України;

г) особи, яким законом надане право захищати права, свободи та інтереси інших осіб згідно зі ст. 60 КАС України.

Зазначені особи в будь-який час до закінчення касаційного розгляду справи мають право приєднатися шляхом подання письмової заяви до касаційної скарги, підтримуючи її вимоги (ст. 217 КАСУ).

Предметом касаційного оскарження є (можуть бути) постанови та ухвали судів першої або апеляційної інстанції. Проте, якщо *постанови* нижчих судових інстанцій всі можуть бути оскаржені в касаційному порядку, то ухвала не кожна може бути окремо оскаржена. Обмеження кола ухвал суду першої та апеляційної інстанції, які можуть бути окремо оскаржені в касаційному порядку, ще більше, ніж існуючі обмеження оскарження в апеляційному порядку. В касаційному порядку підлягають оскарженню окремо лише ті ухвали, які перешкоджають подальшому провадженню у справі. До них належать ухвали про:

1) залишення позовної заяви (апеляційної скарги) без руху — статті 108, 189 КАС України;

2) повернення позовної заяви (апеляційної скарги) — статті 108, 189 КАС України;

3) відмовлення у поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку — ч. 3 ст. 102 КАС України;

4) відмову у відкритті провадження (апеляційного провадження) в адміністративній справі — статті 109, 189 КАС України;

5) залишення позовної заяви (заяви про апеляційне оскарження, апеляційної скарги) без розгляду — статті 155, 186 КАС України;

6) зупинення провадження у справі — ст. ст. 156 КАС України;

7) закриття провадження у справі — ст. 157 КАС України.

Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалене за наслідками апеляційного провадження.

Обмеження кола ухвал судів першої та апеляційної інстанції, які можуть бути оскаржені в касаційному порядку, ґрунтується на тому, що:

а) суд касаційної інстанції перевіряє рішення судів нижчого рівня лише на предмет правильності застосування норм права, а не нового розгляду справи;

б) суд касаційної інстанції забезпечує правильне та однакове застосування норм матеріального чи процесуального права, а також формування судової практики;

в) рішення суду касаційної інстанції є остаточним і оскарженню не підлягає, а тому воно має бути на високому рівні правового обґрунтування, яке б відповідно ідеям справедливості та верховенства права.

Законодавець не передбачає спеціальної процедури оскарження в касаційному порядку судових рішень щодо виборчого процесу та процесу референдуму («виборчих спорів»). Для таких спорів рішення суду апеляційної інстанції є остаточним (ч. 9 ст. 177 КАСУ). Воно й не дивно. Чи потрібне відміняти (скасовувати) рішення суду, яке вступило в законну силу, після закінчення виборчого процесу? Проте, якщо рішення суду першої та апеляційної інстанції, прийняті з порушенням норм матеріального чи процесуального права, суттєво вплинули на результати виборів, то чому б і не переглянути їх в касаційному порядку. Хоча в юридичній літературі має місце твердження, що, виходячи зі швидкоплинності виборчого процесу, законодавець встановив оскарження рішень з «виборчих спорів» лише в апеляційному порядку¹.

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 116.

В касаційній інстанції не може оскаржуватися рішення суду, яке не було предметом розгляду в апеляційній інстанції (ч. 1 ст. 211 КАСУ), а також суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції (ч. 3 ст. 220 КАСУ). З цього випливає, що особи, які не брали участі у справі, але якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право заявляти вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції. В такому випадку суд касаційної інстанції повинен скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд (ч. 3 ст. 227 КАСУ), оскільки позовні вимоги, що не були заявлені у суді першої інстанції, потребують додаткового дослідження фактичних обставин, а це виходить за межі перегляду судом касаційної інстанції (ст. 220 КАСУ).

Підставами касаційного оскарження є порушення або неправильне застосування норм матеріального чи процесуального права. Порушення норм матеріального права полягає в тому, що суд при прийнятті рішення не застосував закон, який треба було застосувати, або застосував помилково інший закон, або суд неправильно витлумачив матеріальну норму, або було застосовано нечинні норми. Порушення норм процесуального права полягає в тому, що суд порушив порядок ведення судового процесу, порушено предметну, територіальну та інстанційну підсудність, порушено порядок і строки розгляду і вирішення адміністративних справ тощо.

Реалізація права на касаційне оскарження з додержанням зазначених у законі порядку, умов та строків призводить до відкриття касаційного провадження. Касаційне провадження — це врегульований законом про адміністративне судочинство комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій з перегляду постанов і ухвал судів першої та апеляційної інстанції, що набрали законної сили на предмет їх відповідності нормам матеріального і процесуального права.

Касаційне провадження складається з кількох стадій (елементів):

- 1) відкриття касаційного провадження;
- 2) підготовка справи до касаційного розгляду;
- 3) попередній розгляд справи;
- 4) касаційний розгляд справи у судовому засіданні;
- 5) судові рішення та їх ухвалення (постановлення).

Відкриття касаційного провадження починається з подання касаційної скарги з дотриманням порядку, строків та вимог до касаційної скарги.

Порядок подання касаційної скарги. На відміну від апеляційного оскарження, касаційна скарга подається безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції — Вищого адміністративного суду України (ч. 1 ст. 212 КАСУ). Деякі автори вважають, що закріплення цієї норми у Кодексі адміністративного судочинства України є позитивним, оскільки виключає можливість за будь-яких підстав залишити судом першої чи апеляційної інстанції касаційну скаргу без руху з причин її невідповідності вимогам процесуального законодавства. В даному випадку Вищий адміністративний суд України вирішує питання щодо відповідності або невідповідності касаційної скарги встановленим законом вимогам¹. Цю слушну думку слід підтримати, оскільки касаційне оскарження — це ще одна гарантія прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Строк подання касаційної скарги на судові рішення встановлено в *один місяць* після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції. За загальним правилом, рішення суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту його оголошення. Отож, касаційна скарга повинна бути подана протягом одного місяця з моменту оголошення рішення суду апеляційної інстанції.

Однак залежно від складності справи, складання постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більше ніж п'ять днів з дня закінчення справи (ч. 3 ст. 160 КАСУ). Виходячи зі змісту зазначеної статті, якщо суд апеляційної інстанції прийняв відповідне рішення з урахуванням ч. 3 ст. 160 КАС України, касаційна скарга подається протягом місяця з дня складання постанови у повному обсязі.

Касаційна скарга, подана після закінчення строку, за загальним правилом, залишається без розгляду та підлягає поверненню, про що суддею-доповідачем постановляється ухвала. Частиною 9 ст. 103 КАС України встановлено, що строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові / С. В. Ківалов, О. І. Харитонів, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 413.

здано на пошту чи передано іншими відповідними засобами зв'язку. Однак і в суді касаційної інстанції мають місце помилки. Так, постановою Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 11 квітня 2006 р. відмінено ухвалу Вищого адміністративного суду України про залишення без розгляду касаційної скарги п. Ю. С. О. На підставі того, що було виявлено неоднакове застосування судом касаційної інстанції ч. 9 ст. 103 КАС, в результаті чого суд касаційної інстанції дійшов помилкового висновку щодо пропуску скаржником строку подання касаційної скарги¹.

Якщо строк пропущено за наявності об'єктивних причин, особа, яка подала касаційну скаргу, має звернутися до касаційного суду з письмовою заявою про відновлення пропущеного строку подання касаційної скарги. Заява розглядається колегією суддів, якщо вона надійшла до винесення ухвали про повернення касаційної скарги (ч. 3 ст. 214 КАСУ). В цьому зв'язку вбачається, що питання про поновлення пропущеного строку має бути розглянуто одночасно з відкриттям касаційного провадження.

За наявності поважної причини може бути постановлена ухвала суду про поновлення пропущеного строку. Зазначена заява, підкреслюється в юридичній літературі, розглядається колегією суддів без повідомлення осіб, які беруть участь у справі², що, на нашу думку, суперечить правилам ст. 102 КАС України, якою встановлено, що поновлення чи продовження строку суд вирішує з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, хоча на рівні касаційної інстанції можливо й без повідомлення цих осіб.

Вимоги до касаційної скарги. Касаційна скарга подається в письмовій формі, в якій відповідно до ст. 213 КАС України зазначається:

- найменування адміністративного суду касаційної інстанції;
- ім'я (найменування), поштова адреса особи, яка подає касаційну скаргу, та осіб, які беруть участь у справі, а також їх номери засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо також є;

¹ Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 11 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14—15.

² Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 415.

- судові рішення, що оскаржуються;
- обґрунтування вимог особи, що подає касаційну скаргу із зазначенням того, у чому полягає порушення норм матеріального чи процесуального права;
- вимоги особи, що подає касаційну скаргу, до суду касаційної інстанції;
- клопотання особи, що подає скаргу;
- перелік матеріалів, які подаються.

Касаційна скарга, так само як і заперечення на касаційну скаргу, можуть містити клопотання учасників процесу про розгляд справи за їх участю. Брати участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції чи ні — це право особи, яка подає касаційну скаргу, а також інших учасників судового процесу. Враховуючи обов'язковість присутності учасників процесу в суді касаційної інстанції право брати участь у судовому засіданні реалізується лише шляхом подання до суду касаційної інстанції клопотання в касаційній скарзі про участь у судовому засіданні. Така вимога закону орієнтує суд на кількість учасників процесу, для проведення якого вирішуються відповідні організаційні питання.

За відсутності такого клопотання вважається, що учасники процесу не бажають взяти участь у судовому засіданні й касаційна скарга буде розглядатися колегією суддів без їх участі (ч. 3 ст. 213; ч. 3 ст. 216; ч. 3 ст. 217 КАСУ). Отже, ще раз нагадуємо, що присутність осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні касаційного суду є їх правом, а не обов'язком. Звісно, що особиста присутність сторін у судовому засіданні полегшує розгляд справи, надає можливість суду уточнити певні обставини справи. Однак відсутність сторін, а також неприбуття інших осіб, які беруть участь у справі (ч. 4 ст. 221 КАСУ), у судовому засіданні не перешкоджають судовому розгляду справи, а справа розглядається за наявними матеріалами.

Питання, чи може особа, яка не подавала клопотання про участь у розгляді справи ані у касаційній скарзі, ані у запереченні на касаційну скаргу, бути присутньою у суді касаційної інстанції під час розгляду справи, в якій вона є учасником, залишається дискусійним і невизначеним, оскільки в законі заборони на присутність без попереднього клопотання немає.

Касаційна скарга за загальним правилом підписується стороною, яка її подає, або її представником, який додає оформлений належним чином документ про свої повноваження (статті 56—61 КАСУ).

До касаційної скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі, та копії оскаржуваних рішень судів першої апеляційної інстанції (ч. 5 ст. 213 КАСУ).

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач у п'ятиденний строк вирішує питання щодо прийняття одного із наступних рішень, яке постановляється ухвалою про:

- 1) залишення касаційної скарги без руху;
- 2) повернення касаційної скарги скаргжникові;
- 3) відмову у відкритті касаційного провадження у справі;
- 4) відкриття касаційного провадження.

Ухвалу про залишення касаційної скарги без руху суддя-доповідач постановляє у разі якщо:

- касаційну скаргу та додатки до неї подано без додержання встановлених ст. 213 КАС України вимог;
- касаційну скаргу подано з порушенням установлених форми та структури;
- не сплачено судовий збір.

В ухвалі зазначаються недоліки касаційної скарги, спосіб їх усунення та встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали негайно надсилається особі, що звернулася з касаційною скаргою, для усунення недоліків.

Ухвалу про повернення касаційної скарги скаргжникові згідно з правилами ст. 108 КАС України суддя-доповідач постановляє у разі якщо:

- не усунуті у встановлений строк недоліки касаційної скарги;
- особа, що її подала, до відкриття провадження подала заяву про відкликання касаційної скарги;
- касаційну скаргу подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- касаційну скаргу від імені особи, яка бере участь у справі, подано особою, яка не має повноважень не ведення справи;
- касаційну скаргу подано після закінчення строку касаційного оскарження, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку (ч. 3 ст. 214 КАСУ).

Ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження згідно з правилами ч. 4 ст. 214 КАС України суддя-доповідач постановляє у разі якщо:

- справа не підлягає касаційному розгляду в порядку адміністративного судочинства;
- справа не переглядалася у апеляційному порядку;
- є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою цієї особи від касаційної скарги на це саме судове рішення;
- є ухвала про відхилення касаційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою на це саме судове рішення.

У літературі висловлюється думка, що за аналогією суддя-доповідач постановляє ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження, якщо настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із касаційною скаргою, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва¹. Так, дійсно, правилами ст. 109 КАС України передбачено відмову у відкритті адміністративного провадження за вказаними підставами. Проте законодавець у касаційному провадженні не робить відповідних посилань за аналогією. Можливо, на стадії касаційного оскарження перегляд справи здійснюється за фактичними матеріалами і справа вирішується за суттю з метою доведення справи до її логічного завершення навіть за відсутності скаржника.

Копія ухвали про повернення касаційної скарги або про відмову у відкритті касаційного провадження разом із доданими до скарги матеріалами направляються особі, яка подавала касаційну скаргу, а касаційна скарга залишається у суді касаційної інстанції.

Ухвалу про відкриття касаційного провадження суддя-доповідач постановляє у разі відсутності зазначених у законі перешкод і одночасно витребує адміністративну справу із адміністративного суду, в якому вона знаходиться.

Копії ухвали про відкриття касаційного провадження надсилаються особам, які беруть участь у справі, разом із копіями касаційної скарги, інформацією про їх права та обов'язки і встановлюється строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу. Власне з цих дій судді-доповідача починається підготовка справи до касаційного розгляду.

Підготовка справи до касаційного розгляду здійснюється суддею-доповідачем протягом десяти днів після відкриття касацій-

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 118.

ного провадження шляхом вчинення ним низки процесуальних дій, а саме:

- з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі;
- надсилає копії ухвали про відкриття касаційного провадження особам, які беруть участь у справі;
- встановлює строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу;
- вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі;
- вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження у суді касаційної інстанції;
- вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються;
- вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи. На нашу думку, до інших питань щодо підготовки справи до касаційного розгляду можна віднести: а) прийняття заперечення на касаційну скаргу, зміст і форма якого встановлені ст. 216 КАС України; б) вирішення питання про приєднання до касаційної скарги — ст. 217 КАС України тощо.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до попереднього розгляду у суді касаційної інстанції.

Попередній розгляд справи здійснюється колегією суддів протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі (ст. 220¹ КАС України). Попередній розгляд запроваджено з метою прискорення розгляду адміністративних справ у суді касаційної інстанції. В цьому зв'язку суддя-доповідач доповідає колегії суддів про наявність обставин, необхідних для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції, якщо за результатами доповіді судді-доповідача буде встановлено, що:

- відсутні підстави для скасування або зміни судового рішення, тобто суди першої та апеляційної інстанції не допустили порушення матеріального чи процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій, касаційний суд відхиляє касаційну скаргу і залишає судові рішення без змін;
- є підстави, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення, тобто суди першої та апеляційної інстанції допустили порушення норм матеріального чи процесуального

права, які призвели до постановлення незаконної ухвали, суд касаційної інстанції скасовує судові рішення.

Однак, якщо відсутні зазначені підстави, а у справі є необхідність досліджувати нові докази або встановлювати обставини щодо порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи, а також, якщо хоч один суддя зі складу суду дійшов висновку про необхідність касаційного розгляду справи, суд касаційної інстанції призначає справу до розгляду у судовому засіданні.

Касаційний розгляд справи у судовому засіданні здійснюється колегією суддів у складі не менше п'яти суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених касаційним провадженням (ст. 221 КАСУ), які полягають у:

— змісті доповіді судді-доповідача — він доповідає в необхідному обсязі зміст судових рішень, що оскаржуються, касаційної скарги та заперечень на неї;

— порядку вступу осіб, які беруть участь у справі, — першій надається слово особі, що подала скаргу;

— наслідках неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених про дату, час і місце касаційного розгляду — таке неприбуття не перешкоджає судовому розгляду справи.

Встановлена ч. 3 ст. 213, ч. 3 ст. 216 та ч. 3 ст. 217 КАС України презумпція касаційного розгляду справи без участі сторін надає можливість проведення касаційного розгляду справи у порядку письмового провадження (ст. 222 КАСУ). Письмове провадження провадиться, якщо жодна з осіб, які беруть участь у справі, не заявила клопотання про вирішення справи за її участю у судовому засіданні. Під час письмового провадження колегією суддів вивчається касаційна скарга, заперечення на неї, інші матеріали, що є у справі, та ухвалюється судові рішення без проведення судового засідання. Копія постанови суду касаційної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів із моменту їх підписання колегією суддів.

Порядок ведення судового засідання, а також розгляд справи в порядку письмового провадження визначається головуючим у цьому засіданні суддею за правилами розгляду справи судом першої інстанції та відповідно до ст. 221 КАС України.

До закінчення касаційного розгляду адміністративної справи в будь-який час особа, яка подала касаційну скаргу, може відмовитися від касаційної скарги або змінити її (ст. 118 КАСУ). Однак відмова від скарги або її зміна може бути здійснена за умов якщо:

- постанова або ухвала суду не була оскаржена в касаційному порядку іншими особами;
- відсутні заперечення інших осіб, які подали касаційну скаргу чи приєдналися до неї, проти закриття провадження у зв'язку з відмовою від касаційної скарги.

У разі зміни касаційної скарги особами, що беруть участь у справі, надається час, достатній для вивчення змінених вимог і подання заперечення на касаційну скаргу.

Позивач також може відмовитися від адміністративного позову, а сторони можуть примиритися у будь-який час до закінчення касаційного розгляду.

У разі відмови від касаційної скарги, а також відмови від позову або примирення сторін суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про закриття провадження відповідно до вимог статей 112, 113 КАС України.

Судові рішення та їх ухвалення (постановлення). Всі судові рішення суду касаційної інстанції ухвалюються і оприлюднюються за правилами, що встановлені для суду першої інстанції (статті 160 і 167 КАС України).

За наслідками розгляду касаційної скарги суд касаційної інстанції відповідно до повноважень, встановлених ст. 223 КАС України, та на підставах, визначених статтями 224—229 КАС України, приймає рішення. Рішення суду касаційної інстанції за своєю юридичною природою є актом застосування права, який ґрунтується на підтвердженні судом фактів, прав та обов'язків заінтересованих осіб. Рішення суду також є юридичним фактом, який тягне за собою виникнення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин, підлягає обов'язковому виконанню. З цієї точки зору рішення суду виступає як нормативний акт, як джерело права. Проте виникнення, зміна чи припинення адміністративних правовідносин, обов'язковість виконання судового рішення — це лише його властивість, зовнішня процесуальна форма поновлення порушеного права, форма захисту прав, інтересів та обов'язків заінтересованих осіб. Тому цілком вірне визначення, що судові рішення — це правозастосовчий акт оформлений у вигляді

процесуального документа, що владно підтверджує правовідносини сторін на основі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи¹.

Залежно від змісту питання, яке вирішується судом касаційної інстанції, рішення суду поділяється на два види:

1) ухвали, якими вирішуються процесуальні питання, що виникли в ході вирішення адміністративної справи;

2) постанови, якими вирішуються справи по суті щодо задоволення вимог сторін.

Ухвалу суд касаційної інстанції постановляє у разі:

1) залишення касаційної справи без задоволення, а судових рішень без змін. Таке рішення постановляється судом касаційної інстанції у випадку, якщо касаційний суд визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не припустилися порушень норм матеріального чи процесуального права при ухваленні судових рішень або при вчиненні процесуальних дій, що судові рішення прийняті у повній відповідності до закону і матеріалів справи, є законними та обґрунтованими;

2) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд. Підставами для скасування судових рішень першої або апеляційної інстанцій (ст. 227 КАСУ) є:

— неповне з'ясування обставин, що мають значення для справи;

— невідповідність висновків суду першої та апеляційної інстанції обставинам справи;

— порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до постановлення незаконної ухвали, якою провадження у справі не закінчується;

— порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели або могли призвести до неправильного вирішення справи і не можуть бути усунені судом касаційної інстанції.

Законодавець встановлює обов'язковість скасування судового рішення з направленням справи на новий розгляд, якщо:

— справу розглянуто і вирішено неповноважним складом суду;

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одіссей, 2005. — С. 445.

— в ухваленні судового рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом касаційної інстанції обґрунтованою;

— судові рішення ухвалені чи підписані не тим суддею або не тими суддями, які розглянули справу;

— справу розглянуто за відсутності будь-кого з осіб, які беруть участь у справі, належним чином не повідомлених про дату, час і місце судового засідання;

— суд вирішив питання про права, свободи, інтереси та обов'язки осіб, які не були повідомлені про можливість вступити в справу;

— суд розглянув не всі вимоги і цей недолік не був або не може бути усунений ухваленням додаткового рішення;

3) зміни ухвали суду першої або апеляційної інстанції. Суд касаційної інстанції може змінити ухвалу суду першої або апеляційної інстанції у випадках, якщо:

— судом першої інстанції прийнято рішення, яке не повною мірою відповідає вимогам закону;

— рішення суду апеляційної інстанції містить у собі порушення норм матеріального чи процесуального права.

За таких обставин суд касаційної інстанції може:

а) змінити судові рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судові рішення суду першої інстанції;

б) змінити судові рішення суду першої інстанції, скасувавши судові рішення суду апеляційної інстанції;

4) скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій чи залишення позовної заяви без розгляду або закриття справи. Про скасування судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій може бути постановлена ухвала суду касаційної інстанції у випадках невідповідності рішень першої та касаційної інстанцій чинному законодавству. Про залишення позовної заяви без розгляду або закриття справи може бути постановлена ухвала суду касаційної інстанції за наявності підстав, передбачених відповідно статтями 155, 157 КАС України;

5) визнання судових рішень судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закриття провадження. Таке рішення постановляється судом касаційної інстанції у випадках: зміни (скасування) норм матеріального чи

процесуального права; прийняття рішень з порушенням чинного законодавства; скасування рішень вищою судовою інстанцією; скасування судових рішень і постановлення нової ухвали. Суд касаційної інстанції може скасувати судові рішення і постановити нову ухвалу, якщо буде встановлено невідповідність рішень першої та касаційної інстанції чинному законодавству, однак обставини справи встановлено повно, об'єктивно та всебічно.

Суд касаційної інстанції постановляє також ухвали з усіх інших процесуальних питань.

Постанову суд касаційної інстанції приймає за наслідками розгляду касаційної скарги на постанову суду першої та апеляційної інстанції або може прийняти нову постанову щодо задоволення або незадоволення позовної вимоги.

Структура та зміст ухвали і постанови закріплено статтями 231 і 232 КАС України.

Після закінчення касаційного провадження адміністративна справа у семиденний строк направляється до суду першої інстанції для архівного зберігання.

14.4. Перегляд судових рішень за винятковими обставинами

Перегляд судових рішень за винятковими обставинами є ще однією інстанцією розгляду адміністративних справ, виступає додатковою гарантією щодо однакового застосування судами норм права, надає можливість виправлення судових помилок.

Судом, який переглядає судові рішення за винятковими обставинами, є Верховний Суд України (ч. 1 ст. 235 КАСУ), а конкретніше — Судова палата з адміністративних справ Верховного Суду України, яка здійснює судочинство в порядку, встановленому процесуальним законом.

В юридичній літературі такий перегляд прийнято називати «повторною касацією»¹, оскільки перегляду за винятковими

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 459; Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 282.

обставинами підлягають судові рішення, що набрали законної сили та які були переглянуті в касаційному порядку або які є рішеннями суду касаційної інстанції. Законодавець встановлює, що перегляд судових рішень за винятковими обставинами є різновидом касаційного провадження (ч. 2 ст. 235 КАСУ), а відтак для перегляду за винятковими обставинами застосовуються усі правила касаційного розгляду адміністративних справ з урахуванням особливостей, визначених статтями 235—244 КАС України.

Завданням перегляду судових рішень за винятковими обставинами є:

1) встановлення (визначення) порядку, умов та вимог одного застосування судом (судами) однієї й тієї самої норми права;

2) виправлення помилок суду (судів) касаційної інстанції в питаннях застосування норм матеріального чи процесуального права;

3) формування судової практики і визначення політики та ідеології правозастосування для судів загальної юрисдикції, оскільки рішення Верховного Суду України обов'язково враховуються при розгляді справ та носять прецедентний характер.

Предметом перегляду судових рішень у Верховному Суді України за винятковими обставинами згідно зі ст. 236 КАС України є:

1) судові рішення в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку;

2) судові рішення суду касаційної інстанції;

3) судові рішення, а також рішення Верховного Суду України в адміністративних справах, які визнані міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною такою, що порушує міжнародні зобов'язання України.

Міжнародними судовими установами, юрисдикція яких визнана Україною, є, зокрема, Європейський суд з прав людини та Міжнародний суд ООН.

Одним із міжнародних зобов'язань України щодо забезпечення прав і свобод людини є Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року від 17 липня 1997 р., Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», згідно з якими Україна визнала положення цієї Конвенції частиною національного законо-

давства та взяла на себе зобов'язання виконувати рішення Європейського суду з прав людини¹.

З метою зменшення навантаження на Верховний Суд України законодавець встановлює певні обмеження щодо оскарження за винятковими обставинами судових рішень суду касаційної інстанції. Зі змісту ч. 3 ст. 236 КАС України випливає, що оскарженню окремо за винятковими обставинами підлягають не всі рішення суду касаційної інстанції, а лише його постанови, а також ухвали, що перешкоджають провадженню у справі. За правилами касаційного провадження до них належать ухвали про:

- 1) залишення позовної заяви (касаційної скарги) без руху;
- 2) повернення позовної заяви (касаційної скарги);
- 3) відмову у постановленні чи продовженні порушеного процесуального строку (ч. 3 ст. 102 КАС України);
- 4) відмову у відкритті касаційного провадження в адміністративній справі;
- 5) залишення позовної заяви (касаційної скарги) без розгляду;
- 6) зупинення провадження у справі;
- 7) закриття провадження у справі.

Ухвали суду касаційної інстанції, які не перешкоджають провадженню у справі, не можуть бути оскаржені окремо від судового рішення за винятковими обставинами. На такі ухвали можуть бути подані заперечення, які включаються до скарги на судове рішення, ухвалене за наслідками касаційного провадження. Розгляд таких ухвал окремо лише ускладнює роботу судів.

Право на оскарження до Верховного Суду України за винятковими обставинами судових рішень суду першої та апеляційної інстанцій після їх перегляду в касаційному порядку, а також судових рішень суду касаційної інстанції повністю або частково мають:

¹ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // ВВР. — 1997. — № 40. — Ст. 260; Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. // ВВР. — 2006. — № 30. — Ст. 260; Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784 // ОВУ. — 2006. — № 22. — Ст. 1655. — 14 червня.

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справі (треті особи, представники сторін та третіх осіб);

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси та обов'язки;

г) правонаступники (відповідно) згідно зі ст. 55 КАС України;

г) особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб зі ст. 60 КАС України (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади та органи місцевого самоврядування).

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, керуються правом касаційного (тобто «повторної касації») оскарження незалежно від фактичної участі у судовому процесі. Ця теза обґрунтовується тим, що перегляду за винятковими обставинами підлягають судові рішення після перегляду їх у касаційному порядку. Водночас суд касаційної інстанції не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції (ч. 3 ст. 220 КАСУ). Однак у такому випадку суд касаційної інстанції повинен скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій з направленням справи для продовження розгляду або на новий розгляд (ч. 3 ст. 227 КАСУ). Таким чином, усі питання щодо позовних вимог осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції, вирішуються на стадії касаційного провадження. Тому сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право оскаржити до Верховного Суду України за винятковими обставинами судові рішення в адміністративних справах незалежно від фактичної участі у судовому процесі.

Підставами для провадження за винятковими обставинами є оскарження судових рішень в адміністративних справах з мотивів:

1) неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;

2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Отже, для порушення провадження за винятковими обставинами касаційна скарга на судові рішення повинна містити посилання на наявність неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми, або оскарження судового рішення, що порушує міжнародні зобов'язання України.

Неоднакове застосування однієї й тієї самої норми матеріального чи процесуального права може проявлятися у самих різноманітних випадках. Наприклад, неоднакове визначення перебігу процесуального строку¹; одноособове вирішення суддею Вишого адміністративного суду України питання щодо повернення скарги після порушення касаційного провадження² тощо.

Право на оскарження за винятковими обставинами може бути реалізоване протягом одного місяця з дня відкриття обставин, які можуть бути підставою для провадження за винятковими обставинами. Днем відкриття таких обставин вважається:

1) для обставин, пов'язаних з неоднаковим застосуванням однієї й тієї самої норми права — день прийняття судового рішення;

2) для обставин, пов'язаних з визнанням судового рішення міжнародною судовою установою, такими, що порушує міжнародні зобов'язання України, — день ухвалення Європейським судом з прав людини відповідного рішення про встановлення порушення Україною міжнародних зобов'язань.

Пропуск встановлених законом строків звернення зі скаргою тягне за собою залишення скарги без розгляду. Проте за заявою (письмовим клопотанням) особи, яка подала скаргу, Верховний Суд України своєю ухвалою може поновити строк оскарження рішення, якщо знайде відповідні підстави для цього. Заява (клопотання) про відновлення строку подається особою та розглядається судом до вирішення питання про допуск касаційної скарги до провадження за винятковими обставинами або одночасно під час розгляду скарги про допуск її до провадження за винятковими обставинами. Отже, як бачимо, строк подання касаційної скарги є тим запобіжником, який забезпечує раціональну роботу суддів та перешкоджає перенавантаженню Верховного Суду України адміністративними справами. У разі відмови у поновленні строку касаційна скарга подається особі, яка подала скаргу, про що також постановляється ухвала.

¹ Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 11 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14—15.

² Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 26 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14.

Касаційне провадження за винятковими обставинами складається з кількох стадій:

- 1) звернення зі скаргою щодо касаційного провадження за винятковими обставинами;
- 2) допуск скарги до провадження за винятковими обставинами;
- 3) розгляд скарги за винятковими обставинами;
- 4) постановлення судових рішень за наслідками провадження за винятковими обставинами.

Звернення зі скаргою щодо касаційного провадження за винятковими обставинами здійснюється шляхом подання скарги безпосередньо до Верховного Суду України з дотриманням порядку, строку та вимог до касаційної скарги.

Касаційна скарга має бути викладена у письмовій формі з обґрунтуванням вимог особи, що подає касаційну скаргу, та дотриманням вимог до форми і змісту, встановленими ст. 213 КАС України. До касаційної скарги додаються:

- копії касаційної скарги за винятковими обставинами відповідно до кількості осіб, які беруть участь у справі;
- копії судових рішень, які оскаржуються;
- судові рішення міжнародної судової установи про визнання судових рішень України такими, що порушують міжнародні зобов'язання України (відповідно до підстав оскарження);
- документ про сплату судового збору (судовий збір не стягується у разі оскарження рішень, що порушують міжнародні зобов'язання України).

Зазначені вимоги до форми і змісту касаційної скарги встановлені законом та мають юридичні наслідки. Тому недотримання цих вимог тягне за собою залишення скарги без руху або її повернення скаргникам.

Про залишення скарги без руху суддя Верховного Суду України протягом *десяти* днів із дня отримання скарги постановляє ухвалу, в якій зазначає недоліки скарги, спосіб їх усунення та встановлює строк, достатній для усунення недоліків. Копія ухвали невідкладно надсилається особі, що подала касаційну скаргу. Після усунення зазначених в ухвалі недоліків у встановлений судом строк скарга приймається та вважається поданою у день первинного її подання (ст. 108 КАСУ). У разі неусунення недоліків суддя Верховного Суду України виносить ухвалу про повернення скарги, копія якої невідкладно надсилається особі, що подала скаргу, разом із касаційною скаргою й усіма додани-

ми до скарги матеріалами. Повернення скарги не позбавляє права на повторне звернення особи до Верховного Суду України з касаційною скаргою в порядку, встановленому законом, тобто з дотриманням строків та інших процесуальних вимог.

Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами полягає у перевірці судом наявності таких обставин та виявлення необґрунтованих скарг. Допуск скарги до провадження за винятковими обставинами здійснюється колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участю не менше 2/3 її чисельності (але не менше п'яти суддів) протягом п'ятнадцяти днів після надходження скарги без виклику осіб, які беруть участь у справі. Це обумовлено тим, що на цій стадії розгляду справи суд має всі необхідні дані, щоб прийняти відповідне процесуальне рішення і виклик осіб, які беруть участь у справі, не є необхідним. Щодо участі осіб, які беруть участь у справі під час розгляду справи, то все залежить від того, чи було клопотання особи про розгляд справи за її участю (ч. 3 ст. 213 КАСУ).

Касаційна скарга, яка відповідає всім встановленим вимогам щодо форми та змісту, а також за наявності підстав для оскарження вважається допущеною до провадження за винятковими обставинами, якщо хоча б три судді з колегії дійшли висновку про необхідність цього. Про допуск скарги і витребування адміністративної справи або про відмову колегії суддів постановляє ухвалу, яка оскарженню не підлягає.

Ухвала про допуск скарги і витребування адміністративної справи надсилається до Вищого адміністративного суду України (касаційної інстанції) для витребування справи для розгляду її у Верховному Суді України за винятковими обставинами, а копії ухвали разом з копіями скарги надсилаються особам, які беруть участь у справі.

За загальним правилом, подання касаційної скарги не зупиняє виконання рішення, що оскаржується. Однак, якщо скарга допущена до провадження за винятковими обставинами, суд своєю ухвалою, за письмовим клопотанням особи, що подає скаргу, може зупинити виконання відповідних рішень.

У разі відсутності підстав для провадження за винятковими обставинами колегія суддів постановляє ухвалу про відмову в прийнятті касаційної скарги до провадження, яка не може бути оскаржена. Копія ухвали разом з касаційною скаргою та усіма доданими до неї матеріалами надсилається особі, яка подала скаргу.

Зазначені положення не застосовуються до скарги, поданої з мотивів визнання судових рішень міжнародною судовою установою такими, що порушують міжнародні зобов'язання України. Така скарга вважається допущеною до провадження за винятковими обставинами в силу Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та відповідно до ч. 6 ст. 240 КАС України.

Розгляд скарги за винятковими обставинами здійснюється за правилами адміністративного судочинства колегією суддів (ст. 24 КАС України) та незмінності складу суду (ст. 26 КАСУ), а також у порядку касаційного розгляду справи у судовому засіданні (ст. 221 КАСУ) та за правилами, встановленими для касаційного провадження з урахуванням особливостей провадження за винятковими обставинами.

Справа розглядається колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участі не менш як 2/3 її чисельності (але не менше п'яти суддів). Склад суду під час розгляду і вирішення справи не може змінюватися. У разі неможливості продовження розгляду справи одним із суддів, до розгляду залучається інший суддя. Однак у таких випадках судовий розгляд справи починається спочатку.

Якщо судовою колегією під час розгляду справи буде встановлено наявність неоднакового застосування судами касаційної інстанції одного й того самого положення закону, то адміністративна справа має бути передана на розгляд спільного засідання Судових палат Верховного Суду України. Це обумовлено необхідністю формування єдиної судової політики з метою однакового застосування законів судами загальної юрисдикції, що потребує обов'язкової участі усіх Судових палат Верховного Суду України.

Судовий склад спільного засідання формується головами відповідних палат у рівній кількості. Відповідно до Закону України «Про судоустрій України» (ч. 2 ст. 48) у складі Верховного Суду України діють:

- 1) Судова палата у цивільних справах;
- 2) Судова палата у кримінальних справах;
- 3) Судова палата у господарських справах;
- 4) Судова палата в адміністративних справах.

Спільне засідання Судових палат Верховного Суду України відбувається під головуванням почергово голови відповідної палати.

Постановлення судових рішень за наслідками провадження за винятковими обставинами. Повноваження Верховного Суду України за наслідками провадження за винятковими обставинами подібні до повноважень суду касаційної інстанції. Однак, на відміну від суду касаційної інстанції, Верховний Суд України стосовно вимог скарги в усіх випадках приймає постанову.

Постанова приймається більшістю голосів колегії суддів, при цьому жоден із суддів не має права утриматися від голосування та підписання судового рішення. Головуючий у судовому засіданні голосує останнім. Судді, які не погоджуються з постановою, можуть письмово висловити окрему думку. Окрема думка судді не оголошується в судовому засіданні. Вона додається до постанови і є відкритою для ознайомлення.

Верховний Суд України приймає одну з таких постанов:

- 1) про повне або часткове задоволення скарги;
- 2) про відмову у задоволенні скарги.

Постанова Верховного Суду України є остаточною і не може бути оскарженою за винятком постанов за наслідками провадження щодо визнання судових рішень міжнародною судовою установою такими, що порушують міжнародні зобов'язання України. Постанови Верховного Суду України мають бути вмотивованими.

Постанова Верховного Суду України про повне або часткове задоволення скарги приймається у разі:

- 1) виявлення неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права;
- 2) встановлення судом, що оскаржене судове рішення є незаконним;
- 3) визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України.

У випадках встановлення, що оскаржене судове рішення є незаконним, а також визнання судового рішення міжнародною установою, що порушує міжнародні зобов'язання України, Верховний Суд України скасовує такі рішення повністю або частково та направляє справу на новий розгляд до суду першої, апеляційної чи касаційної інстанції залежно від того, суд якої інстанції першим допустив порушення норм матеріального чи процесуального права, яке призвело до неправильного вирішення справи.

Верховний Суд України може також скасувати рішення судів апеляційної або касаційної інстанції і залишити в силі помилково скасовані судові рішення судів першої або апеляційної інстанції. Верховний Суд України в частині судових рішень визнаних міжнародною судовою установою такими, що порушують міжнародні зобов'язання України, може також скасувати судові рішення і прийняти нову постанову.

Постанова Верховного Суду України про відмову у задоволенні скарги приймається, якщо:

1) обставини, які стали підставою для провадження за винятковими обставинами не підтвердилися. Наприклад, постановою від 26 квітня 2006 р. Верховний Суд України відмовляє у задоволенні скарги за винятковими обставинами, оскільки обставини, які стали підставою для провадження, не підтвердились у зв'язку з їх подальшою зміною самим заявником¹;

2) встановлено, що судові рішення, оскаржене з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права, є законним. В такому випадку Верховний Суд України констатує порушення, яке допущене в іншому судовому рішенні касаційної інстанції, що не було оскаржене. Проте змінювати чи скасовувати це рішення Верховний Суд України не може.

Постанови Верховного Суду України набирають законної сили з моменту їх проголошення і оскарженню не підлягають, крім випадку, встановленого п. 2 ст. 237 КАС України.

14.5. Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами

Постанова або ухвала суду, якими закінчено розгляд адміністративної справи, що набрала законної сили, можуть бути переглянуті у зв'язку з нововиявленими обставинами, про які не міг знати адміністративний суд та хоча б одна особа, яка брала участь у справі. Нововиявленими обставинами вважаються:

— обставини, які об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були відомі й не могли бути

¹ Постанова Судової палати в адміністративних Верховного Суду України від 26 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14.

відомі хоча б одній особі, яка брала участь у справі, та суду, який розглянув справу;

— відкриття таких невідомих раніше обставин, на підставі яких ухвалено завідомо неправосудне рішення, але під час розгляду справи хоча б одна особа, яка брала участь у справі, не знала про існування цієї обставини;

— обставини, які виникли у зв'язку із встановленням неконституційності закону, іншого нормативного акта або у разі скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття судового рішення;

— обставини, які виникли у зв'язку з прийняттям закону, що пом'якшує чи скасовує відповідальність фізичної особи.

На відміну від виняткових обставин, які характеризуються неоднаковим застосуванням норм права, нововиявлені обставини характеризуються їх об'єктивною наявністю, але не досліджені у суді у зв'язку з відсутністю інформації, відомостей, про їх існування.

Не належать до нововиявлених або не можуть бути ними визнані:

— обставини, що виникли або змінилися після постановлення судового рішення;

— обставини, на які посилалася особа, яка брала участь у справі, у своїх поясненнях у суді першої інстанції, апеляційній або касаційній скарзі, але не враховані судом;

— обставини, які могли бути встановлені судом при виконанні вимог принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі;

— обставини, що виникли у зв'язку з прийняттям законів, та інших нормативних актів, якими скасовані закон та інші нормативні акти, що діяли під час розгляду справи.

Таким чином, нововиявленими тільки ті обставини, які існували в об'єктивній дійсності на момент розгляду і вирішення судом адміністративної справи, але не були і не могли бути відомі учасникам процесу та суду.

Нововиявлені обставини вказують на невідповідність судового рішення об'єктивній істині, його необґрунтованості на підставі повного і всебічного з'ясування спірного правовідношення. Це зумовлює перегляд судового рішення у зв'язку з його необґрунтованістю або незаконністю. Наявність таких обставин обґрунтовується належними доказами заінтересованою особою.

Підставами, згідно зі ст. 245 КАС України, для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Незважаючи на ніби повний перелік нововиявлених обставин, убачається, що цей перелік не є вичерпним. Наприклад, істотними обставинами буде вирішення питання, яке суттєво вплинуло на права, свободи, інтереси чи обов'язки особи, яка не брала участі у справі, якщо суд не знав й не міг знати про заінтересованість такої особи, а сама особа теж не знала про розгляд такої справи. Так само можна віднести прийняття нових законів, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи, адже такі випадки мали місце у зв'язку зі зміною порядку кваліфікації злочинів або правопорушень, встановленому Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб»¹. До нововиявлених обставин можуть бути віднесені й інші обставини, які існували на час постановлення судового рішення, що мають істотне значення для обґрунтованого і законного вирішення справи, але про них не знали і не могли знати заінтересована сторона і суд.

¹ Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 р. // ВВР. — 2003. — № 37. — Ст. 22 (п. 22.5); Про деякі питання застосування судами України адміністративного та кримінального законодавства у зв'язку з набранням чинності Законом України від 22 травня 2003 р. «Про податок з доходів фізичних осіб»: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 травня 2004 р. № 9 // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 6.

Право на звернення із заявою про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами мають заінтересовані особи. З цього визначення випливає кілька принципових положень:

1) перегляду за новоявленими обставинами підлягає судові рішення суду будь-якої інстанції лише те, яке набрало законної сили, оскільки саме ці рішення, які набрали законної сили, визначають питання про права, свободи, інтереси чи обов'язки особи, а не рішення, які вступили в законну силу;

2) заява про перегляд за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи, оскільки цей суд, у якому нововиявлена обставина мала переважне значення в ухваленні рішення, але не була відомою ні особам, які беруть участь у справі, ні суду, найбільш обізнаний з матеріалами справи і повинен усунути помилку рішення, тобто виправити власну похибку (ст. 249 КАСУ);

3) право на звернення із заявою про перегляд судового рішення мають тільки ті особи, порушення прав яких здійснено внаслідок невідомості обставин під час розгляду справи. До таких осіб належать:

а) сторони (позивач, відповідач);

б) особи, які беруть участь у справі (треті особи, законні представники, представники сторін та третіх осіб). При цьому у представників сторін та третіх осіб відповідним документом, актом має бути визначене право звертатися із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами;

в) особи, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси або обов'язки;

г) особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб згідно зі статтями 60—61 КАС України.

Питання про перегляд за заявами правонаступників сторін, до яких перейшли права та обов'язки у правовідношенні, залишається дискусійним. Окремі автори звертають увагу на те, що перегляд за заявами правонаступників сторін суперечить вимогам процесуального закону, а якого саме — не вказується¹.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одиссей, 2005. — С. 481.

Проте усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою самою мірою, у якій вони були обов'язкові для особи, яку він замінив (ст. 55 КАСУ). Обов'язок співвідноситься з правом у мірі, необхідній для його реалізації. Тому не виключено, що й правонаступник може звертатися із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Строк звернення про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами встановлено протягом одного місяця після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини (ст. 247 КАСУ).

Важливим для визначення строків звернення про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами є питання установаження моменту відкриття цих обставин. Днем відкриття нових обставин слід вважати:

1) щодо істотних для справи обставин, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи — день отримання особою інформації про виявлення цих обставин;

2) щодо встановлення вироком суду завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта; завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення, — день набрання законної сили вироком суду;

3) щодо встановлення вироком суду вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалене незаконне або необґрунтоване рішення, — день набрання законної сили вироком суду;

4) щодо скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути, — день набрання законної сили судовим рішенням;

5) щодо встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано, — день набрання законної сили рішенням Конституційного Суду України;

6) щодо прийняття нових законів, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи, — день набрання чинності закону.

Пропущений з поважних причин строк звернення із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути поновлений за клопотанням особи, яка звертається із заявою. Питання про поновлення пропущеного строку суд вирішує за участю осіб, які беруть участь у справі. У разі неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про час і місце розгляду справи, суд розглядає клопотання за їх відсутності. Ухвала суду про відмову у поновленні пропущеного строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі. Прийняття рішення з порушенням строку без його поновлення за клопотанням особи, яка бере участь у справі, підлягає скасуванню.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається у письмовій формі, в якій зазначається:

- 1) найменування адміністративного суду, до якого передається заява про перегляд;
- 2) ім'я (найменування) особи, яка подає заяву, її номер за собою зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- 3) судові рішення, про перегляд якого за нововиявленими обставинами подається заява;
- 4) обставини, що могли вплинути на судові рішення, але не були відомі та не могли бути відомі суду та особі, яка звертається із заявою, під час вирішення справи;
- 5) обґрунтування з посиланням на докази, що підтверджують наявність нововиявлених обставин, та зміст вимог особи, яка подає заяву до суду;
- 6) перелік документів та інших матеріалів, які додаються.

Заява підписується як безпосередньо особою, яка звертається до суду, так і її представником, повноваження якого засвідчені документом, оформленим належним чином.

До заяви додаються: 1) копії заяви відповідно до кількості осіб, які брали участь у справі; 2) документ про сплату судового збору; 3) документи або їх копії, що мають значення для правильного вирішення справи і не були відомі на час ухвалення судового рішення.

На особу, яка звертається із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, покладається обов'язок надати докази: 1) щодо наявності нововиявлених обставин; 2) щодо часу отримання інформації про наявність нововиявлених обставин.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, що надійшла до адміністративного суду, передається в порядку черговості судді адміністративного суду, який не пізніше наступного дня перевіряє її відповідність вимогам, установленим для заяви і вирішує питання про відкриття провадження за нововиявленими обставинами або залишення заяви без руху чи її повернення.

Якщо заява не відповідає вимогам, встановленим ст. 248 КАС України, неправильно оформлена, відсутні необхідні документи, то застосовуються правила ст. 108 КАС України. Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху або її повернення невідкладно надсилаються особі, що звернулася із заявою. Такі ухвали можуть бути оскаржені особою, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

У розгляді заяви та перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, котрий брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання.

У разі відкриття провадження за нововиявленими обставинами, суддя надсилає особам, які беруть участь у справі, копії заяви про перегляд і призначає дату, час та місце розгляду справи, а також повідомляє осіб, які беруть участь у справі.

До початку розгляду справи у судовому засіданні особа, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, може відмовитися від заяви. При цьому подання заяви до порушення провадження тягне за собою лише повернення заяви, а подання заяви після порушення провадження, але до початку розгляду у судовому засіданні — тягне закриття провадження, про що суд постановляє ухвалу.

У разі прийняття відмови від заяви, а також залишення заяви без задоволення, інші особи, які брали участь у справі, можуть вимагати компенсації від особи, яка подала заяву у зв'язку із судовими витратами, понесеними ними під час перегляду справи за правилами, встановленими статтями 91–92 КАС України.

Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами здійснюється за загальним правилом протягом розумного строку, але не довше двох місяців після надходження заяви про перегляд та за правилами провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює цей перегляд.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду заяви і перегляду судового рішення.

З метою забезпечення перегляду судового рішення та забезпечення процесуальної економії суд може:

1) своєю ухвалою зупинити виконання судового рішення, яке переглядається за нововиявленими обставинами, до закінчення перегляду;

2) одночасно переглянути судові рішення по суті й ухвалити нове судові рішення;

3) не досліджувати докази, і належним чином були досліджені й оцінені при минулому вирішенні справи, якщо вони не оспороюються.

За наслідками провадження за нововиявленими обставинами, користуючись повноваженнями суду відповідної інстанції, суд може:

1) скасувати постанову чи ухвалу у справі і прийняти нову постанову чи ухвалу;

2) залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення.

При скасуванні постанови чи ухвали у справі за результатами перегляду за нововиявленими обставинами судом апеляційної або касаційної інстанції може бути здійснено поворот виконання судового рішення за правилами ст. 265 КАС України.

Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими обставинами може бути оскаржене в порядку, встановленому КАС України за правилами оскарження судових рішень суду відповідної інстанції.

З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу рішення інших адміністративних судів у цій справі.

Виконання судових рішень у справах адміністративного судочинства

15.1. Види судових рішень та набрання ними законної сили

Судові рішення — це імперативні процесуальні акти, в яких відображається державна воля про процедуру захисту прав, свобод, інтересів та установлення обов'язків учасників процесу, виконання яких є обов'язковим на всій території України.

Залежно від змісту питань, що вирішуються, на якій стадії провадження вирішуються ці питання та у якій формі, судові рішення поділяються на:

- 1) постанови і ухвали;
- 2) попередні (поточні), кінцеві та остаточні;
- 3) письмові та усні.

Найбільш суттєве практичне значення у класифікації судових рішень мають *постанови* і *ухвали*. Постанови приймаються при вирішенні справи по суті. Ухвали постановляються при вирішенні процесуальних питань. В юридичній літературі залежно від вирішення змісту та обсягів вимог постанови і ухвали поділяються на відповідні різновиди¹. Такий підхід до класифікації судових рішень має велике пізнавальне, теоретичне і прикладне значення, не навести якого неможливо.

Отже, *постанови* бувають:

- 1) постанова суду першої інстанції (ст. 162 КАСУ) — нею вирішуються вимоги адміністративного позову;
- 2) постанова суду апеляційної інстанції (ст. 205 КАСУ) — нею одночасно вирішуються вимоги апеляційної скарги і вимоги адміністративного позову;

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 131—132.

3) постанова суду касаційної інстанції (ст. 230 КАСУ) — нею одночасно вирішуються вимоги касаційної скарги і вимоги адміністративного позову;

4) постанова Верховного Суду України (ст. 242 КАСУ) — нею вирішуються вимоги скарги за винятковими обставинами, а також можуть вирішуватися вимоги адміністративного позову;

5) постанова щодо частин позовних вимог (ст. 164 КАСУ) — приймається судом до закінчення судового розгляду справи за клопотанням особи, яка бере участь у справі, якщо з'ясовані судом обставини мають можливість без шкоди для справи вирішити частину позовних вимог;

6) додаткова постанова (ст. 168 КАСУ) — приймається судом за заявою особи, яка брала участь у справі, чи за власною ініціативою, якщо у постанові суду внаслідок недогляду було вирішено не всі вимоги адміністративного позову, щодо яких досліджувалися докази, або не встановлено способу виконання судового рішення, або не вирішено питання про судові витрати.

Не менш пізнавальне, теоретичне та практичне значення має запропонована класифікація *ухвал* адміністративного суду¹, які бувають:

1) ухвала суду будь-якої інстанції (статті 160, 169, 205, 230 КАСУ) — нею вирішуються поточні питання процесуального характеру стосовно прийнятності заяви чи скарги, суті заявленого клопотання, вчинення процесуальної дії, залишення скарги без задоволення та ін.;

2) ухвала суду апеляційної інстанції (ст. 205 КАСУ) — нею вирішуються лише вимоги апеляційної скарги, але не вимоги адміністративного позову;

3) ухвала суду касаційної інстанції (ст. 230 КАСУ) — нею вирішуються лише вимоги касаційної скарги, але не вимоги адміністративного позову;

4) додаткова ухвала (ст. 168 КАС України) — постановляється судом, якщо у його ухвалі внаслідок недогляду було вирішено не всі клопотання, щодо яких досліджувалися докази, або не встановлено способи виконання ухвали, або не вирішено питання про судові витрати;

5) окрема ухвала (статті 166, 208, 203 КАСУ) — спрямована на життя заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 132—133.

порушенню закону, а також у необхідних випадках про притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Судові рішення залежно від кола питань, які вирішуються, повноти їх вирішення та стадії провадження можна поділити на:

а) попередні (поточні) судові рішення — ними вирішуються частина позовних вимог з клопотаннями особи, яка бере участь у справі, або процесуальні питання, що виникають під час руху адміністративної справи чи позову. Наприклад, постановлення ухвали про залишення позовної заяви без руху чи повернення позовної заяви, відкриття провадження у справі, закриття провадження у справі тощо. Попередніми (поточними) судовими рішеннями провадження у справі не закінчується;

б) кінцеві судові рішення — ними вирішується спір по суті. Кінцеві судові рішення приймаються іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Постанова про задоволення частини позовних вимог, незважаючи на те, що вона приймається у процесі судового розгляду, також приймається іменем України. Це відповідає принципу ч. 5 ст. 124 Конституції України та ч. 1 ст. 14 КАС України. Кінцеві судові рішення приймаються, складаються та підписуються в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Будь-яке порушення цього порядку буде підставою для скасування рішення у зв'язку з недотриманням норм процесуального права;

в) остаточні судові рішення — ними вирішується адміністративний спір по суті, остаточно, і рішення оскарженню у порядку провадження не підлягає. Наприклад у деяких «виборчих спорах».

За формою викладення судові рішення можуть бути *письмовими* або *усними*.

У вигляді письмового документа викладаються:

— усі постанови судів будь-якої інстанції;

— усі ухвали, що викладаються окремими документами, які вирішуються під час судового розгляду. Орієнтовний перелік цих ухвал наведений у ч. 4 ст. 160 КАС України. Такі ухвали теж постановляються в нарадчій кімнаті і оголошуються безпосередньо після виходу із нарадчої кімнати. Порушення процесуального порядку постанови ухвал веде до їх скасування як постановлених з порушенням норм процесуального права;

— усі ухвали за результатами розгляду апеляційних та касаційних скарг;

— усі ухвали судів з інших питань, якщо вони постановляються поза судовим розглядом. Наприклад постановлення ухвали за судовим дорученням (ст. 115 КАСУ).

Законодавець не встановлює переліку випадків прийняття ухвал в усній формі. Але зміст ч. 6 ст. 160 та ч. 2 ст. 165 КАС України дає підстави вважати, якщо ухвали постановляються під час судового розгляду і законодавцем не встановлена обов'язкова форма ухвали, то вони можуть бути, на розсуд суду, як письмові, так і усні. При постановленні усної ухвали зміст її фіксується секретарем судового засідання у журналі судового засідання та оголошується висновок суду і мотиви, з яких суд дійшов такого висновку.

Судові рішення можуть бути класифіковані й за іншими ознаками залежно від того, які підстави покладені в основу класифікації.

Судове рішення є процесуальним актом застосування норм матеріального права до конкретних правовідносин, але властивість як акта правосуддя набуває з набранням законної сили. Властивість судового рішення, що набрало законної сили, виявляється в правових наслідках, у здатності викликати певні результати, що ґрунтуються на авторитетності суду як єдиного органу державної влади, що має здійснювати правосуддя, та загальнообов'язковості його рішень.

Важливе практичне значення має визначення моменту набрання законної сили рішенням суду. В цьому зв'язку законодавством встановлено кілька строків і способів визначення моменту набрання законної сили судовим рішенням:

1) рішення суду першої інстанції набуває законної сили, якщо протягом певного строку воно не було оскаржене. За загальним правилом, постанова або ухвала суду першої інстанції набирає законної сили: а) після закінчення строку подання заяви про апеляційне оскарження (десять днів — для оскарження постанови, п'ять — для ухвали), якщо таку заяву не було подано; б) після закінчення строку подання апеляційної скарги (протягом двадцяти днів — після подання заяви — для оскарження постанови, десяти днів — для ухвали), якщо було подано заяву про апеляційне оскарження, але апеляційна скарга не була подана; в) після закінчення апеляційного розгляду справи у разі подання апеляційної скарги, якщо рішення суду першої інстанції не скасовано судом апеляційної інстанції.

Законодавець встановлює, якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, то вважається, що постанова чи ухвала суду не набрала законної сили. Проте логічним було б вважати, що поновлення строку апеляційного оскарження є всього лише відкладенням строку набрання законної сили судовим рішенням, після закінчення якого рішення набирає законної сили, якщо його не буде скасовано судом апеляційної інстанції. Одночасно з поновленнями строку суд апеляційної інстанції вирішує питання про зупинення виконання постанови або ухвали (ч. 3 ст. 257 КАСУ);

2) рішення набуває законної сили з моменту його проголошення (до відома учасників). Постанова або ухвала суду апеляційної чи касаційної інстанції за наслідками перегляду, постанови Верховного Суду України набирають законної сили з моменту проголошення;

3) рішення набуває законної сили і не може бути оскаржене з моменту його проголошення. Судові рішення Вишого адміністративного суду України, ухвалені ним у першій інстанції, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені, так само, як деякі судові рішення суду першої інстанції (див. наприклад ч. 4 ст. 177 КАСУ).

Судові рішення, які набрали законної сили тягнуть за собою певні правові наслідки. До таких наслідків належать:

1) постанова або ухвала суду, які набрали законної сили, обов'язкові для осіб, які беруть участь у справі, для їх правонаступників, для осіб, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, для усіх органів, підприємств, установ, їх посадових осіб і підлягають виконанню на всій території України. Це відповідає вимогам ч. 5 ст. 124, ст. 129 Конституції України, ч. 2 ст. 14 та ч. 1 ст. 255 КАС України, за змістом яких основним наслідком набрання законної сили рішенням є його виконання;

2) преюдиціальність рішення, що набрало законної сили, зміст якого полягає в тому, що обставини, які були встановлені в одній адміністративній справі, не можуть оспоруватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін.

Частиною 1 та 4 ст. 72 КАС України встановлюється, що: обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини; ви-

рок суду в кримінальній справі або постановва суду в адміністративній справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок чи постановва суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинено воно цією особою;

3) обов'язковість судових рішень суду вищої інстанції в одній і тій самій справі для суду нижчої інстанції у разі направлення справи на новий розгляд;

4) невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

15.2. Поняття та зміст виконання судових рішень

Виконання судових рішень є завершальною стадією провадження в адміністративному судочинстві, сутність якого полягає в практичній реалізації рішення (приписів) суду щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Виконання судових рішень — це функція суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, здійснення якої потребує реалізації відповідних процесуальних дій. При цьому головна роль у виконанні судових рішень відводиться суду. Саме суддя адміністративного суду одноособово вирішує питання, пов'язані з виконанням судових рішень (ч. 5 ст. 257 КАСУ), крім питання про поворот виконання судового рішення, якщо воно вирішується судом апеляційної чи касаційної інстанції (ч. 1 ст. 265 КАСУ).

До питань, пов'язаних з виконанням судових рішень, належать:

1) про видачу виконавчого листа, про виправлення помилки в ньому або визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 258 КАСУ);

2) про видачу дубліката виконавчого листа у разі його втрати (ст. 260 КАСУ);

3) про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 261 КАСУ);

4) про визнання мирової угоди між стягувачем і боржником (сторони виконавчого провадження) або про прийняття відмови стягувача від примусового виконання і закінчення, в цьому зв'язку, виконавчого провадження (ст. 262 КАСУ);

5) про відстрочення і розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 263 КАСУ);

6) про заміну сторони виконавчого провадження (ст. 264 КАСУ);

7) про поворот виконання судового рішення (за ст. 265 КАСУ);

8) про витребування звіту від суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення (ст. 267 КАСУ);

9) вирішення інших питань щодо забезпечення виконання судових рішень.

Судові рішення в адміністративній справі є обов'язковими до виконання на всій території України з моменту набрання ними законної сили або їх належить виконати негайно з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, а також забезпечення адміністративного позову. Якщо судове рішення є незрозумілим, суд, який його ухвалив, за заявою осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця, своєю ухвалою, відповідно до ст. 170 КАС України, роз'яснює рішення, не змінюючи при цьому його змісту.

У разі поновлення судом апеляційної інстанції строку апеляційного оскарження автоматично продовжується строк набрання судовим рішенням законної сили до закінчення апеляційного розгляду справи. В такому випадку одночасно вирішується питання про зупинення виконання судових рішень на час апеляційного розгляду справи (ст. 257 КАСУ).

Судове рішення в адміністративній справі звертається до виконання судом, який виніс це рішення шляхом:

- роз'яснення змісту, порядку і строку його виконання;
- визначення в необхідних випадках способу, строку і порядку виконання у самому судовому рішенні;
- покладення обов'язків на відповідних суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення виконання рішення;
- видання виконавчого листа.

За загальним правилом, судові рішення виконуються добровільно. Проте не виключений і примусовий порядок їх виконання, який здійснюється за правилами, встановленими Законом України «Про виконавче провадження»¹. Зазначеним Законом встановлено загальний порядок виконання судових

¹ Про виконавче провадження; Закон України від 21 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 24. — Ст. 207.

рішень про стягнення майна чи грошових коштів з боржника (глави 5—6 Закону), про зобов'язання відповідача—суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення (ст. 76 Закону), про примусове виселення зі службового житла, якщо це пов'язано з відносинами публічної служби (ст. 79 Закону), про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян (ст. 82 Закону) тощо.

Однак, як зазначають автори навчального посібника¹, практика може виявити недостатність положень Закону «Про виконавче провадження» для ефективного виконання судових рішень в адміністративних справах. Цілком ймовірно, зазначають вони, що виконання судових рішень адміністративних судів вимагатиме вироблення спеціальних процедур у виконавчому провадженні. На підтвердження цієї думки, не вдаючись до поглибленого аналізу, слід зазначити, що у ст. 19 КАС України передбачено підсудність адміністративних справ щодо примусового розпуску, ліквідації політичної партії, а ст. 82 Закону «Про виконавче провадження» встановлені загальні умови виконання рішення про заборону діяльності лише об'єднання громадян, але правовий статус політичних партій і об'єднань громадян суттєво різняться і може виникнути питання щодо механізму виконання рішення адміністративного суду про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії, оскільки Законом «Про виконавче провадження» умови і порядок виконання рішення про заборону політичної партії не врегульовано.

Підставою для здійснення провадження примусового виконання рішень є виконавчий лист як один із видів виконавчих документів. Згідно зі ст. 19 Закону «Про виконавче провадження», у виконавчому документі повинні бути зазначені:

- 1) назва документа — виконавчий лист, дата видачі та найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, що видав лист;
- 2) дата і номер судового рішення, за яким видано виконавчий лист;
- 3) найменування стягувача і боржника, їх адреси, дата і місце народження боржника, його місце роботи (для громадян), номери рахунків у кредитних установах (для юридичних осіб);

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — С. 137.

- 4) резолютивна частина судового рішення;
- 5) дата набрання чинності рішенням;
- 6) строк пред'явлення виконавчого листа до виконання.

Виконавчий лист має бути підписаний суддею і скріплений печаткою.

Згідно зі ст. 258 КАС України за заявою осіб, на користь яких ухвалено судові рішення, видається один виконавчий лист за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно. Якщо судові рішення ухвалені на користь кількох позивачів чи проти кількох відповідачів, суд може видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину судового рішення треба виконати з кожним із них.

У разі коли суд припустився помилки при оформленні виконавчого листа або видав його помилково, стягувач (позивач) або боржник (відповідач) мають право звернутися до суду, який видав виконавчий лист, із заявою про виправлення помилки у виконавчому листі або про визнання його таким, що не підлягає виконанню, та стягнути на користь боржника безпідставно одержане стягувачем за таким виконавчим листом (ч. 2 ст. 259 КАС України).

Суд розглядає таку заяву в *десятиденний* строк у судовому засіданні з повідомленням стягувача та боржника і постановляє ухвалу, якою вносить виправлення до виконавчого листа, а у разі якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин, суд визнає виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню повністю або частково. Якщо стягнення за таким виконавчим листом уже відбулося повністю або частково, суд одночасно на вимогу боржника стягує на його користь безпідставно одержане стягувачем за виконавчим листом (ч. 4 ст. 259 КАС України).

У разі втрати оригіналу виконавчого листа адміністративний суд, який видав виконавчий лист, за заявою стягувача або поданням державного виконавця може видати його дублікат. Заява (подання) про видачу дублікату розглядається протягом десяти днів у судовому засіданні з повідомленням стягувача або державного виконавця, що звернулися із заявою (поданням), та осіб, які беруть участь у справі.

Виконавчий лист (дублікат виконавчого листа) можна пред'явити до виконання протягом трьох років із наступного

дня після набрання судовим рішенням законної сили, а коли судове рішення належить виконати негайно — з наступного дня після його ухвалення¹. Наслідком пропуску зазначеного строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання є відмова державного виконавця у прийнятті до провадження виконавчого листа, про що державний виконавець виносить відповідну постанову². Однак стягувач, який пропустив строк пред'явлення виконавчого листа до виконання, може звернутися до адміністративного суду, який видав виконавчий лист, або адміністративного суду за місцем виконання судового рішення із заявою про поновлення пропущеного строку. Суд розглядає таку заяву в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Якщо суд визнає поважними причини порушення строку, то пропущений строк ухвалою суду може бути поновлено.

На стадії виконавчого провадження сторони (стягувач і боржник) можуть примиритися. Примирення можливе у двох формах:

1) у формі укладення між сторонами виконавчого провадження мирової угоди — як добровільної письмової згоди сторін спору про свою домовленість щодо мирного врегулювання спору без подальшого втручання суду або примусового виконання. Мирова угода може стосуватися лише прав, свобод, інтересів та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Мирова угода повинна бути визнана (затверджена) судом, про що постановляється відповідна ухвала, яка є підставою для закінчення виконавчого провадження та його закриття³;

2) у формі заяви стягувача (позивача) про відмову від примусового виконання, яке повинно бути прийнято судом, про що постановляється відповідна ухвала, яка є підставою для закінчення виконавчого провадження та його закриття⁴.

Мирова угода або заява про відмову від примусового виконання подається у письмовій формі державному виконавцеві, який не пізніше триденного строку передає її до суду за місцем

¹ Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 24. — Ст. 21.

² Там само. — Ст. 23.

³ Там само. — Ст. 37; Інструкція про проведення виконавчих дій: Затверджена наказом Міністерства юстиції України № 74/5 від 15 грудня 1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 51. — С. 102.

⁴ Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 24. — Ст. 37; Інструкція про проведення виконавчих дій: Затверджена наказом Міністерства юстиції України № 74/5 від 15 грудня 1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 51. — С. 102.

виконання рішення. Суд у десятиденний строк у судовому засіданні розглядає її з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Суд не визнає мирову угоду або не приймає відмову стягувача від примусового виконання, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси.

При виявленні обставин, що ускладнюють виконання судового рішення (відсутність коштів на рахунку, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), адміністративний суд, що видав виконавчий лист, за зверненням із поданням державного виконавця, а сторони виконавчого провадження — із заявою або за власною ініціативою, у виняткових випадках, може відстрочити або розстрочити, змінити чи встановити інший спосіб чи порядок виконання судового рішення. Питання про це розглядається в десятиденний строк у судовому засіданні з повідомленням державного виконавця або сторони виконавчого провадження, що звернулися із поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі.

У разі вибуття однієї із сторін виконавчого провадження суд за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи може замінити сторону виконавчого провадження її правонаступником. Це питання розглядається у судовому засіданні в десятиденний строк з повідомленням державного виконавця або заінтересованої особи, що звернулися з поданням (заявою), та осіб, які беруть участь у справі.

Поворот виконання судового рішення — це зобов'язання позивача (стягувача) повернути відповідачеві (боржникові) безпідставно стягнене з нього за скасованим судовим рішенням все одержане майно чи грошові суми або здійснити інші дії щодо забезпечення повороту виконання судового рішення.

Питання про поворот виконання судового рішення вирішує суд апеляційної чи касаційної інстанції у разі:

1) скасування судового рішення і закриття провадження у справі;

2) залишення позовної заяви без розгляду;

3) відмови у задоволенні адміністративного позову;

4) задоволення позовної вимоги у меншому розмірі.

Якщо питання про поворот виконання судового рішення не було вирішене судом апеляційної чи касаційної інстанції, то адміністративний суд, у якому знаходиться справа, може окремо розглянути заяву відповідача про поворот виконання рішення. Заява про поворот виконання може бути подана протягом року з дня набрання законної сили рішенням, яким скасоване судо-

ве рішення, що було виконане. Суд розглядає заяву про поворот виконання у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

Однак поворот виконання судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ має певні особливості. Поворот виконання постанови у справах: 1) про відшкодування шкоди, завданої суб'єктам владних повноважень каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи; 2) про призначення виплати заробітної плати чи інших виплат, що випливають із відносин публічної служби, соціальних виплат — допускається лише у випадку, якщо скасована постанова: 1) ґрунтувалася на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або 2) на поданих ним підроблених документах.

Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право витребувати від суб'єкта владних повноважень звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу. Отже, законодавцем встановлено судовий контроль за виконанням судового рішення, що підвищує авторитет судової влади, надає певний ступінь довіри громадян.

Таким чином, *виконання судових рішень* — це сукупність взаємопов'язаних процесуальних дій суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, а також фізичних та юридичних осіб, спрямованих на реалізацію та забезпечення охорони прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб та виконання обов'язків усіма учасниками адміністративного процесу.

15.3. Порядок виконання судових рішень

Порядок, умови та строковість (негайне) виконання судових рішень в адміністративній справі залежить від багатьох чинників, а саме:

- від встановленого законом строку набрання судовим рішенням законної сили;
- від встановленого законом порядку виконання судових рішень;
- від встановлення судом способу, порядку і строку виконання судових рішень;
- від соціального значення, місця і ролі прийнятого судового рішення в забезпеченні реалізації та захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб;

— від учасників (сторін) в адміністративному процесі.

Виходячи із зазначених умов виконання судових рішень здійснюється у порядку *звичайного* та *негайного* провадження.

Звичайне провадження виконання судових рішень здійснюється за загальними правилами добровільно або примусово після набрання судовим рішенням законної сили. Звичайне провадження застосовується до виконання виключної більшості судових рішень. Однак терміновість та швидкоплинність процесів, що відбуваються в сфері публічних відносин, особливо адміністративно-правового статусу учасників адміністративного процесу, та соціально-політична значущість судових рішень вимагають негайного застосування виконання рішень адміністративного суду.

Негайне провадження виконання судових рішень здійснюється ще до набрання ними законної сили після постановлення або проголошення. Негайне провадження здійснюється за кількома підставами:

- в порядку строго визначеному процесуальним законом негайного виконання постанови суду;
- в порядку звернення особи, яка бере участь у справі, щодо негайного виконання судового рішення;
- в порядку негайного виконання судового рішення, що набрало законної сили з моменту його проголошення і не може бути оскаржене;
- в порядку негайного виконання судового рішення щодо забезпечення адміністративного судочинства.

У порядку, строго визначеному процесуальним законом (ч. 1 ст. 256 КАСУ), негайно виконуються постанови суду:

- 1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів — у межах суми стягнення за один місяць;
- 2) присудження виплати заробітної плати, пенсії, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби — у межах суми стягнення за один місяць;
- 3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
- 4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;
- 5) уточнення списку виборців;
- 6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;
- 7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Отже, законодавець прямо передбачає перелік постанов адміністративного суду, які виконуються негайно з метою якомога повнішого і об'єктивнішого забезпечення реалізації і захисту прав та інтересів адміністративного процесу. Однак цей перелік не є вичерпним. Законодавець передбачає можливість негайного виконання постанов за зверненням осіб, які беруть участь у справі.

У порядку звернення особи, яка бере участь у справі (ч. 2 ст. 256 КАСУ), негайному виконанню підлягають постанови:

1) у разі стягнення всієї суми боргу при присудженні платежів щодо виплати пенсій, інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів; заробітної плати, пенсії, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби;

2) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземців чи особи без громадянства.

Суд, який прийняв постанову, розглядає заяву осіб, які беруть участь у справі, про звернення постанови до негайного виконання в триденний строк у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, та постановляє відповідну ухвалу.

У порядку негайного виконання підлягають також судові рішення, що набрали законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оспорені. До таких рішень належать:

1) постанова Верховного Суду України є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадків визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною такими, що порушують міжнародні зобов'язання України;

2) рішення Вишого адміністративного суду України, ухвалені ним у першій інстанції (ч. 3 ст. 172; ст. 176; ч. 3 ст. 177 КАСУ);

3) постанова або ухвала суду апеляційної чи касаційної інстанції за наслідками перегляду судових рішень, яка набирає законної сили з моменту постановлення або проголошення, є остаточною і оскарженню не підлягає;

4) судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції окремих категорій виборчих справ та справ щодо референдуму (статті 172, 174, 175 КАСУ), ухвалені у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої

години дня голосування (ч. 4 ст. 177 КАСУ), набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені;

5) ухвали суду першої інстанції, що набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Негайно виконуються ухвали з питань забезпечення адміністративного судочинства. До них належать судові рішення про:

1) забезпечення адміністративного позову (статті 117—118 КАСУ), виконання яких здійснюється негайно, в порядку, встановленому законом для виконання судових рішень;

2) застосування заходів процесуального примусу попередження і видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід (відповідно, статті 270—272 КАСУ) підлягають негайному виконанню;

3) складання протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185³ КУпАП — прояв неповаги до суду. Протокол складається секретарем судового засідання або секретарем суду чи органом внутрішніх справ і розглядається судом протягом доби;

4) складання процесуальних документів про притягнення до кримінальної відповідальності, передбаченої статтями 384—385 КК України.

Отже, як бачимо, значна кількість судових рішень з метою своєчасного, оперативного впливу на суспільні відносини у публічній сфері, піднесення довіри до суду та забезпечення реалізації прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб, виконується негайно, в певних випадках — ще до набрання ними законної сили. Це певним чином забезпечує реалізацію принципу обов'язковості судових рішень.

15.4. Відповідальність за невиконання судових рішень

Визначаючи обов'язковість судових рішень, слід звернути увагу, що законодавець встановлює не тільки заходи процесуального примусу забезпечення адміністративного судочинства, а й юридичну відповідальність учасників адміністративного процесу за невиконання чи недобросовісне виконання судових рішень, тим самим забезпечує державний примус щодо охорони суспільних відносин у публічній сфері.

Невиконання судового рішення тягне за собою кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну відповідальність та застосування штрафних санкцій.

Кримінальна відповідальність настає за умисне невиконання службовою особою вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню, а також умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини (ст. 382 КК) — карається штрафом у відповідних сумах або позбавленням волі на певні строки з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Застосування штрафу або позбавлення волі здійснюється відповідно до ступеня суспільної небезпеки вчиненого злочину.

Законодавець передбачає й кваліфікуючі ознаки цього злочину: вчинення особою, яка посідає відповідальне чи особливо відповідальне становище, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо заподіяно істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб.

У всіх випадках відповідальність за цією статтею буде нести спеціальний суб'єкт — службова особа, що примушує під страхом покарання виконувати судові рішення.

Адміністративна відповідальність настає за залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або нежиття заходів до усуненні зазначених у них порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді (ст. 185⁶ КУпАП) — тягнуть за собою накладення штрафу.

Відповідальність за цією статтею буде нести спеціальний суб'єкт — посадова особа. Це також примушує посадову особу вчасно розглянути, вжити відповідних заходів щодо усунення порушень і дати відповідь суду (судді) про розгляд окремої ухвали суду чи окремої постанови судді.

Цивільна відповідальність настає за завдання шкоди невиконанням судового рішення, тобто шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади або органу місцевого самоврядування (ст. 1173 ЦК), відшкодовується за загальними правилами, встановленими цивільним законодавством України.

Дисциплінарна відповідальність настає за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, а також за вчинок, який порочить особу як державного службовця або дискредитує заклад, установу, підприємство чи державний орган, в якому особа працює, в тому числі й за невиконання судових рішень. Дисциплінарна відповідальність передбачена дисциплінарними статутами, Кодексом законів про працю України, іншими законами України¹.

Застосування штрафних санкцій за невиконання без поважних причин у встановлений державним виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, які можуть бути виконані лише боржником, та рішення про поновлення на роботі, державний виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника в розмірі, передбаченому ст. 87 Закону України «Про виконавче провадження»: на фізичну особу в розмірі від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів, на посадових осіб — від десяти до двадцяти і на юридичну особу — від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Постанова державного виконавця про накладення штрафу затверджується начальником відповідного відділу державної виконавчої служби. Постанова може бути оскаржена до суду в десятиденний строк.

У разі повторного невиконання рішення боржником на нього в тому самому порядку накладається штраф у подвійному розмірі. При подальшому невиконанні рішення боржником державний виконавець порушує клопотання перед судом про кримінальну відповідальність боржника відповідно до закону. При цьому слід пам'ятати, що суб'єктом кримінальної відповідальності може бути лише службова особа, а не громадяни чи юридичні особи.

Таким чином, встановлення юридичної відповідальності за невиконання судових рішень створює відповідний механізм, який дає реальну можливість судового захисту прав громадян і юридичних осіб.

¹ Кодекс законів про працю України // ВВР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 147 (з наст. змінами); Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793 (з наст. змінами станом на 2005 р.) // ВВР. — 2005. — № 11. — Ст. 48; Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 14; Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. // ВВР. — 1998. — № 31—37. — Ст. 11 (з наст. змінами); Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. — 1991. — № 4. — Ст. 26 (з наст. змінами) тощо.

Розділ 6

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНІ ПРОВАДЖЕННЯ

ГЛАВА 16

Загальні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення

16.1. Загальна характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення

Розгляд і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних проступків, та умови і порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності чи застосування до них інших заходів адміністративного примусу компетентними органами на основі закону визнається як провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Разом із тим, слід зазначити, що застосування адміністративних стягнень чи інших заходів адміністративного примусу зачіпає або може зачіпати суттєві інтереси майнового та особистого характеру (оплатне вилучення предмета, конфіскація, виправні роботи, штраф, адміністративний арешт, позбавлення спеціального права, доставлення правопорушника, адміністративне затримання тощо) громадянина, що гарантовані Конституцією України (статті 3, 29, 41 та ін.), зумовлюють необхідність високого ступеня формалізації провадження та врегулювання його процесуальними правовими нормами, а в деяких випадках й нормами матеріального права, наприклад, установлення строків накладення адміністративних стягнень (ст. 38 КУпАП, ст. 328 МКУ, ст. 12 Закону України «Про боротьбу з

корупцією»); визначення обставин, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП) тощо.

Забезпечуючи вимоги щодо формалізації провадження законодавець чітко визначає:

- 1) органи, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення;
- 2) підвідомчість справ про адміністративні правопорушення;
- 3) завдання, порядок та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 4) осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- 5) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 6) права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення;
- 7) місце, строки та порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- 8) порядок винесення та оголошення постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- 9) порядок, строки та повноваження щодо оскарження чи опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- 10) порядок звернення та виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Зазначені вимоги щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення врегульовані адміністративно-процесуальними нормами, основну частину яких містить КУпАП — статті 213—330. Вони встановлюють правила провадження у справах про адміністративні правопорушення, виступають основним елементом механізму правового регулювання процесуальних відносин адміністративно-деліктного характеру, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм та процедури їх застосування. Разом із тим, деякі адміністративно-процесуальні правовідносини регулюються також нормами, які містяться у інших законодавчих актах. Наприклад, враховуючи особливості порушень митних правил, законодавець у Митному кодексі України закріплює цілу низку норм, що регулюють порядок провадження у справах про порушення митних правил (статті 356—406 МКУ). При цьому зазначає, що в частині, що не регулюється Митним кодексом, провадження здійснюється

відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення (ст. 357 МКУ).

Аналогічним шляхом вирішується питання щодо провадження про адміністративні правопорушення в інших законах, що передбачають адміністративну відповідальність. У Законі «Про боротьбу з корупцією» ст. 12 передбачено, що порядок адміністративного провадження у справах про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, а також виконання постанов про накладення адміністративних стягнень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, за винятком положень, встановлених цим Законом. Ці виняткові положення зводяться до наступного: 1) протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, складається відповідними підрозділами органів, що ведуть боротьбу з корупцією: Міністерства внутрішніх справ; податкової міліції, Служби безпеки України; 2) протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом із матеріалами перевірки у триденний строк з моменту його складання надсилається до районного (міського) суду за місцезнаходженням органу, який склав про це протокол; 3) адміністративне стягнення за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, може бути накладено не пізніше як через шість місяців з дня його вчинення, а справи розглядаються відповідними судами у п'ятнадцятиденний строк з часу їх надходження до суду.

У законах України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (ст. 13), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст. 47), «Про приватизацію державного майна» (ст. 29) встановлюється, що провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Інших законів, які б передбачали адміністративну відповідальність, установлювали склади адміністративних правопорушень та порядок провадження у них автором не виявлено, будь там що пишуть в юридичній літературі, особливо щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, яку автор категорично не визнає і не підтримує інших авторів, які стверджують про наявність у законодавстві адміністративної відповідальності юридичної особи, з приводу чого мав нагоду вести

дискусію¹. Удосконалюючи адміністративно-деліктне законодавство, не можна забувати висловлювання А. П. Шергіна, що «адміністративно-деліктне законодавство завжди формувалось під потужним пресом міністерств і відомств, котрі обґрунтовували не тільки доцільність установлення тих чи інших заборон, а й пробивали юрисдикційні повноваження для своїх урядовців»². «Колектив як організація, орган управління не можуть скоїти адміністративне правопорушення. Скоєння адміністративних правопорушень здійснюється виключно фізичними особами юридичної особи», — слушно зазначає А. А. Крамник³.

Отже, щодо зазначених законів Кодекс України про адміністративні правопорушення є базовим законодавчим актом, у якому містяться адміністративно-процесуальні норми (статті 213—330), що регламентують провадження у сфері адміністративно-деліктних відносин.

Звідси випливає: по-перше, що будь-які адміністративно-процесуальні норми, встановлені іншими законами України, крім КУпАП, навіть специфічні правила розгляду окремих категорій справ, не можуть вносити зміни до загального порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вони можуть лише визначати окремі особливості провадження у тій чи іншій сфері адміністративно-деліктних правовідносин; по-друге, процесуальні норми підзаконних актів (інструкцій, положень, правил, методик), що приймаються в основному центральними органами виконавчої влади, органами влади, повноваження яких поширюється на всю територію України, а також органами місцевого самоврядування (районними, обласними радами), не визначають умови та порядок провадження у сфері адміністративно-деліктних правовідносин. На відміну від матеріальних норм, вони ніколи не уточнюють і не конкретизують норми КУпАП чи інших законів, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такі процесуальні норми підзаконних нормативних актів не

¹ Демський Е. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності // Юридична Україна. — 2005. — № 9. — С. 24—29; Демський Е. Ф., Ковальський В. С., Демський С. Е. До питання про відповідальність юридичних осіб // Вісник господарського судочинства. — 2002. — № 4. — С. 168—176.

² Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. — 1994. — № 8—9. — С. 63

³ Крамник А. Н. Юридические лица как субъекты административной ответственности // Юстиция Беларуси. — 2005. — № 4 (41). — С. 51.

можуть ані дублювати норми законодавчого акта, ані вводити нові правила поведінки учасників адміністративного процесу. Вони носять лише допоміжний характер та спрямовані в основному на врегулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері процесуальних відносин з метою надання методичної допомоги для правильного застосування процесуальних норм, визначених законом.

З цією метою законодавець часто залишає місце в процесуальному законі для врегулювання, з урахуванням особливостей тієї чи іншої сфери, публічних відносин на рівні підзаконних актів. Наприклад, вилучення транспортного засобу проводиться відповідно до порядку, визначеного Міністерством внутрішніх справ України (ст. 265 КУпАП); направлення осіб, які керують транспортними засобами, для огляду на стан сп'яніння, якщо є достатні підстави вважати, що вони керують у стані сп'яніння, провадиться в порядку, що визначається Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством юстиції України (ст. 266 КУпАП); при винесенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушень (порушення правил дорожнього руху), передбачених статтями 116, 116², 117, 125, ч. 1 ст. 127 КУпАП, воно оформлюється способом, встановленим відповідно Міністерством внутрішніх справ України або Міністерством транспорту України (ст. 306 КУпАП) тощо. Основною підставою (приводом) для прийняття таких актів є особливості конкретної сфери управління, які не підлягають узагальненню в процесуальному законі, тому законодавець делегує повноваження щодо прийняття процедурних норм для врегулювання окремих конкретних відносин.

Але виникає питання стосовно інших нормативних актів, наприклад, інструкції, правила, положення, методики з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в тій чи іншій сфері публічних відносин. Чи є такі акти нормативно-процесуальними, чи містять вони процесуальні норми? Адже законодавець не делегував повноважень щодо прийняття таких актів. Ні в КУаАП, ні в інших законах, що регулюють провадження у справах про адміністративні правопорушення, не надається право органам владних повноважень приймати такі акти, а практично реально кожним органом влади, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, такі інструкції прийняті і зареєстровані у Міністерстві юс-

тиції України. На нашу думку, ці питання потребують більш поглибленого вивчення.

Таким чином, *провадження в справах про адміністративні правопорушення* — це врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій (всіма) учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері.

Змістом провадження у справах про адміністративні правопорушення є суспільні відносини, що спрямовані на розгляд і вирішення адміністративної справи та виконання постанови про накладення стягнення, а не притягнення правопорушників до відповідальності¹, яке може закінчитися виправданнями невинного або звільненням від адміністративної відповідальності (ст. 22 КУпАП) чи закриттям провадження з підстав, передбачених ст. 247 КУпАП. Крім цього, змістовною ознакою також є вчинення процесуальних дій всіма учасниками процесу, а не тільки органом владних повноважень.

Адміністративні процесуальні норми, що регулюють провадження адміністративно-деліктного характеру у своїй сукупності складають (утворюють) правовий інструмент як самостійну складову, як елемент системи адміністративного процесуального права України, що входить до правової системи України та тісно взаємодіє з іншими правовими галузями та підгалузями. Насамперед, ця взаємодія відбувається у відносинах, пов'язаних з адміністративним, кримінальним та цивільним судочинством.

1. З *адміністративним* судочинством — як процесом продовження провадження у адміністративно-деліктній сфері. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Тобто місцеві загальні суди як адміністративні суди розглядають усі адміністративні справи щодо оскарження

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 220; Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення: Монографія. — К.: Вища школа, 1975. — С. 93; Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2002. — С. 518.

(перегляду) постанови у справі про адміністративне правопорушення.

2. З **кримінальним** судочинством — згідно з правилами, встановленими Кримінально-процесуальним кодексом України, якщо в ході дізнання, досудового чи судового слідства або перевірки, поряд з обставинами, що виключають провадження у кримінальній справі, у діянні особи будуть виявлені ознаки адміністративного правопорушення, орган дізнання, слідчий, прокурор, суд або суддя зобов'язані направити відповідні матеріали до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про таке адміністративне правопорушення (ст. 6 КПК). Аналогічно вирішується питання, якщо в результаті перевірки заяви чи повідомлення, що надійшли, не встановлено підстав для порушення кримінальної справи, але матеріали перевірки містять дані про наявність у діянні особи адміністративного проступку (ст. 99 КПК). У разі закриття кримінальної справи, але якщо розслідуванням встановлена необхідність притягнення відповідної особи до адміністративної відповідальності, слідчий надсилає матеріали справи до суду для застосування заходів адміністративного стягнення (ст. 214 КПК).

У всіх зазначених випадках надходження таких матеріалів до органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, адміністративне стягнення може бути ними накладене не пізніше як через місяць із дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття (ч. 2 ст. 38 КУпАП).

3. З **цивільним** судочинством — у разі вирішенні питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням (ст. 40 КУпАП), а також у випадках, коли постанова суду в справі про адміністративне правопорушення обов'язкова для суду, що розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, стосовно якої ухвалено постанову суду, з питань, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою. Не доказуються також обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній справі, що набрало законної сили, при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи, або особа, щодо якої встановлені ці обставини (ст. 61 ЦПК). Щоправда, законодавець віддає перевагу лише судовим рішенням. Проте, як вбачається, не можуть пройти поза увагою суду, при вирішенні відшкодування майнової шкоди, й рішення (постанови) інших органів (посадових осіб) про притяг-

нення до адміністративної відповідальності. Це теж певним чином може бути визнано доказом, вже встановленим компетентним органом, хоча й потребує відповідної перевірки.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення мають чітку нормативно-правову регламентацію на законодавчому рівні та як правовий процесуальний інститут тісно пов'язані з іншими процесуальними галузями права, а також правовими інститутами адміністративного процесуального права.

16.2. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Важливе значення для правильного й об'єктивного вирішення справи мають встановлені законами заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Заходи забезпечення провадження — це сукупність адміністративно-примусових дій уповноважених законам осіб, психічного або фізичного впливу з метою припинення правопорушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного розгляду справи та притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Заходи забезпечення провадження застосовуються у встановлених законом випадках представниками влади, посадовими або службовими особами органів внутрішніх справ, посадовими особами інших органів адміністративної юрисдикції, членами громадських формувань, а також в окремих випадках — й громадянами.

Під психічним впливом розуміється усна вимога припинити правопорушення, попередження про застосування фізичної сили до правопорушника, вимога надати документи для перевірки тощо.

Під фізичним впливом розуміється примусове доставлення або затримання особи і утримання у спеціально відведених для цього приміщеннях. Як фізичний примус можуть бути застосовані захват руки або частин одягу, зв'язування, а в окремих випадках, наприклад, при масових заворушеннях у громадських місцях, на стадіонах — й застосування спеціальних засобів: наручників, гумових кийків, сльозоточивих речовин, світлозвукових пристроїв відволікаючої дії тощо, порядок застосування

яких регламентується законодавством про міліцію. Застосування заходів фізичного впливу відображається в певному процесуальному документі: поясненні, рапорті, акті, протоколі про адміністративне затримання чи у протоколі про адміністративне правопорушення.

До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення належать:

- 1) доставлення правопорушника (ст. 259 КУпАП);
- 2) адміністративне затримання (статті 260—263 КУпАП);
- 3) особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП);
- 4) вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП, ст. 377 МКУ);

5) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП);

- 6) привід (ч. 2 ст. 268 КУпАП);

При порушенні митних правил, крім зазначених заходів, застосовуються також заходи забезпечення провадження:

- 1) витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил (ст. 376 МКУ);
- 2) проведення митних обстежень (ст. 378 МКУ);
- 3) пред'явлення товарів, транспортних засобів, документів для впізнання (ст. 379 МКУ).

Доставлення правопорушника (ст. 259 КУпАП) здійснюється з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим. Наприклад, порушення правил полювання або порушення громадського порядку в місцях скупчення громадян де практично неможливо скласти протокол.

Залежно від складу правопорушення, місця вчинення, об'єкта посягання доставлення правопорушника можуть здійснювати: працівники міліції, служби правопорядку у Збройних Силах України, уповноважені посадові особи, які здійснюють нагляд за додержанням правил користування транспортними засобами, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил на транспорті, представники природоохоронних органів; мисливського, лісового, рибного господарства; воєнізованої охорони; громадських формувань з охорони: громадського порядку, державного кордону, природи; громадські мисливські інспектори, громадські інспектори

органів рибоохорони та громадські лісові інспектори. В практиці мають місце випадки доставлення правопорушників й пересічними громадянами.

Доставлення здійснюється до приміщень: органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби; служби правопорядку Збройних Сил України (комендатури); воєнізованої охорони, виконкому селищної, сільської ради; лісового, мисливського, рибного господарства, транспортних органів та інших приміщень, де є реальна можливість скласти протокол про адміністративне правопорушення та встановити особу правопорушника.

Строк доставлення обчислюється з часу доставлення правопорушника до відповідного приміщення, а щодо особи, яка була в стані сп'яніння — з часу її витвердження. Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину. Проте законодавець не встановлює строку перебування доставленої особи у приміщенні міліції, органів Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, Державної митної служби, служби правопорядку в Збройних Силах України тощо. Протокол про доставлення правопорушника не складається. Виходячи із зазначеного можна вважати, що перебування правопорушника у приміщеннях зазначених органів може тривати більш як одну годину. Вбачається, що в такому випадку доставлення правопорушника набуває нового якісного значення — як адміністративне затримання.

Адміністративне затримання (статті 260—263 КУпАП, ст. 374 МКУ) здійснюється з метою: а) припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу; б) встановлення особи; в) складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення; г) забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Власне, зазначена мета адміністративного затримання і є підставою для його здійснення. Про адміністративне затримання складається протокол, форма і зміст якого закріплені у ст. 261 КУпАП. Зразок протоколу як процесуального документа на законодавчому рівні не закріплений. Тому органи адміні-

стративно-деліктної юрисдикції, які мають право здійснювати адміністративне затримання, розробляють зразок такого протоколу і затверджують підзаконними відомчими нормативними актами. Враховуючи, що міліція найчастіше зустрічається з питаннями адміністративного затримання і зразок їх протоколу найбільш повно відпрацьований, то за основу береться їх протокол про адміністративне затримання для розробки зразка протоколу¹.

Адміністративне затримання правопорушника, на відміну від доставлення правопорушника, законодавцем жорстко регламентується. Адміністративне затримання можуть здійснювати лише такі органи (ст. 262 КУпАП):

1) органи внутрішніх справ — за правопорушення у сфері громадського порядку і громадської безпеки, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів, торгівлі з рук у невстановлених місцях, правил дорожнього руху, полювання, рибної ловлі, правил перебування іноземців і осіб без громадянства в Україні та ін.;

2) органи прикордонної служби — у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону, порушення прикордонного режиму, порушення правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні та ін.;

3) старша у місці розташування охоронного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, тобто начальник служби чи начальник караулу воєнізованої охорони — при вчиненні правопорушень, пов'язаних із посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно. Наприклад, незаконне проникнення на територію охоронюваного воєнізованою охороною підприємства, територію аеропорту тощо;

4) посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України — у разі вчинення військовослужбовцями,

¹ Див: Інструкція з організації провадження та діловодства у справах про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху: Затверджена наказом МВС України від 22 жовтня 2003 р. № 1217 // ОВУ. — 2003. — № 44. — Ст. 2333; Інструкція оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Затверджена наказом МВС України від 22 лютого 2001 р. № 185 // ОВУ. — 2001. — № 13. — Ст. 582.

військовозобов'язаними під час проходження ними зборів та працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків порушень, пов'язаних з охороною громадського порядку та громадської безпеки, порушення правил дорожнього руху водіями, які керують військовими транспортними засобами;

5) органи Служби безпеки України — при порушенні законодавства про державну таємницю або здійсненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, придбанні або зберіганні спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

Адміністративне затримання, за загальним правилом може тривати не більш як *три* години. У виняткових випадках цей строк може тривати більше, але у всіх випадках повинен бути визначений тільки законом. Статтею 263 КУпАП встановлено, наприклад, що особи, які порушили прикордонний режим, правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, можуть бути затримані до *трьох* діб із повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин із моменту затримання.

За вчинення дрібного хуліганства, злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, особа може бути затримана до розгляду справи суддею або начальником органу внутрішніх справ. До розгляду суддею справи можуть бути затримані також особи, які незаконно перетнули або зробили спробу перетнути державний кордон України, вчинили злісну непокору військово-службовцям чи працівникам прикордонної служби, порушили порядок проведення мітингів, зборів, виявили неповагу до суду чи вели торгівлю з рук у невстановлених місцях тощо.

Осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, якщо у них немає документів, що підтверджують їх особу, з санкції прокурора можуть затримати до *десяти* діб.

Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння, — з часу її витвердження.

Особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП) здійснюється уповноваженими на те посадовими особами. За змістом повно-

важень законодавець виділяє три види огляду — особистий огляд, огляд речей, огляд транспортних засобів.

Особистий огляд може провадитись посадовими особами органів:

- Служби безпеки України;
- внутрішніх справ;
- військової служби правопорядку в Збройних Силах України;
- воєнізованої охорони;
- цивільної авіації;
- митних установ і органів прикордонної служби.

Огляд речей (ручної кладі, багажу, знарядь полювання) здійснюють, крім зазначених осіб, також посадові особи прикордонних органів, державні інспектори з питань інтелектуальної власності, посадові особи органів лісоохорони, рибоохорони, а також органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання. Огляд речей, як правило, проводиться у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках може бути здійснено огляд під час відсутності власника (володільця), але за участю двох понятих.

Огляд транспортних засобів може проводитись працівниками міліції, військовослужбовцями та працівниками Державної прикордонної служби України.

Про особистий огляд, огляд речей та транспортних засобів складається протокол (акт) або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне затримання чи в протоколі про адміністративне правопорушення. Відсутність такого запису чи протоколу про особистий огляд чи огляд речей є підставою для сумніву щодо наявності доказових матеріалів.

Вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП; ст. 377 МКУ), що були знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення може проводитись посадовими особами органів, які мають право здійснювати адміністративне затримання, особистий огляд та огляд речей, а також посадовими особами органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні, органів державної податкової служби України, органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів. Вилучені речі й документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення як речові докази, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей — реалізують.

При вилученні речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне затримання чи адміністративне правопорушення з точним зазначенням назви речей, їх кількості, міри, ваги, номерів, якщо вони є, та особливих ознак цих речей, транспортних засобів та документів.

Відстороненню водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляди на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП) підлягають особи, щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння. Направлення зазначених осіб для огляду на стан сп'яніння проводиться в порядку, встановленому Інструкцією про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я та проведення огляду з використанням технічних засобів, затвердженою наказом МВС, МОЗ і Мін'юсту України від 24 лютого 1995 р. № 114/38/15-36-18.

Привід особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, якщо її присутність є обов'язковою (ч. 2 ст. 268 КУпАП), здійснюється органом внутрішніх справ у разі ухилення її від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті чи міськрайонного суду.

З метою додержання законності застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавець передбачає можливість оскарження заінтересованою особою адміністративного затримання, особистого огляду, огляду речей, вилучення речей і документів до вищестоящого органу (вищестоящій посадовій особі), який застосував ці заходи, або до суду (ст. 267 КУпАП).

Згідно з митним законодавством особа митного органу, у провадженні якої знаходиться справа про порушення митних правил, може витребувати документи, необхідні для розгляду справи, які повинні бути надіслані не пізніше як у п'ятиденний строк (ст. 376 МКУ). Посадові особи митних органів, які мають достатні підстави вважати, що на території або в приміщенні підприємств чи у транспортних засобах, що їм належать, знаходяться товари, що є безпосереднім предметом порушення митних правил, можуть проводити митне обстеження (ст. 378 МКУ), а також, за рішенням посадової особи митного органу, в провадженні якої знаходиться справа, можуть пред'явити правопорушнику товари, транспортні засоби та документи для впізнання (ст. 379 МКУ).

16.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення

З метою забезпечення законності, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин справи законодавець досить повно визначає права і обов'язки кожного із учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право:

1) знайомитися з матеріалами справи та давати пояснення у справі, що дозволяє особі мати певне, відповідне та чітке уявлення, за порушення норм якого нормативного акта чи за вчинення яких протиправних дій вона притягається до адміністративної відповідальності;

2) надавати докази своєї невинуватості, брати участь в оцінці доказів, заявляти письмові або усні клопотання, висловлювати власні думки, наводити пояснення, визнавати чи не визнавати наведені докази, вимагати залучення свідків, якщо вони є, призначення експертизи, витребування довідок, документів тощо;

3) виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;

4) користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги, користуватися рідною мовою та послугами перекладача. Проте законодавець не уточнює, на якій стадії провадження особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, може користуватися юридичною допомогою, а лише встановлює, що у розгляді справи можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права (ст. 271 КУпАП). Отже, зі змісту цієї норми на стадії порушення справи (складання протоколу) особа ніби не може користуватися юридичною допомогою, що на практиці мають місце дискусії між адвокатом і органом (посадовою особою) адміністративно-деліктної юрисдикції щодо участі захисника у справі на стадії порушення адміністративного провадження, тоді як ст. 59 Конституції України встановлює, що кожен має право на правову допомогу як норму прямої дії;

5) оскаржувати постанову в справі в порядку і строк, встановлені статтями 288 і 289 КУпАП;

б) відмовитися від підписання протоколу, викласти мотиви своєї відмови від його підписання, а також подати пояснення та зауваження щодо змісту протоколу (ч. 3 ст. 256 КУпАП).

Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності за порушення, передбачені ч. 1 ст. 44, статтями 51, 146, 160, 160², 173, ч. 3 ст. 178, статтями 185, 185¹, ч. 1 ст. 185³, статтями 185⁷ і 187 КУпАП, статтями 7—11 Закону України «Про боротьбу з корупцією», зобов'язана з'явитися на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду для розгляду справи про адміністративні правопорушення.

Потерпілий, як і особа, що притягається до адміністративної відповідальності, з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення, в якому зазначена особа потерпілого, має право:

1) знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення у справі, надавати докази заподіяння моральної, фізичної або майнової шкоди;

2) заявляти клопотання про залучення до справи свідків, якщо вони є, призначення експертизи, перекладача, витребування довідок, документів тощо;

3) користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги; користуватися послугами перекладача;

4) оскаржувати постанову в справі в порядку і строк, встановлені статтями 288 і 289 КУпАП.

У зв'язку з тим, що потерпілому можуть бути відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню у даній справі, він може бути допитаний як свідок. У такому випадку потерпілий зобов'язаний: з'явитися на виклик органу (посадової особи), у провадженні якої перебуває справа в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі й відповісти на поставлені запитання. В літературі застерігається, що необхідно враховувати особливості психічного сприйняття обставин правопорушення потерпілим, адже він постраждав від цих дій і може бути зацікавленим у вирішенні справи¹.

Законний представник — особа, яка представляє інтереси неповнолітнього або особи, що через свої фізичні або психічні

¹ Кодекс України об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. — Харьков: Одиссей, 2000. — С. 894.

вади не може сама здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники), має право:

1) представляти інтереси лише особи, яка притягається до відповідальності, або потерпілого;

2) знайомитися з матеріалами справи, надавати докази у справі, надавати відомості про особу, що позитивно її характеризують, висловлювати власні думки щодо вчиненого правопорушення чи заподіяння моральної, фізичної або майнової шкоди;

3) заявляти клопотання про залучення свідків до справи, якщо вони є, призначення експертизи, витребування довідок, документів;

4) користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги; користуватися послугами перекладача;

5) від імені особи, інтереси якої представляє законний представник, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Законний представник зобов'язаний добровільно представляти інтереси неповнолітнього чи особи, яка через свої фізичні або психічні вади не може сама здійснювати свої права як особи, що притягається до відповідальності, або особи, яка визнає потерпілою. Толерантно ставитися до них та оточуючих їх громадян і посадових осіб.

Захисник — адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має права на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи:

1) знайомитися з матеріалами справи, ставити запитання до особи, яка його запросила, та інших учасників процесу, брати участь у дослідженні доказів;

2) заявляти клопотання про залучення до справи свідків, якщо вони є, призначення експертизи, витребування довідок та інших документів;

3) від імені особи, яка його запросила подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також інші права передбачені ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» від 19 грудня 1992 р. та іншими законами.

При здійсненні своїх обов'язків захисник зобов'язаний:

1) неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства, використовувати всі передбачені законами засоби захисту прав

і законних інтересів громадян і не має права використовувати свої повноваження на шкоду особі, інтереси якої захищає;

2) відмовитися від надання правової допомоги, якщо у розгляді справи бере участь посадова особа, з якою захисник перебуває в родинних стосунках, а також він у даній справі надає або раніше надавав юридичну допомогу особам, інтереси яких суперечать інтересам особи, що звернулася з проханням про ведення справи, або брав участь як слідчий, особа, що проводила дізнання, прокурор, громадський обвинувач, суддя, секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, представник потерпілого, свідок, перекладач, понятий;

3) не розголошувати відомості, що становлять предмет таємниці захисту, і не використовувати їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб.

Свідок — особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню у даній справі. Отже, свідком може бути будь-яка особа (незалежно від віку, статі, родинних зв'язків, підлеглості по роботі тощо), якій відомі які-небудь обставини у справі. Свідок має право:

1) давати пояснення рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;

2) давати пояснення в письмовій або усній формі;

3) на відшкодування витрат, пов'язаних зі з'явленням до органу чи до посадової особи, які розглядають справу;

4) за ним зберігається середній заробіток за місцем роботи за час відсутності, пов'язаної з викликом для надання свідчення (ст. 275 КУпАП).

Свідок зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне провадження, в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі і відповісти на поставлені запитання.

Експерт — особа, яка є спеціалістом у галузі науки, техніки, культури, інших галузей, що володіє необхідними знаннями. Експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення у разі такої потреби. Експерт має право:

1) знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, необхідних йому для надання відповіді на поставлені запитання;

2) заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку;

3) з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи;

4) бути присутнім при розгляді справи;

5) на відшкодування витрат, пов'язаних з явкою до органу (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення;

6) за ним зберігається середній заробіток за місцем роботи за час відсутності, пов'язаної з явкою до органу (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Перекладач — особа, яка вільно володіє мовою, на якій спілкується особа, що притягається до адміністративної відповідальності, або потерпілий чи інші учасники у справі. Він призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, якщо учасники у справі не володіють мовою, якою ведеться провадження. Перекладачем може бути запрошена особа, яка володіє сурдоперекладом. Перекладач має право на відшкодування витрат, пов'язаних з явкою до органа (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, а також на збереження заробітної плати у зв'язку з явкою до слухання справи.

Перекладач зобов'язаний: з'явитися до органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад.

16.4. Органи (посадові особи), які розглядають справи про адміністративні правопорушення

Законодавством України закріплена єдина система органів, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення та накладати на винних осіб адміністративні стягнення. Система цих органів, враховуючи специфіку різноманіття адміністративних правопорушень, побудована з метою забезпечення:

1) вирішення справ про адміністративні правопорушення за загальними правилами, що встановлені державою і закріплені в КУпАП;

2) виконання конституційних норм щодо права людини на свободу, особисту недоторканність та непорушності права приватної власності;

3) галузевої компетентності органів при здійсненні ними адміністративної юрисдикції у сфері публічних відносин;

4) швидкого реагування на вчинені правопорушення;

5) профілактики правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності та широкої участі громадськості для застосування заходів громадського впливу.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад;

3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами;

4) органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Адміністративні комісії відповідно до чинного законодавства утворюються: а) при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.; б) при виконавчих комітетах (держадміністраціях) районних у місті рад, у разі надання районній у місті раді відповідних повноважень міською радою, згідно зі ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.

Адміністративні комісії утворюються на строк повноважень цих рад як *колегіальні* органи *спеціально* утворені для розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесених законодавством до їх відання.

До складу комісії входять: голова комісії, заступник голови комісії, члени комісії, кількісний склад яких встановлює відповідна рада, залежно від обсягу роботи комісії. Зазначені особи, як правило, працюють на громадських засадах. До складу комісії можуть входити депутати рад; представники державних

районних у місті адміністрацій, у разі надання районній у місті раді відповідних повноважень міською радою; представники громадських організацій, трудових колективів; передовики виробництва та інші знані особи.

Підготовку адміністративних справ до розгляду, збір необхідних документів, ведення протоколу засідання комісії, а також контроль за виконанням постанов адміністративних комісій здійснює відповідальний секретар комісії, посада якого на рівні виконавчих органів районних у містах та міських рад є звільненою, передбачена у штатно-посадовому розписі, й за виконання цих завдань одержує відповідну заробітну плату (грошове утримання).

Адміністративні комісії при виконавчих комітетах (держадміністраціях) районних у містах рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою. Наприклад, у м. Києві у всіх районних радах (державних адміністраціях) утворені адміністративні комісії.

Завдання та компетенцію комісій визначено КУпАП, іншими законами, а також Положенням про адміністративні комісії України¹. У своїй діяльності комісії відповідальні перед радами, що утворили їх, та виконкомами відповідних рад й підзвітні їм.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено КУпАП, іншими законами, а також рішеннями з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, що передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність.

Адміністративні комісії розглядають значну кількість справ (понад 30 складів) про адміністративні правопорушення, що передбачені в ст. 218 КУпАП. Разом із тим, законодавець встановлює, що адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують всі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених КУпАП до відання інших органів або посадових осіб (ч. 1 ст. 214 КУпАП). Отже, у разі невизначеності підвідомчості справи про адміністративне правопорушення тому чи іншому органу цю справу розглядає адміністративна комісія, наприклад, правопорушення щодо доведення неповнолітнього до стану сп'яніння

¹ Положення про адміністративні комісії Української РСР: Затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р. // ВВР УРСР. — 1998. — № 12. — Ст. 318.

батьками або особами, які їх замінюють (ст. 180 КУпАП), незважаючи на те, що у ст. 218 КУпАП це правопорушення виключене із підвідомчості адміністративної комісії, але не віднесене до відання будь-якого іншого органу.

Адміністративні комісії розглядають справи про адміністративні правопорушення на своїх засіданнях, які проводяться не рідше двох разів на місяць і є правомочними за наявності на засіданні не менш як половини членів їх складу (ч. 1 ст. 216 КУпАП). При розгляді справи ведеться протокол, в якому зазначаються: дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у справі, їх клопотання і результати розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку її оскарження (ст. 281 КУпАП).

Постанова адміністративної комісії приймається простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів комісії. Постанова і протокол засідання комісії підписуються головоючим на засіданні і секретарем цієї комісії (ст. 283 КУпАП).

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, скарги яких зазначені у ст. 219 КУпАП. Порядок утворення виконавчих комітетів регламентується ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Повноваження виконавчих комітетів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення визначаються КУпАП. справи про адміністративні правопорушення розглядаються на засіданнях виконавчих комітетів за наявності на засіданні не менш як двох третин від загального складу виконавчого комітету. При розгляді справи про адміністративне правопорушення на засіданні виконавчого комітету ведеться протокол за аналогією розгляду справи адміністративними комісіями (ст. 281 КУпАП). Постанова приймається простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів виконавчого комітету. Постанова і протокол підписуються головоючим на засіданні та секретарем виконавчого комітету (ст. 283 КУпАП).

Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди загальної юрисдикції розглядають і вирішують адміністративні справи та виносять постанови про накладення адміністративних стягнень у найскладніших щодо кваліфікації дій правопоруш-

ника та усі категорії справ про проступки, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Аналіз складів адміністративних правопорушень, зазначених у ст. 221 КУпАП, вказує на те, що суди загальної юрисдикції розглядають адміністративні правопорушення (проступки), за які передбачені стягнення, що суттєво впливають на майнові та особисті інтереси громадян. На виконання вимог статей 29 і 41 Конституції України законодавець до компетенції судів відніс такі справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких можуть бути застосовані наступні види стягнень:

1) оплатне вилучення предмета, який став зняттям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

2) конфіскація предмета, який став зняттям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення або грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

3) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);

4) виправні роботи;

5) адміністративний арешт.

Звичайно, суди застосовують також і такі стягнення, як штраф або попередження. Розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, суди можуть застосовувати і заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються в судах загальної юрисдикції, оскільки згідно зі ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Справи про адміністративні правопорушення розглядають судді одноособово у порядку черговості. За результатами розгляду справи суддя виносить постанову, яка за змістом ч. 2 ст. 287 КУпАП є остаточною і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає, за винятком випадків, передбачених законами України. Однак із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України вбачається, що такі випадки оскарження постанови суду передбачені п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України.

Органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій, інші органи розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП та іншими законами України. Законодавець не дає їх вичерпного переліку, що зумовлено динамізмом усієї системи суб'єктів адміністративної юрисдикції. Однак, за загальним правилом, система суб'єктів адміністративної юрисдикції визначена в статтях 222—244¹⁵, їх кількість складає понад 40 органів і має тенденцію до постійного зростання. Законодавцем чітко декларовані їх повноваження з точним визначенням, який орган розглядає кожний конкретний склад правопорушення.

Разом із тим, Митним кодексом України (ст. 386) встановлено, що частина правопорушень митних правил розглядається митними органами, а частина — судами. В Законі України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. закріплено, що розглядають справи і накладають адміністративні стягнення Голова Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України, члени Комісії та голови відповідних територіальних органів Комісії (ч. 6 ст. 13). Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. передбачено, що справи про корупційні діяння розглядають суди (ч. 5 ст. 12). У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. правом розглядати адміністративні правопорушення, вчинені відповідно до ч. 1 ст. 46 цього Закону, та накладати стягнення наділені Головний державний санітарний лікар України, його заступники, інші головні державні санітарні лікарі та їх заступники, а також інші посадові особи державної санітарно-епідеміологічної служби (ч. 2 ст. 47 цього Закону).

Аналіз цих нормативних актів пересвідчує, що коло органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначено виходячи із загальних правил розгляду і вирішення справ, встановлених державою і закріплених в КУпАП. Зазначені органи належать до ланки органів державних інспекцій, інших державних органів, які мають узагальнююче відображення в ст. 213 КУпАП і в своїй сукупності складають цілісну систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Примітно, що на перше місце законодавець відносить органи внутрішніх справ, офіційно їх зазначає в п. 4 ст. 213

КУпАП, в той час, як всі інші органи вказує під узагальнюючою назвою «органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи)». Це має об'єктивне підґрунтя, адже органи внутрішніх справ за дослідженням В. К. Колпакова, розглядають і вирішують справи у 114 складах правопорушень, які розміщені у 62 статтях КУпАП¹, що складає майже 25% усіх складів правопорушень, визначених (встановлених) в КУпАП. Слід зазначити, що в органах внутрішніх справ найбільш повно нормативно і практично відпрацьовано механізм розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення і притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності. В деяких випадках їх інструкції, правила розгляду справ про адміністративні правопорушення та спілкування з учасниками публічних відносин є зразком для запозичення і застосування в інших органах адміністративної юрисдикції.

Справи про адміністративні правопорушення від імені органів адміністративної юрисдикції розглядають одноособово їх посадові особи. В цьому зв'язку законодавець встановлює певні вимоги до них. По-перше, посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення (ст. 217 КУпАП): а) передбачені КУпАП або іншими законами України; б) у межах наданих їм повноважень; в) лише під час виконання службових обов'язків. Тобто, якщо стягнення накладено посадовою особою, яка не передбачена законодавством, або стягнення накладено посадовою особою з перевищенням наданих повноважень, або стягнення накладене посадовою особою не під час виконання службових обов'язків (посадова особа розглядала справу, будучи у відпустці, знаходячись на лікуванні, на відпочинку тощо), є порушенням процесуальних норм, що тягне за собою недійсність постанови про накладення стягнення і підлягає негайному скасуванню. По-друге, перелік осіб, які від імені органів розглядають справи про адміністративні правопорушення, встановлюється виключно законами України. Тому ніхто не має права уповноважувати чи призначати осіб, які б розглядали справу про адміністративні правопорушення, а так само й делегували власні повноваження з цих питань іншим особам.

Особливістю органів внутрішніх справ, державних інспекцій, інших органів, уповноважених розглядати справи про ад-

¹ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 289.

міністративні правопорушення, як і виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад є те, що ці органи здійснюють юрисдикційні повноваження поряд із виконанням основних власних функцій у сфері публічних відносин. Тобто вирішення справ про адміністративні правопорушення і застосування адміністративних стягнень, з одного боку, є додатковим навантаженням на ці органи, а з іншого — адміністративно-примусовими заходами забезпечення належного виконання учасниками правовідносин норм матеріального права регулятивного характеру в підвідомчій сфері публічних відносин.

16.5. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення

Розгляд справ про адміністративні правопорушення, як це визначено ст. 213 КУпАП та іншими законами, здійснюється значною кількістю уповноважених державних органів. Але який конкретно орган повинен розглядати ту чи іншу справу про адміністративне правопорушення, залежить від підвідомчості цих справ. Тому виникає певна необхідність розмежувати повноваження різних ланок системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Таке розмежування вимагає дотримання певних правил, а саме:

1) забезпечення швидкості реагування на вчинене правопорушення з метою оперативного і вчасного впливу на протиправну поведінку правопорушника. На відміну від кримінального, цивільного, господарського та адміністративного судочинства, де справи розглядаються місяцями, ст. 277 КУпАП, ст. 389 МКУ, ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» та іншими законами встановлено загальний 15-денний термін розгляду справи від дня одержання компетентним органом протоколу та інших матеріалів справи про адміністративне правопорушення. Разом із тим КУпАП для окремих правопорушень встановлено 7-денний, 5-денний, 3-денний та 1-денний термін розгляду справи, а в деяких випадках — й на місці вчинення правопорушення;

2) забезпечення всебічного, повного розгляду справи та з'ясування усіх обставин, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;

3) встановлення компетенції кожного органу щодо розгляду тієї чи іншої справи про адміністративне правопорушення з урахуванням галузевої сфери публічних правовідносин, наявності чи відсутності галузевих органів чи інспекцій адміністративно-деліктної юрисдикції та визначенням місця розгляду справи про адміністративне правопорушення;

4) закріплення повноважень на законодавчому рівні посадових осіб, які мають право розглядати справи від імені конкретного уповноваженого державою органу;

5) визначення справ про адміністративні правопорушення особливої складності щодо кваліфікації дій правопорушника та застосування більш суворого адміністративного стягнення з участю в розгляді таких справ ланки судової системи;

6) встановлення механізму оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення та забезпечення її виконання.

Отже, швидкість, всебічний і повний розгляд справи, компетентність органів у відповідній сфері публічних відносин та механізм оскарження і виконання постанови у справі є тією сукупністю юридичних властивостей, на основі яких закон визначає орган (посадову особу), що має право і зобов'язаний розглядати справу про адміністративне правопорушення, вирішувати її по суті та застосовувати заходи адміністративного стягнення.

Відповідно до зазначених правил законодавець досить жорстко, чітко і в деяких випадках виключно визначає повноваження органів, їх посадових осіб стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення шляхом відповідного переліку складів правопорушень, які мають право і зобов'язані розглядати той чи інший орган адміністративно-деліктної юрисдикції. Кожен орган (посадова особа) має право розглядати і вирішувати лише ті питання, які віднесені до його відання. Законодавство встановлює і розмежовує підвідомчість справ: адміністративним комісіям при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад; виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад; районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам; органам внутрішніх справ, органам державних інспекцій, іншим органам, визначеним КУПАП та іншими законами України, їх посадовим особам.

Так, до відання адміністративних комісій при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад віднесені склади

правопорушень (ст. 218 КУпАП), які вчиняються в тій сфері відносин, в якій не створені органи чи інспекції, що контролюють виконання приписів норм матеріального права. Наприклад, порушення у сфері локалізації венеричних хвороб (статті 45, 46 КУпАП), збереження і охорони пам'яток історії та культури (статті 92, 92¹ КУпАП), порушення правил користування енергією чи газом (статті 103¹—103² КУпАП) житлово-комунальним господарством та порушення правил благоустрою (статті 150—152 КУпАП) тощо.

За такими ознаками з урахуванням місцевих особливостей визначена компетенція виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП), які розглядають справи про порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури (ст. 92 КУпАП), охорони електричних мереж (ст. 99 КУпАП), охорони смуги відводу автомобільних шляхів (ст. 141 КУпАП) та утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП), благоустрою (ст. 152 КУпАП), торгівлі на ринках (ст. 159 КУпАП) тощо.

Районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам підвідомчі справи (ст. 221 КУпАП), які зачіпають суттєві інтереси людини, складні за кваліфікацією дій правопорушника та потребують застосування більш суворої міри стягнення. Наприклад, порушення законодавства про працю (ст. 41 КУпАП), дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), порушення права на об'єкт права інтелектуальної власності (ст. 51² КУпАП), незаконна торговельна діяльність (ст. 160² КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції (ст. 185 КУпАП), прояв неповаги до суду (ст. 185³ КУпАП) тощо, а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

До відання органів внутрішніх справ, органів державних інспекцій, інших органів, визначених статтями 222—244¹⁵ КУпАП та законами України, віднесена значна кількість складів адміністративних правопорушень (орієнтовно не менше двох третин усіх правопорушень визнаних законами. Вони розглядають, наприклад, справи щодо несвоечасного здавання виторгу (ст. 164⁴ КУпАП), порушення паспортних правил (статті 197—201 КУпАП), порушення прикордонного режиму (ст. 202 КУпАП), порушення правил на транспорті (статті 109—120 КУпАП), порушення законодавства про оподаткування (статті 164¹—164² КУпАП), порушення санітарно-епідемічних правил

(ст. 42 КУпАП), порушення законодавства в галузі використання і охорони земель (статті 52—56 КУпАП), порушення правил у галузі охорони екології та природних ресурсів (статті 47—50, 52—55, 57—74, 76—77¹ КУпАП) та значну кількість інших правопорушень, які розглядаються і вирішуються органами, що здійснюють контроль і нагляд у відповідній сфері правовідносин.

Розмежовуючи компетенцію між органами адміністративної юрисдикції, законодавець особливу увагу приділяє розмежуванню повноважень посадових осіб. По-перше, він чітко і повно визначає коло посадових осіб, які можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. По-друге, в деяких випадках він встановлює межі повноважень посадових осіб щодо розміру накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу залежно від статусу посадової особи, займаної посади на ієрархічному щаблі штатно-посадового розпису, за якими що вища посада, то більший розмір штрафу має застосувати посадова особа. Такі норми містяться у статтях 223, 229, 230¹, 231, 238, 238², 238³, 238⁴, 239, 244¹³, 244¹⁴, 244¹⁵ КУпАП. Наприклад, за порушення правил надання послуг на автомобільному транспорті директор Державного департаменту автомобільного транспорту має право застосувати штраф у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; заступники начальників автотранспортних управлінь Міністерства транспорту України в Автономній Республіці Крим та областях — до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а контролери автотранспортних управлінь Міністерства транспорту України, в Автономній Республіці Крим та областях — до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 228 КУпАП).

В окремих випадках законодавець, обмежуючи повноваження посадових осіб, встановлює максимальний розмір штрафу, який можуть застосувати ті чи інші посадові особи, передбачені законом. Наприклад, розмір штрафу, що накладається начальниками пасажирських поїздів, дорожними майстрами, начальниками відділень (караулів) команд, пожежних поїздів воєнізованої охорони залізниць, метрополітенів, не може перевищувати чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 244 КУпАП). Аналогічна норма щодо обмеження повноважень посадових осіб щодо розміру накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу міститься у ст. 228 КУпАП.

У разі відсутності обмежень компетенції посадових осіб, посадові особи застосовують адміністративні стягнення у вигляді штрафу в розмірі, визначеному в санкції адміністративно-правової норми, якою встановлено склад правопорушення та адміністративну відповідальність.

Таким чином, *підвідомчість* — це розмежування компетенції в системі відносин між різними органами адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення на підставі і у межах закону та притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності.

Залежно від ознак правопорушення (об'єкта, характеру вчиненого правопорушення, місця його вчинення тощо) можна визначити такі види підвідомчості:

1) предметна підвідомчість, яка визначається за об'єктивними ознаками (об'єкт, об'єктивна сторона) вчиненого правопорушення з урахуванням галузевої сфери публічних правовідносин. За цими ознаками розмежовуються повноваження кожної ланки системи органів і кожного органу зокрема щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

2) територіальна підвідомчість, яка визначається місцем вчинення правопорушення або місцем постійного проживання чи перебування правопорушника. За загальним правилом, абсолютна більшість правопорушень розглядається уповноваженими органами за місцем вчинення правопорушення;

3) виключна підвідомчість, яка визначається тим, що розгляд певних справ про адміністративні правопорушення належить виключно до одного органу адміністративно-деліктної юрисдикції. Наприклад, справи про порушення законодавства про працю (статті 41—41³); дрібне викрадення чужого майна (ст. 51); виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації (ст. 42¹); заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 42²); виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні (ст. 42³) та інші підвідомчі тільки суду;

4) альтернативна підвідомчість, яка визначається тим, що розгляд певних справ віднесено до компетенції кількох органів

адміністративної юрисдикції. Наприклад, порушення правил охорони і використання пам'яток (ст. 92), порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99), потрава посівів (ст. 104), розпивання спиртних напоїв на виробництві (ст. 179) та інші можуть розглядатися як адміністративними комісіями при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, так і виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Інший приклад щодо розгляду найпоширеніших правопорушень: незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту, в невеликих розмірах (ст. 44); дрібне хуліганство (ст. 173) законодавець спеціально встановлює альтернативну підвідомчість цих справ суду і органам внутрішніх справ, що звільняє суди від накопичення дрібних справ, а органу внутрішніх справ таке положення дає право самостійно застосовувати стягнення у вигляді штрафу, а у разі необхідності застосування до правопорушника виправних робіт або адміністративного арешту — справа направляється до суду.

На теоретичному рівні можна виділити і персональну підвідомчість, яка, до речі, не впливає на практичне застосування норм права. Персональна підвідомчість визначається суб'єктивним складом правопорушників. Наприклад, справи про корупційні правопорушення розглядаються тільки судом, де суб'єктами правопорушень можуть бути лише державні службовці, депутати усіх рівнів, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи та Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри (ст. 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією»).

Визначення підвідомчості справ про адміністративні правопорушення відіграє важливу роль у забезпеченні принципів верховенства права, законності, об'єктивності, охорони інтересів держави і особи та відповідальності посадових осіб.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення

17.1. Завдання та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення становить собою систему правовідносин, які складаються на основі процесуальної діяльності органів (посадових осіб), уповноважених розглядати індивідуальні адміністративні справи з приводу притягнення до адміністративної відповідальності осіб, у діях яких є ознаки адміністративного правопорушення.

Основними завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є:

- своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- вирішення її в точній відповідності до закону;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Зазначені завдання реалізуються шляхом вчинення низки процесуальних дій органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення. Передусім це з'ясування наявності факту вчинення правопорушення, установлення особи, що вчинила правопорушення, чи винна ця особа і чи підлягає вона адміністративній відповідальності.

Своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи вимагає від уповноваженого органу (поса-

дової особи) розглянути справу в строки, встановлені законом. Пропущення, наприклад, загального строку притягнення до адміністративної відповідальності, встановленого ст. 38 КУпАП, тягне за собою уникнення правопорушником від справедливого і законного адміністративного стягнення, породжує вседозволеність, закладає у свідомість правопорушника та оточуючих його осіб ілюзію про безкарність протиправних дій, сприяє вчиненню інших правопорушень. Крім цього, порушення встановленого строку накладення адміністративного стягнення тягне за собою скасування постанови у справі та закриття справи провадженням. З цих мотивів Голова Верховного Суду України своїми постановами від 11 червня 1999 р., 14 лютого 2000 р., 17 лютого 2000 р. скасував низку постанов судів загальної юрисдикції і закриття справи провадженням.

Своєчасне з'ясування обставин справи також передбачає її розгляд у строки, встановлені ст. 277 КУпАП, недотримання яких створює тяганину в розгляді справи та втрату ефекту швидкості настання адміністративної відповідальності чи застосування адміністративного стягнення.

Всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин справи вимагає від уповноваженого органу (посадової особи) насамперед повного дослідження доказів, на основі яких встановлюється наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні (ст. 251), здійснити всебічну й неупереджену оцінку цих доказів (ст. 252), установити наявність обставин, що пом'якшують (ст. 34) чи обтяжують (ст. 354) відповідальність, з'ясувати чи заподіяно майнову шкоду вчиненим правопорушенням, чи є можливість передати матеріали справи на розгляд громадських організацій чи звільнити від відповідальності через малозначність правопорушення (статті 21, 22 КУпАП).

Вирішення справи в точній відповідності до закону вимагає від уповноваженого органу (посадової особи) розгляду справи відповідно до власної компетенції, в установлені строки і за місцем розгляду справи; відповідно до закону, що передбачає адміністративну відповідальність; застосування стягнення в межах власних повноважень, передбачених законом. У разі порушення цих вимог постанову у справі підлягає скасуванню, а справа направляється на новий розгляд за підвідомчістю, якщо дозволяє строк, встановлений ст. 38 КУпАП, а якщо строк пропущено — справа підлягає закриттю провадженням.

Забезпечення виконання постанови у справі здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову шляхом звернення її до виконання (ст. 299) та здійсненням контролю за виконанням постанови.

Законодавець орієнтує державні органи, об'єднання громадян на запобігання правопорушенням. Однак значна роль у виявленні причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, запобігання правопорушенням належить органам адміністративно-деліктної юрисдикції. При виявленні причин вчинення правопорушень суди можуть винести окремі ухвали, інші органи — подання, приписи на адресу підприємств, закладів, установ, у яких недостатньо застосовуються заходи щодо недопущення вчинення правопорушень. Виховання громадян у дусі поваги до права (закону) забезпечується комплексом виховної, просвітницької роботи, проведення заходів правового всеобучу, відкритим розглядом справ, доведенням визначених законом постанов до відома громадськості (ст. 286) тощо.

Важливим правилом у визначенні порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення є визначення законом обставин, що виключають провадження у справі (ст. 247), відповідно до якого провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення. Тобто законодавець встановлює відсутність події, а саме ознак адміністративного правопорушення, тобто дані дії не визнані адміністративним проступком або якщо й визнані проступком, то відсутній його склад (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона). Наприклад, відсутність вини особи чи вчинене посягання на суспільні відносини, які охороняються не нормами права а нормами моралі, звичаїв тощо;

2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку (ст. 12). За вчинення правопорушень, передбачених КУпАП, неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років, відповідальність несуть батьки або особи, що їх замінюють (ч. 3 ст. 184);

3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність (ст. 20). Тобто вчинення протиправної дії чи бездіяльності особою, яка не усвідомлює своїх дій або нездатна ними керувати в результаті хронічної хвороби, слабоумства чи іншого хворобливого стану;

4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності (ст. 18) або необхідної оборони (ст. 19);

5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення. Такі акти амністії видаються Верховною Радою України. Якщо до видання акта амністії до особи було застосовано адміністративне стягнення, то відповідно до ст. 302 КУпАП орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання;

6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність. Наприклад, КУпАП була встановлена відповідальність за дрібну спекуляцію (ст. 157), а Законом України від 2 червня 2005 р. така відповідальність скасована. Однак якщо правопорушення було вчинене до з'ясування відповідальності й на день її скасування не розглянуто чи розглянуто, а постановою не виконана, то провадження у цій справі закривається провадженням, а орган (посадова особа) який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання;

7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, ст. 328 МКУ, ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Такі строки складають два місяці з дня вчинення або виявлення правопорушення і один місяць у разі відмови у порушенні кримінальної справи, але в діях є ознаки адміністративного правопорушення з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. За вчинення корупційних дій встановлено строк притягнення до адміністративної відповідальності шість місяців;

8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за даним фактом кримінальної справи. Отже, особа не може бути притягнута двічі за одне й те саме правопорушення. Постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання всіма особами. Особа також не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо в її діях є ознаки злочину і проти неї порушена кримінальна справа;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі. Якщо справа до смерті особи була розглянута і винесена

постанова, то орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення стягнення, припиняє її виконання.

Принципи, за якими розглядаються справи про адміністративні правопорушення, являють собою складову частину загально-правових принципів, на яких базується процесуальна діяльність органів (посадових осіб) при розгляді й вирішенні індивідуальних адміністративних справ адміністративно-деліктного характеру. До них належать принципи: законності, верховенства права, захисту інтересів держави і особи, публічності, об'єктивної (матеріальної) істини, гласності й відкритості процесу тощо, які нами розглядалися у даному посібнику. Разом із тим, провадженню у справах про адміністративні правопорушення властиві специфічні принципи:

1) розгляд справ на засадах рівності громадян (ст. 248) перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин. Його специфічність виявляється у рівності громадян перед законом і органами, який розглядає справу, а не в рівності усіх учасників провадження. Згідно з цим принципом при розгляді справи про адміністративні правопорушення зберігаються державно-владні відносини, що, власне, притаманні всій управлінській системі в публічній сфері, на відміну, наприклад, від адміністративного судочинства, де всі учасники процесу рівні в своїх правах і обов'язках;

2) швидкість та економічність розгляду справ про адміністративні правопорушення, специфічність яких обумовлена властивістю управлінської діяльності щодо оперативного вирішення постановлених завдань. При розгляді справ про адміністративні правопорушення майже не виникає необхідності виклику свідків з інших місць, справи розглядаються одноособово, посадові особи, які розглядають справи, одержують заробітну плату за місцем роботи, члени адміністративних комісій працюють на громадських засадах, що значно зберігає витрати коштів на розгляд справи;

3) розгляд справ керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252). Специфічність розгляду полягає у власному забезпеченні посадовою особою, яка розглядає справу, позитивних і негативних рис протиправної дії, оцінки поведінки правопорушни-

ка, його майнового, сімейного стану, можливості виправлення громадським впливом, здійснення виховної роботи тощо.

При розгляді справи з'ясовуються усі обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. В цьому зв'язку, якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що в порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання (ст. 257 КУпАП).

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється в певній послідовності, як низка пов'язаних між собою процесуальних дій, спрямованих на реалізацію норм матеріального права щодо адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення.

Послідовність розгляду справ про адміністративні правопорушення в юридичній літературі¹ прийнято називати *стадіями*, які характеризуються порівняльно самостійними частинами провадження, але органічно пов'язані між собою. На кожній стадії здійснюється низка пов'язаних між собою процесуальних дій, спрямованих на розв'язання завдання провадження. Кожна стадія різниться кількістю учасників, завданням, характером процесуальних дій та оформляється відповідним процесуальним документом (протоколом, постановою, рішенням у скарзі, виконанням постанови).

Як підкреслює В. К. Колпаков, провадження у справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше і містить менше процесуальних дій². Таке провадження має п'ять стадій: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи та її вирішення; 4) перегляд постанови; 5) виконання постанови.

У літературі є й інші підходи щодо кількості та назви стадій провадження про адміністративні правопорушення. Наприклад В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, М. М. Тищенко-

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 223; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 166; Берлач А. І. Адміністративне право України: Навч. посібник для дист. навч. — К.: Ун-т «Україна», 2005. — С. 183; Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 301.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 301.

ко, О. В. Кузьменко вказують на чотири стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення¹, а саме: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення у справі постанови; 3) оскарження постанови; 4) виконання постанови. В. К. Колпаков у підручнику «Адміністративне право України вказує п'ять стадій², а у монографії «Адміністративно-деліктний правовий феномен» — шість стадій³.

Втім зазначені розбіжності у визначенні кількості стадій та їх назви принципового значення не мають. Головне, що провадження в справах про адміністративні правопорушення мають послідовно і повно відображати систему відносин між органом (посадовою особою) адміністративно-деліктної юрисдикції і особою, що вчинила правопорушення в процесі реалізації норм матеріального права. Слід звернути увагу, що саме в процесі реалізації норм матеріального права, а не тільки адміністративно-правових норм, як це зазначається в деяких літературних джерелах⁴, оскільки нормами адміністративного примусу забезпечується державна охорона загальнообов'язкових правил поведінки, тобто будь-яких норм права.

Виходячи зі змісту і структури процесуальної частини КУпАП (глави 19, 22, 23, 24, 25—33) можна дійти висновку про наявність таких стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення: 1) відкриття справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи про адміністративне правопорушення; 3) винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення; 4) перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення; 5) виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 1. Загальна частина / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 519; Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 223—224; Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 166; Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 281.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 301.

³ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 410.

⁴ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 281.

17.2. Відкриття справи про адміністративне правопорушення

Відкриття справи є початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки). *Приводів* порушення справи в КУпАП законодавець не визначає в той час, як у ст. 360 МКУ такі приводи зафіксовані. Але виходячи із теорії процесу приводами порушення справи слід вважати одержання уповноваженими особами будь-якої інформації про діяння, що мають ознаки проступку. Такою інформацією може бути:

1) безпосереднє виявлення адміністративного проступку уповноваженою особою;

2) заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, організацій, засобів масової інформації в пресі, по радіо, телебаченню, інші повідомлення;

3) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від інших правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

4) повідомлення про вчинення правопорушення, отримані від митних, прикордонних та правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо.

Як зазначає В. К. Колпаков, КУпАП також не фіксує момент, з якого часу вона має вважатися порушеною, і не визначає процесуального документа, яким порушення справи оформляється. Але КУпАП вказує на матеріальну обставину, за наявності якої справа повинна бути порушена. Цією обставиною є ознаки адміністративного проступку в діях певних осіб¹.

Виходячи з цього можна припустити, що саме ознаки адміністративного правопорушення є тією *єдиною підставою*, яка дає можливість, навіть зобов'язує відповідні органи, їх посадових осіб порушити (відкрити) провадження у справі про адміністративний проступок.

Аналіз змісту поняття адміністративного правопорушення (проступку), визначений законодавцем у ст. 9 КУпАП, дає змогу виділити ознаки адміністративного проступку. До них належать:

1) виключно діяння, тобто дія, яку вчинила особа, чи бездіяльність, коли особа зобов'язана була вчинити певну дію, але

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 412; Колпаков В. К. Теоретичний вимір законодавчого регулювання порушення справи про адміністративний проступок // Право України. — 2005. — № 2. — С. 11.

не вчинила її. Ніякі думки, бажання, інші психічні вияви не можуть бути ознакою адміністративного проступку;

2) протиправність, яка виражається в забороні нормами матеріального права певних діянь і впливає з того, що особа здійснює заборонену законодавством дію або не здійснює тих дій, які необхідно здійснити. Протиправність відокремлює адміністративні проступки від інших проступків, на які законодавством не встановлено будь-яких заборон;

3) винність, яка виражається власним ставленням особи до свого діяння і його наслідків. Законодавець вказує на форми вини які, мають юридичне значення при кваліфікації проступку та призначенні міри стягнення. Це умисел або необережність;

4) адміністративна караність, яка виражається у призначенні міри стягнення, передбаченого законом за вчинення конкретного правопорушення. Ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний проступок від інших протиправних вчинків, які хоча і заборонені нормами права, але за їх вчинення не встановлена законом адміністративна відповідальність;

5) об'єкт посягання, на який спрямовані діяння. Це діяння, що посягають на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Проте суспільні відносини охороняються нормами адміністративної відповідальності значно ширше, ніж зробив перелік законодавець;

6) антигромадська спрямованість, яка виражається ступенем суспільної небезпеки і має принципові положення для розмежування злочинів, адміністративних і дисциплінарних правопорушень.

Вказані ознаки адміністративного правопорушення (проступку) в своїй сукупності складають наявність події адміністративного правопорушення (проступку), юридичного явища як такого, спонукають уповноважені на те органи до вчинення відповідних процесуальних дій — складання протоколів про адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо.

Встановлення ознак адміністративного проступку здійснюється відповідно до повноважень, визначених адміністративно-процесуальним законом, органами, їх посадовими особами шляхом вчинення відповідних процесуальних дій з одночасною обов'язковою фіксацією у процесуальних документах. Ознаки адміністративного проступку встановлюються:

1) особами, які мають право скласти протоколи про адміністративні правопорушення, що визначені ст. 255 КУпАП, ст. 354 МКУ;

2) особами, які уповноважені накладати стягнення у вигляді попередження або штрафу (у розмірі до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) на місці вчинення проступків у випадках, передбачених ст. 258 КУпАП, без складання протоколу;

3) особами, які уповноважені здійснювати доставлення правопорушника відповідно до ст. 259 КУпАП;

4) особами, які мають право здійснювати адміністративне затримання відповідно до ст. 262 КУпАП, ст. 374 МКУ;

5) особами, які уповноважені провадити особистий огляд і огляд речей відповідно до ст. 264 КУпАП;

6) особами, які мають право на вилучення речей і документів відповідно до ст. 265 КУпАП, ст. 377 МКУ;

7) особами, які мають право щодо відсторонення від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння відповідно до ст. 266 КУпАП;

8) особами, які можуть проводити митне обстеження — ст. 378 МКУ та пред'являти товари, транспортні засоби, документи для впізнання — ст. 379 МКУ.

Отже, встановлена уповноваженою особою і зафіксована процесуальним документом *подія* адміністративного проступку є підставою для порушення (відкриття) провадження у справі про адміністративне правопорушення. Процесуальним документом, в якому зафіксована подія проступку, у всіх випадках є протокол про адміністративне правопорушення. Він є майже первісним документом (крім протоколу про адміністративне затримання), оскільки в ньому можуть фіксуватися всі дані, пов'язані з виявленням ознак проступку: результати особистого огляду і огляду речей; вилучення речей і документів; здійснення обстеження тощо.

В юридичній літературі поширена точка зору, що саме протокол про адміністративне правопорушення є процесуальним оформленням факту адміністративного проступку¹, що скла-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 1. Загальна частина / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 519; Кодекс України об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. — Харьков: Одиссей, 2000. — С. 873.

дання протоколу уповноваженою на те особою є початком провадження в справі про адміністративне правопорушення¹, з чим, звісно, ми погоджуємося. Тим більше, що ця позиція знаходить підтримку в законодавця, який у ст. 358 МКУ зазначає, що справа про порушення митних правил вважається розпочатою з моменту складання протоколу про порушення митних правил. На сьогодні протокол про адміністративне правопорушення є універсальним документом, в якому реалізуються дві функції адміністративного провадження: порушення справи і розслідування її обставин², адже в ньому фіксується не тільки факт проступку, а й висновок щодо кваліфікації діяння за відповідною статтею КУпАП або іншого закону, якими передбачена адміністративна відповідальність, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Разом із тим, з огляду на розвиток законодавства про адміністративні проступки, в якому значне місце посідають склади правопорушень, що потребують певного часу для виявлення ознак проступку (проведення експертизи, митного обстеження, перевірки засобів ваги, міри, пред'явлення речей для впізнання, перевірки документообігу), складання протоколу про адміністративне правопорушення в такому випадку, мабуть, є передчасним. Він може бути складений лише після з'ясування відповідних обставин правопорушення і отримання висновків експертизи, обстеження, перевірки, впізнання тощо. Невипадково в цьому зв'язку І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова пропонують виділити попереднє адміністративне розслідування в самостійну процесуальну стадію провадження³.

Не можна також не погодитися із запереченням В. К. Колпакова щодо визнання протоколу універсальним документом, який виконує функцію порушення справи. Він зазначає, що за ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративне правопорушен-

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 224; 11. *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — С. 157; *Коваль Л. В.* Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). — К.: Основи, 1994. — 133.

² *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 415.

³ *Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н.* Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки // *Право України.* — 2002. — № 2 — С. 27.

ня можуть складати не тільки посадові особи, які мають державний статус, а й представники громадських організацій, позаштатні громадські інспектори, власники підприємств та уповноважені ними особи, адміністрація підприємств. На підставі цього робить логічний висновок, що іноземці й особи без громадянства (власники підприємств), представники громадських утворень і адміністрації підприємств, позаштатні й громадські інспектори опиняються у числі суб'єктів з юрисдикційними функціями, що мають право: порушувати справи про адміністративні проступки; здійснювати від імені держави офіційну кваліфікацію певної групи протиправних діянь; встановлювати дані про особу правопорушника; опитувати правопорушника і свідків; оцінювати докази за своїм внутрішнім переконанням на підставі дослідження всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю; роз'яснювати правопорушникові його права і обов'язки; надсилати органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. І як висновок В. К. Колпаков вказує, що зазначені положення ст. 255 КУпАП не відповідають правовим реаліям українського сьогодення і потребують перегляду. Він пропонує на законодавчому рівні: по-перше, надавати право складання протоколу про адміністративний проступок лише представникам органів публічної лади; по-друге, ввести до КУпАП норму, яка б встановлювала, що справа порушується особою, уповноваженою розглядати справи про адміністративні правопорушення і про порушення справи ця особа виносить мотивоване рішення, яке оформляється окремим документом або відповідним записом у першому за терміном складання документі про виявлення ознак адміністративного проступку¹. З чим ми повністю погоджуємося.

Про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженою на те особою, перелік яких визначено ст. 255 КУпАП, ст. 359 МКУ, ст. 13 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією», ст. 47 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного майна». До них належать як спеціально уповноважені складати протоколи особи, так й посадові особи ор-

¹ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 416—417.

ганів виконавчої влади, що розглядають справи, віднесені до їх відання.

За загальним правилом, протокол складається за кожним фактом адміністративного проступку окремо на кожну особу правопорушника в одному примірнику. Але у відомчих нормативних актах з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення з метою забезпечення прав і інтересів правопорушника і потерпілого та відшкодування завданої правопорушенням шкоди передбачається складання протоколу в двох-трьох примірниках. Наприклад, п. 2.1 Інструкції з організації провадження та діловодства у справах про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху¹, передбачено, що на вимогу учасника провадження видається копія протоколу, в Методичних вказівках про притягнення до адміністративної відповідальності порушників законодавства у сфері захисту рослин² протокол і рішення складаються у двох примірниках (п. 6.4), а в Інструкції про порядок і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства³ протокол складається у трьох примірниках (п. 2.4), один із яких передається в триденний термін посадовій особі, яка уповноважена розглядати справу, другий — порушнику, третій — зберігається у особи, що склала протокол.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень (у випадку коли матеріали будуть розглядатися однією посадовою особою одночасно), можна скласти про всі правопорушення один протокол, в якому вказуються всі факти з посиланням на відповідні нормативно-правові акти, що були порушені. При розгляді такого протоколу, посадова особа, що виносить постанову, накладає стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених (ст. 36 КУпАП).

¹ Інструкція з організації провадження та діловодства у справах про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху: Затверджена наказом МВС України від 22 жовтня 2003 р. № 1217 // ОВУ. — 2003. — № 44. — Ст. 2333.

² Методичні вказівки про порядок притягнення до адміністративної відповідальності порушників законодавства у сфері захисту рослин: Затверджені наказом Міністерства аграрної політики України від 6 вересня 2000 р. № 170.

³ Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства: Затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 64.

Зміст протоколу про адміністративне правопорушення визначений ст. 256 КУпАП, на підставі його органи органами центральної виконавчої влади розробляються відповідні підзаконні акти з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення із затвердженням зразків процесуальних документів та з урахуванням особливостей сфери управління.

Відповідно до вимог ст. 256 КУпАП та інших законів у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються:

- дата і місце його складення;
- посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол;

- відомості про особу порушника (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце роботи і посада, місячний заробіток, кількість на утриманні осіб, фактичне місце проживання на час вчинення правопорушення, чи піддавався протягом року адміністративному стягненню);

- місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення. Суть правопорушення повинна бути описана таким чином, щоб якомога точніше відповідати вимогам відповідної частини статті КУпАП, а в разі потреби — з відповідним посиланням на нормативний акт, положення якого порушено, і частину статті КУпАП, іншого закону, згідно з якою настає адміністративна відповідальність за вчинені протиправні дії;

- прізвища, адреси свідків і потерпілих у разі їх наявності;

- пояснення порушника;

- інші відомості, необхідні для вирішення справи (наприклад, фіксація вимірювальними приладами несанкціонованих польотів, порушень правил польотів, ведення радіообміну тощо), відмітки про те, чи чинила опір або непокору особа, на яку складається протокол;

- якщо правопорушенням завдано матеріальну шкоду громадянину, підприємству, організації чи установі, то в протоколі зазначаються прізвище, ім'я та по батькові потерпілого, адреса місця його проживання або назва підприємства, установи, організації, їх місцезнаходження, ставиться підпис потерпілого або представника підприємства, установи, організації і вказується розмір завданої правопорушенням матеріальної шкоди;

- у протоколі робиться відмітка про роз'яснення порушнику його прав, що передбачені ст. 268 КУпАП, та про попере-

дження його про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення;

— якщо в протоколі відсутня відмітка про попередження порушника про час та місце розгляду справи або порушник відмовився від пояснень та підписання протоколу, посадова особа, в провадженні якої перебувають матеріали про адміністративне правопорушення, повинна повідомити про це особу, стосовно якої буде розглядатися справа про адміністративне правопорушення, рекомендованим листом з повідомленням про вручення, щодо часу та місця розгляду справи;

— протокол підписується особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, та особою, яка його склала;

— за наявності свідків, понятих і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами;

— у разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, надати пояснення та підписати протокол, у ньому про це робиться відповідний запис, який засвідчується підписами особи, яка склала протокол, та інших осіб, які брали участь у виявленні правопорушення.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право надати в протоколі пояснення і зауваження щодо його змісту, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання та робити заяви і клопотання. У разі коли порушник викладає свої пояснення на окремому аркуші, в протоколі про це робиться відповідна відмітка.

Посадова особа, яка розглядає протокол, виносить рішення про задоволення чи відхилення заяви або клопотання, про що робиться відповідний запис у протоколі.

У випадках коли в особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вилучалися документи або речі, що мають значення для розгляду адміністративної справи і прийняття об'єктивного рішення, у протоколі робиться відповідний запис із зазначенням того, які саме документи або речі долучаються до протоколу.

Законом не передбачено, але ми вважаємо, що у разі коли особа порушника не встановлена (порушник вчинив правопорушення і зник з місця його скоєння), протокол складається без зазначення у ньому відомостей про особу порушника. Якщо правопорушником завдані матеріальні збитки, протокол негайно направляється до територіальних органів внутрішніх справ для встановлення особи правопорушника.

Протокол складається у двох примірниках. Оригінал протоколу надсилається посадовій особі, яка буде розглядати справу про адміністративне правопорушення, а копія надсилається рекомендованим листом або вручається особисто правопорушнику.

Оригінал протоколу про правопорушення надсилається до органів, які проводять дізнання, досудове слідство чи оперативно-розшукову діяльність, або до суду для притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 221 КУпАП, а також притягнення до адміністративної відповідальності неповнолітніх.

Протокол не складається у випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення за проступки, визначені ст. 258 КУпАП. Ці випадки є вичерпними. Але якщо правопорушник оспорує стягнення, що на нього накладається, то складається протокол про адміністративне правопорушення.

До протоколу долучаються матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (рапорти посадових осіб, заяви, пояснення правопорушників, свідків правопорушення, протоколи, акти виявлення, знищення тощо).

Кожен документ має свої реквізити (дату, адресу, назву, підпис, штампи, печатки тощо) і повинен відповідати своєму призначенню, містити достовірну інформацію, відповідати вимогам законодавства.

Складений протокол разом із матеріалами надсилається органів (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (ст. 257 КУпАП). Законодавець не встановлює строку, протягом якого протокол має бути направлений, однак виходячи із зазначених правил документообігу цей строк, на нашу думку, не може перевищувати трьох робочих днів.

Таким чином, стадія порушення справи про адміністративний проступок складається з кількох етапів провадження, що мають важливе юридичне значення. До них належать: встановлення ознак правопорушення; збирання доказів; процесуальне оформлення події правопорушення; направлення матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю.

Підсумковим процесуальним документом є протокол про адміністративне правопорушення.

17.3. Розгляд справи про адміністративне правопорушення

Одержавши матеріали справи про адміністративне правопорушення, конкретний компетентний орган (посадова особа) адміністративної юрисдикції, що визначені у статтях 218—244¹⁵ КУпАП, ст. 386 МКУ, іншими законами України, здійснює офіційне вирішення справи та дає правову оцінку діям правопорушника.

На цій стадії орган (посадова особа) вивчає: протокол про адміністративне правопорушення; пояснення особи, що притягається до адміністративної відповідальності; пояснення потерпілих, свідків, якщо вони є; висновки експерта, спеціаліста, показання технічних приладів, речові докази; протоколи про вилучення речей і документів та інші матеріали, що містяться у справі. Вивчення зазначених матеріалів справи дає змогу органу (посадовій особі) на етапі підготовки справи до розгляду вирішити такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці (ст. 249 КУпАП). Справа здебільшого розглядається за місцем вчинення правопорушення (ст. 276 КУпАП). Лише окремі правопорушення, пов'язані з правилами дорожнього руху, можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників. Тому у випадках, коли законом передбачена альтернативна підсудність, питання про те, до якого суду надсилати протокол про адміністративне правопорушення, вирішується відповідним органом внутрішніх справ.

За місцем проживання порушника розглядаються справи, які підвідомчі адміністративним комісіям.

Справи, пов'язані з придбанням самогону та розпиванням спиртних напоїв у громадських місцях, розглядаються за міс-

цем їх вчинення або за місцем проживання правопорушника, а справи про порушення митних правил розглядаються за місцем знаходження митного органу, в зоні якого вчинено правопорушення.

Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу, тобто складу адміністративної комісії чи виконкому сільської, селищної, міської ради або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, які розглядають справу, оголошують, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права та обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення.

На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Засідання колегіального органу (адміністративної комісії, виконкому сільської, селищної, міської ради) у справі про адміністративне правопорушення оформляється протоколом, в якому зазначаються: дата і місце засідання; найменування і склад органу, який розглядає справу; зміст справи, що розглядається; відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оспорення. Протокол засідання колегіального органу підписується на засіданні й секретарем цього органу.

Законодавець не встановлює ведення протоколу при розгляді справи уповноваженою посадовою особою, оскільки дані відображаються в постанові у справі. Проте фіксація розгляду справи про адміністративне правопорушення у такому процесуальному документі була б незайвою, адже не всі дані (інформацію, відомості) про порушення можливо включити до описової частини постанови у справі.

Під час розгляду справи орган (посадова особа) з'ясовує: 1) чи було вчинено адміністративне правопорушення; 2) чи винна дана особа в його вчиненні; 3) чи підлягає вона адміністративній відповідальності; 4) чи є обставини, що пом'якшують

чи обтяжують відповідальність; 5) чи завдано майнову шкоду; 6) чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу; 7) інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Якщо при розгляді справи орган (посадова особа) дійде висновку, що у порушенні є ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання (ст. 253 КУпАП).

Загальний строк розгляду справи встановлений в п'ятнадцять днів з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (ст. 277 КУпАП), а деякі правопорушення розглядаються й в більш скорочені строки — одна доба, три-, п'яти- і семиденний строк. Наприклад, порушення порядку обігу наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; незаконні посів та вирощування снодійного маку чи конопель; незаконне перетинання державного кордону, дрібне хуліганство, неповага до суду тощо розглядаються протягом доби. У триденний строк розглядається незаконна торговельна діяльність, порушення законодавства про вибори Президента України і народних депутатів та ін. У п'ятиденний строк розглядаються справи про дрібне викрадення чужого майна, виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення тощо. У семиденний строк розглядаються справи, пов'язані з порушенням використання газу, ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів.

Такі строки розгляду справ про адміністративні правопорушення характеризують адміністративно-деліктне провадження, з одного боку, як оперативне реагування компетентного органу на вчинення правопорушення, а з іншого боку, спонукають орган (посадову особу) до вчасного, всебічного розгляду справи і притягнення винної особи до адміністративної відповідальності в строк, встановлений ст. 37 КУпАП, а саме протягом двох місяців з дня вчинення (чи виявлення) правопорушення або протягом місяця з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінально справи чи її закриття у разі наявності в діях правопорушника ознак адміністративного проступку.

У процесі розгляду справи орган (посадова особа) зобов'язаний встановити причини та умови, що сприяли вчи-

ненню правопорушення, та внести до відповідних органів пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин і умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Підсумковим процесуальним документом стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення мав би бути протокол розгляду справи про адміністративне правопорушення.

17.4. Винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) відповідно до ст. 283 КУпАП виносить одну із таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ КУпАП;
- 3) про закриття справи.

Про порушення митних правил митний орган або суд, що розглядає справу, виносить одну з таких постанов (ст. 391 МКУ): 1) про проведення додаткової перевірки; 2) про накладення адміністративного стягнення; 3) про закриття провадження у справі; 4) про порушення кримінальної справи про контрабанду. Отже, специфіка суспільних відносин у сфері митної справи накладає відбиток й на розгляд правопорушень у цій сфері.

Постанова про закриття справи виносить: а) при оголошенні усного зауваження відповідно до ст. 22 КУпАП; б) при передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу відповідно до ст. 21 КУпАП; в) при передачі матеріалів прокурору, органу досудового слідства чи дізнання відповідно до ст. 253 КУпАП; г) за наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП.

Усі реквізити постанови заповнюються розбірливим почерком, державною мовою. Не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до постанови, а також внесення додаткових записів після того, як постанова оголошена особі, щодо якої вона винесена.

Зміст постанови та її форму врегульовано ст. 283 КУпАП. У ній законодавець встановлює основні вимоги до постанови.

Разом із тим, практикою розгляду справ про адміністративні правопорушення відпрацьовано і закріплено у підзаконних нормативних актах органів адміністративної юрисдикції певну форму і зміст постанови у справі про адміністративне правопорушення. Вона містить три частини: вступну, описову («Встановив»), резолютивну («Постановив»).

У вступній частині вказується число, місяць, рік і місце її винесення, найменування органу, посада, прізвище та ініціали посадової особи, яка розглянула матеріали адміністративно справи і винесла постанову, а також вказуються відомості про особу, щодо якої розглядається справа. Зазначається повністю без скорочень її прізвище, ім'я та по батькові, число, місяць і рік народження, місце народження, фактичне місце проживання особи на час вчинення правопорушення, найменування підприємства, установи, організації, де вона працює або навчається, і посада, вказується документ, який засвідчує особу.

В описовій частині («Встановив») вказується число, місяць, рік, час вчинення правопорушення, прізвище та ініціали особи, яка його вчинила. Викладаються обставини і суть вчиненого правопорушення, встановлені при розгляді справи, зазначається стаття КУпАП чи іншого закону України, яка передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення, а також результати заслуховування осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх пояснення і клопотання, прізвище, ім'я та по батькові, в якості кого бере участь у розгляді справи.

У резолютивній частині («Постановив») вказується прийняте у справі рішення; про накладення адміністративного стягнення (якщо штраф, то вказується сума в гривнях) чи про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ КУпАП, або про закриття справи.

У резолютивній частині, якщо одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди (ст. 40 КУпАП), зазначається розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строки її відшкодування. В ній міститься вирішення питання про вилучені речі й документи, про їх конфіскацію у встановленому порядку, повернення власнику або знищення, про що робиться відповідний запис.

У постанові міститься вказівка про порядок її виконання та порядок і строк оскарження.

Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

Постанова колегіального органу (адміністративної комісії, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради) приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу — головуючим на засіданні, секретарем цього органу.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду адміністративної справи. Копія постанови не пізніше трьох днів вручається або надсилається особі, щодо якої цю постанову винесено.

Якщо копія постанови вручається особі, притягнутій до адміністративної відповідальності, особисто, то в постанові вказується дата її вручення і ставиться підпис правопорушника.

Копія постанови у той самий строк вручається або надсилається потерпілому, батькам неповнолітніх правопорушників або особам, що їх замінюють, чи іншим заінтересованим особам на їх прохання. У постанові зазначається дата і ставиться підпис особи, яка її отримала.

Якщо копія постанови надсилається правопорушнику, потерпілому чи іншим заінтересованим особам поштою, то про це у постанові робиться відповідна помітка і вказується дата направлення копії постанови.

Постанова про накладення адміністративного стягнення з метою забезпечення громадського осуду правопорушників може бути доведена до відома громадськості, власників підприємства, керівників установ і організацій у випадках та порядку, встановлених ст. 286 КУпАП.

17.5. Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення

Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення є важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів як особи, що притягається до адміністративної відповідальності, так й потерпілої сторони. Перегляд постанови — це форма перевірки законності та обґрунтованості прийнятого рішення, виправлення помилок і недоліків у роботі органів адміністративної юрисдикції. Перегляд постанови є фундаментальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення і відбувається у тих випадках, коли особа, що

притягається до адміністративної відповідальності, або потерпілий незгодні з винесеною щодо них постановою.

Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення здійснюється в порядку провадження *за скаргою* або *опротестування*. З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України вбачається, що з'явилася можливість перегляду постанови й в *порядку провадження за позовом* (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України).

Перегляд постанови у порядку провадження за скаргою. Право на оскарження постанови про адміністративне правопорушення мають: особа, щодо якої винесено постанову; потерпілий; їх законні представники та за їх дорученням захисник шляхом подання скарги. Закон не встановлює обов'язкової форми та змісту скарги, проте деякі реквізити згідно з п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24 червня 1988 р. № 6 обов'язково мають бути. Скарга повинна містити такі дані:

- відомості про заявника (особи, до якої застосовано стягнення потерпілого);
- найменування органу (посадової особи), дії якого оскаржуються;
- дата винесення постанови;
- викладення обставин, якими заявник обґрунтовує свої заперечення та докази, що стверджують їх.

Якщо скарга не відповідає необхідним для її вирішення вимогам, застосовуються загальні правила процесуального провадження, встановлені ст. 108 КАС України, ст. 121 ЦПК України.

Порядок оскарження постанови та подання скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення врегульовано ст. 288 КУпАП (у справах про порушення митних правил — ст. 393 МКУ), згідно з якою:

- 1) постанову адміністративної комісії оскаржують до виконавчого комітету відповідної ради;
- 2) рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради — до відповідної ради;
- 3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення — до вищестоящого органу (вищестоящої посадової особи).

На розсуд заявника скарги у всіх наведених випадках постанову (рішення) може бути оскаржено й до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду, рішення якого,

як і постанова про накладення стягнення, є остаточним і оскарженню в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення не підлягає (ч. 2 ст. 287 КУпАП).

Отже, законодавець дає можливість заявнику скарги звернутися з оскарженням постанови про накладення адміністративного стягнення *до вищестоящего органу (вищестоящої посадової особи)*, якщо це простіше і доступніше для заявника, або використати своє конституційне право (ст. 55), звернувшись *безпосередньо до суду*.

На практиці можливий інший варіант оскарження, хоча закон цього не вимагає, а саме: заявник оскаржує постанову про накладення адміністративного стягнення до вищестоящего органу (вищестоящої посадової особи) і у разі відмови у позитивному її вирішенні звертається до суду.

Оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення відбувається до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду, оскільки розгляд зазначеними судами справи про адміністративне правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції, а не адміністративними судами. Це обумовлено оперативністю виконавчо-розпорядчої діяльності органів і потребує вчасного втручання у вирішення справи у зазначені законом конкретні, порівняно невеликі, строки, що виключає зволікання у розгляді справи чи оскарженні постанови у справі, з одного боку, а з іншого — дозволяє забезпечити вимоги статей 29 та 41 Конституції України.

За загальним правилом, скарга подається протягом десяти днів із дня винесення постанови до органу (посадової особи), який виніс постанову у справі про адміністративне провадження. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою до органу (посадової особи), який правомочний її розглядати, або до суду, якщо скарга адресована йому.

Десятиденний строк оскарження постанови обчислюється з дня винесення постанови, а у разі оскарження постанови відповідно до ст. 288 КУпАП — до виконкому відповідної ради або до вищестоящего органу (посадової особи), але скарга позитивного вирішення не отримала і заявник змушений звернутися зі скаргою до суду, то перебіг строку для звернення до суду обчислюється з наступного дня після прийняття рішення у скарзі цим органом (посадовою особою).

Порушення встановленого десятиденного строку оскарження постанови за загальним процесуальним правилом не може бути підставою для відмови у прийнятті скарги. Однак скарга і документи, подані після закінчення цього строку, згідно з п. 4 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24 червня 1988 р. № 6 відповідно до ст. 100 КАС України або ч. 2 ст. 72 ЦПК України залишається без розгляду, якщо орган (посадова особа) чи суд правомочні розглядати справу, не знайдуть підстав для поновлення строку, хоча ст. 289 КУпАП норми про залишення скарги без розгляду не містить.

Перегляд постанови за протестом. Постанова про адміністративне правопорушення може бути опротестована прокурором. Право прокурора брати участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення та опротестовувати постанови у цих справах передбачено статтями 250 та 290 КУпАП, а право вносити подання у справах про порушення митних правил — також ч. 8 ст. 393 МКУ.

Наявність інституту опротестування дуже важливо для захисту прав, свобод та інтересів громадян. Адже відповідно до ч. 2 ст. 287 КУпАП постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду про накладення адміністративного стягнення є остаточною і оскарженню у порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягає. Така постанова суду згідно з ч. 1 ст. 294 КУпАП може бути скасована чи змінена за протестом (поданням) прокурора самим суддею або незалежно від наявності протесту (подання) — головою вищестоящего суду.

У цьому зв'язку органи (посадові особи), суди не вправі відмовляти у прийнятті протесту (подання) навіть у тому випадку, коли прокурор не брав участі в розгляді справи.

Протест (подання) прокурора має бути розглянутий органом (посадовою особою), судом, який виніс постанову за правилами, передбаченими статтями 292, 293 КУпАП.

Копія протесту (подання) прокурора на постанову в справі про адміністративне правопорушення з повідомленням про час і місце його розгляду направляється особі, стосовно якої винесено постанову, потерпілому, їх законним представникам, захиснику, який брав участь у розгляді справи¹.

¹ Про деякі питання перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 р. № 10 // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 1.

Подання в установлений строк скарги чи принесення прокурором протесту (подання) зупиняють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги або протесту. Виняток становлять випадки коли:

- 1) штраф стягнуто на місці вчинення правопорушення;
- 2) винесено постанову про застосування заходу стягнення у вигляді попередження;
- 3) винесено постанову про застосування заходу стягнення у вигляді адміністративного арешту.

Орган (посадова особа), суддя, який одержав скаргу чи протест на постанову в справі про адміністративне правопорушення і відповідні до неї матеріали (тобто саму справу про адміністративне правопорушення) у десятиденний строк перевіряє: 1) чи накладене адміністративне стягнення правомочним органом; 2) чи є в діях даної особи ознаки проступку, за який законом передбачена адміністративна відповідальність, і вина у його вчиненні; 3) чи не сплив строк давності для притягнення до адміністративної відповідальності; 4) чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку і обтяжуючі обставини; 5) чи враховані пом'якшуючі обставини, майновий стан винного¹.

Після розгляду скарги чи протесту (подання) орган (посадова особа), суддя приймає одне із таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест — без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених законом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилене.

У разі встановлення, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, постанову скасовується, а справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копія рішення у скаргі або протесті на постанову протягом трьох днів надсилається заявникові та іншим зацікавленим особам. Про результати розгляду протесту ставиться до відома прокурор.

¹ Див.: Пункт 7 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24 червня 1988 року № 6.

Рішення у скарзі на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути опротестоване прокурором. Протест вноситься до вищестоящого органу (вищестоящої посадової особи) щодо органу (посадової особи), який прийняв рішення у скарзі.

У разі скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення особі, яка незаконно була притягнута до відповідальності, на підставі цього самого рішення повертаються усі стягнуті суми, оплатно вилучені і конфісковані предмети, а у разі неможливості їх повернення повертається їх вартість, скасовуються усі інші обмеження, пов'язані з незаконною постановою. Відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, проводиться в порядку, встановленому законом¹.

Перегляд постанов у порядку адміністративного судочинства (провадження за позовом). Положення п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України про те, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, дає підстави вважати, що особа, стосовно якої винесено постанову про притягнення до адміністративної відповідальності, потерпілий від вчиненого адміністративного правопорушення, їх законні представники, а також захисник, який брав участь у розгляді справи, за їх дорученням, мають право звернутися до адміністративного суду з позовом про оскарження неправомірних дій суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Йдеться не про перегляд постанови про накладення адміністративного стягнення за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, а про можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів владних повноважень, їх посадових осіб, вчинених під час розгляду і винесення рішення у справі про адміністративне правопорушення. Це може бути, наприклад, відмова органа владних повноважень щодо перегляду справи за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення; неправильне за-

¹ Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду: Закон України від 1 грудня 1994 р. // ВВР. — 1995. — № 1. — Ст. 1.

стосування органом владних повноважень норм матеріального чи процесуального права при розгляді й вирішенні справи про адміністративне правопорушення, й ці недоліки за правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення не усунуто; зволікання у розгляді справи про адміністративне правопорушення; відшкодування завданої шкоди неправомірними діями органа владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності тощо.

У цьому зв'язку не має сумніву, що дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, їх рішення — постанови у справі про адміністративне правопорушення — є предметом оскарження в адміністративному суді шляхом подання адміністративного позову.

Разом із тим, дискусійним залишається питання щодо оскарження постанови районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду про накладення адміністративного стягнення, оскільки суд за ознаками п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України не належить до суб'єктів владних повноважень. Проте дискусії науковців і практиків останнім часом у спеціальній літературі щодо компетенції адміністративних судів¹ підводять до висновку, зробленого Р. О. Куйбідою, що з метою забезпечення положень Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прав і свобод гарантованих ст. 55 Конституції України, та для цілей захисту прав особи від порушень з боку суду у вигляді бездіяльності суд необхідно відносити до суб'єктів владних повноважень. Отже, постанова зазначених судів загальної компетенції про накладення адміністративного стягнення, яка є остаточною і оскарженню в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення не підлягає, може бути оскаржена у порядку адміністративного судочинства через подання адміністративного позову, а далі може бути використано апеляційний та касаційний механізм оскарження.

На відміну від скарги, адміністративний позов може бути поданий до адміністративного суду протягом одного року з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про по-

¹ *Молдован В.* Питання компетенції адміністративних судів першої інстанції // *Юридичний вісник України.* — 2007. — 12—18 травня; *Бачун О., Головань О.* Повернення до питання компетенції адміністративних судів // *Юридичний вісник України.* — 2007. — 9—15 червня; *Куйбіда Р.* І знову про компетенцію адміністративних судів // *Юридичний вісник України.* — 2007. — 30 червня—6 липня.

рушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 99 КАС України). Для адміністративного прозову законодавством встановлюються певні форма, зміст і вимоги, недотримання яких тягне за собою залишення позовної заяви без руху або її повернення. В адміністративному позові одночасно може бути заявлена вимога про відшкодування завданої шкоди.

Порядок і умови здійснення адміністративного судочинства викладено у розділі III даного посібника.

Отже, перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення може бути здійснений в:

а) адміністративному (інстанційному) порядку шляхом подання скарги до вищестоящего органу (посадової особи);

б) змішаному порядку шляхом подання скарги до вищестоящего органу (посадовій особі), а у разі незадовільного вирішення — до суду;

в) в судовому порядку за скаргою на органи, уповноважені розглядати адміністративні справи;

г) в порядку адміністративного судочинства шляхом подання позову до органів владних повноважень з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Таким чином, постанова у справі про адміністративне правопорушення у певних випадках за наявності відповідних умов може пройти всі інстанції адміністративного й судового оскарження, а заявник скарги — одержати гарантований, повний і всебічний розгляд справи та здійснити захист особистих прав, свобод та інтересів.

17.6. Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, посадовими особами та громадянами.

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення — є завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, зміст якої полягає в практичній реалізації обмежень особистого, морального і матеріального характеру, передбачених призначеним правопорушнику стягненням.

На відміну від рішень інших видів (форм) судочинства, які, за загальним правилом, підлягають виконанню після закінчення строку апеляційного та касаційного оскарження, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України (ст. 299 КУпАП).

У разі оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення особою, щодо якої її винесено, потерпілим, їх законними представниками чи за їх дорученням захисником або опротестування прокурором, її виконання підлягає після залишення скарги або протесту без задоволення. Це правило не поширюється на випадки накладення стягнення у вигляді попередження, а також коли штраф стягнуто на місці вчинення адміністративного правопорушення, оскільки попередження вважається виконаним з моменту оголошення постанови, а штраф — з моменту його стягнення і видання установленого зразка відповідного документа.

Постанова про накладення адміністративного стягнення має бути *звернута* до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Зміст звернення постанови до виконання становить певну діяльність органу (посадової особи), який виніс конкретну постанову і складається з наступного:

- 1) своєчасне вручення (надсилання) правопорушникові копії постанови про накладення адміністративного стягнення;
- 2) роз'яснення правопорушникові порядку та умов виконання постанови;
- 3) своєчасне надсилання постанови органу-виконавцю;
- 4) здійснення контролю за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення та вирішення інших питань — відстрочка виконання, припинення виконання, давність виконання постанови тощо.

Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженими на те органами у порядку, встановленому КУпАП та іншими законами України. До органів, що здійснюють безпосереднє виконання постанов, належать:

- 1) Державна виконавча служба (державні виконавці здійснюють: примусове виконання постанов про стягнення штрафу; виконання постанов про оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; виконання постанов про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або без-

посереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; виконання постанов про відшкодування майнової шкоди у порядку виконавчого провадження);

2) органи внутрішніх справ (їх посадові особи здійснюють: виконання постанов про позбавлення права керування транспортними засобами; виконання постанов про застосування адміністративного арешту);

3) органи Держаного департаменту України з питань виконання покарань (здійснюють виконання постанов про застосування виправних робіт);

4) Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства (здійснює виконання постанов про позбавлення права керування річковими і маломірними суднами);

5) органи мисливського господарства (здійснюють виконання постанов про позбавлення права полювання);

6) інші органи, визначені статтями 222—244¹⁵ КУпАП, що мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити у них постанови (здійснюють: виконання постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження; виконання постанов про накладення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення, а також контроль за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення).

За загальним правилом, постанова підлягає виконанню з моменту її винесення (ч. 1 ст. 299 КУпАП). Але за наявності обставин, що роблять неможливим виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту чи виправних робіт або ускладнюють їх виконання (наприклад, хвороба правопорушника, сімейні питання, питання, пов'язані з працевлаштуванням, тощо), орган (посадова особа), який виніс постанову, може її виконання відстрочити строком до одного місяця. Аналогічно вирішується державним виконавцем питання щодо відстрочки виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

Законодавець передбачає обставини (ст. 302 КУпАП), з настанням яких, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання, а разом з тим — й провадження з виконання постанови. До цих обставин належать: 1) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 2) скасу-

вання акта, який встановлює адміністративну відповідальність за даний проступок; 3) смерть особи, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення.

Постанова повинна бути звернута до виконання протягом трьох місяців з дня її винесення. Якщо постанова за цей час не була звернута до виконання, крім випадків конфіскації товарів — безпосередніх предметів порушення митних правил, які підлягають конфіскації незалежно від часу вчинення або виявлення порушення митних правил (ст. 328 МКУ), то вона не підлягає виконанню (ст. 303 КУпАП). У разі зупинення виконання постанови у зв'язку з оскарженням чи опротестуванням або відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги чи протесту або до закінчення строку відстрочки.

Залежно від конкретного виду адміністративного стягнення провадження з виконання постанови мають певні особливості.

Постанова про винесення попередження вважається виконанням з моменту її оголошення правопорушнику органом (посадовою особою), який виніс постанову. За порушення на транспорті, перераховані у ч. 3 ст. 306 КУпАП, попередження може оформлятися способом, встановленим Міністерством внутрішніх справ України або Міністерством транспорту та зв'язку України.

Постанова про накладення штрафу вважається виконаною з моменту фактичної сплати штрафу. Штраф має бути сплачений правопорушником не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня вручення йому постанови про накладення стягнення, або з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення, або з дня закінчення відстрочки виконання.

У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

При стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення порушникові видається квитанція встановленого зразка, яка є документом суворої фінансової звітності.

У разі несплати штрафу у строк, установлений ст. 307 КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання правопорушника або за місцем знаходження його майна для примусового виконання.

Постанова про оплатне вилучення предмета вважається виконаною з моменту вилучення предмета, який став знаряддям

вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, його реалізації в установлену порядку та поверненні колишньому власникові суми, вирученої від реалізації предмета з відрахуванням витрат, пов'язаних з проведенням виконавчих дій.

Постанова про конфіскацію предмета, грошей вважається виконаною з моменту вилучення для конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, реалізації та передачі цього предмета або грошей у власність держави чи знищення предмета в установленому порядку.

Постанова про позбавлення спеціального права вважається виконаною з моменту фактичного вилучення посвідчення на право керування транспортними засобами, право керування річковими і маломірними суднами, право полювання.

Якщо в результаті розгляду скарги буде прийнято рішення про скасування постанови і закриття справи або заміну позбавлення спеціального права іншим заходом стягнення, вилучене посвідчення повертається особі, у якої його було вилучено.

При сумнівному ставленні до праці і зразковій поведінці особи, позбавленої на певний строк спеціального права, орган (посадова особа), який застосував таке стягнення, за клопотанням громадської організації чи трудового колективу, може скоротити строк позбавлення спеціального права, після закінчення не менш як половини призначеного строку.

Обчислення строку позбавлення спеціального права здійснюється з дня фактичної здачі або вилучення документа про надання спеціального права.

Після закінчення призначеного строку, а також у разі його скорочення особі, щодо якої було застосовано стягнення у вигляді позбавлення спеціального права, повертаються в установленому порядку вилучені у неї документи. Вилучене посвідчення водія транспортного засобу повертається особі, яку було позбавлено права керування транспортними засобами, після проходження нею перевірки знань правил дорожнього руху в Державній автомобільній інспекції (ч. 2 ст. 321 КУпАП).

Постанова про застосування виправних робіт вважається виконаною з часу фактичного закінчення строку відбування стягнення за місцем постійної роботи правопорушника. Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого

порушник працював і з його заробітку проводилось відрахування в дохід держави. Кількість днів, відпрацьованих правопорушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений судом календарний строк стягнення.

До строку відбування стягнення зараховується час, протягом якого правопорушник не працював із поважних причин, але йому відповідно до закону виплачувалася заробітна плата і, звісно, здійснювалися певні відрахування із заробітної плати в дохід держави. До цього строку зараховується: час хвороби; час, наданий для догляду за хворим; час, проведений у відпустці по вагітності й пологах.

У разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративним арештом з розрахунку один день арешту за три дні виправних робіт, але не більш як на п'ятнадцять днів (ст. 325 КУпАП).

Постанова про застосування адміністративного арешту вважається виконаною після фактичного відбування адміністративного арешту в місцях, що їх визначають органи внутрішніх справ. До відбування адміністративного арешту зараховується строк адміністративного затримання.

Особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Постанова в частині відшкодування майнової шкоди вважається виконаною з моменту фактичного відшкодування шкоди. Постанова в частині про відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом і підлягає виконанню правопорушником не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня вручення йому копії. У разі невиконання постанови у частині відшкодування майнової шкоди у встановлений строк, застосовуються правила примусового виконання у порядку виконавчого провадження.

Звісно, що адміністративно-деліктні провадження потребують певного вдосконалення і закріплення усіх стадій на законодавчому рівні.

ПРОГРАМА

курсу навчальної дисципліни «Адміністративне процесуальне право України»

Загальні методичні вказівки

Реалізація конституційних положень про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, потребує значної перебудови всієї правової системи держави, в тому числі провідних галузей права, особливо у сфері публічних відносин. Розвиток правового регулювання створює передумови для гідного захисту прав громадян та юридичних осіб і формування нових правових інститутів, підгалузей і галузей права, спрямованих на втілення в життя ідеології Конституції України, її основних положень стосовно відносин людини і держави. Однією з таких нових галузей права, норми якої призначені для захисту прав і свобод фізичної чи юридичної особи, їх інтересів, є Адміністративне процесуальне право України.

Призначення навчального курсу «Адміністративне процесуальне право України» полягає в поглибленому вивченні студентами юридичного спрямування форм і методів, конституційних і законодавчих засад та засобів захисту прав людини. Адже саме нормами Адміністративного процесуального права України забезпечується визнання прав, обов'язків та інтересів у публічній сфері фізичних чи юридичних осіб та їх захист управлінськими, інстанційними та судовими засобами. Норми адміністративного процесуального права України визначають порядок, умови та заходи розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ.

Найважливішим завданням курсу є надання студентам глибоких знань і навичок вирішення складних завдань публічного характеру. Дедалі більше громадянинові доводиться спілкуватися з органами владних повноважень із питань, пов'язаних із:

виборчими процесами і референдумами; організацією руху транспортних засобів; охороною навколишнього середовища; господарською діяльністю, захистом прав споживачів, працевлаштуванням, одержанням дозволів на певні види роботи тощо. Тому надання кваліфікованої юридичної допомоги, безпосереднє вирішення зазначених питань можливе лише за умови досконалого знання відповідної правової бази та уміння самостійного їх вирішення.

Навчальний курс «Адміністративне процесуальне право України» складається з двох частин: Загальної та Особливої.

Загальна частина — поняття юридичних процесів, норм адміністративного процесуального права, правовідносин, основні принципи та теоретичні обґрунтування поняття суб'єктів адміністративного процесу, доказів у адміністративному процесі та процесуальних строків у процесі, їх значення тощо.

Особлива частина містить норми, що регулюють окремі види адміністративних проваджень, порядок і умови їх здійснення. Норми особливої частини установлюють певні юридичні режими і правила вчинення процесуальних дій, встановлюють юридичні наслідки за їх недотримання, невиконання чи порушення.

Зміст Загальної і Особливої частин взаємозалежні й складають одне ціле, спрямоване на розгляд і вирішення адміністративної справи в сфері публічних (управлінських) відносин, не пов'язаних із службовим підпорядкуванням.

Загальна частина

Розділ 1. Адміністративне процесуальне право як складова галузь правової системи України

Тема 1. Поняття адміністративного процесуального права України

Загальне поняття юридичних процесів, їх види і характеристика. Соціальне призначення адміністративного процесуального права, його публічний інтерес соціальної спільності. Предмет адміністративного процесуального права, публічний та приватний його аспекти. Метод адміністративного процесуального права, його адміністративно-процесуальна форма. Принципи адміністративного процесуального права та адміністративного процесу. Верховенство права, презумпція правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої

особи, верховенство закону, забезпечення охорони інтересів особи і держави — провідні принципи нормотворчої діяльності в сфері процесуальних відносин. Адміністративні процесуальні принципи, їх види та характеристика. Система адміністративного процесуального права, зміст її Загальної та Особливої частин. Взаємодія адміністративного процесуального права з іншими галузями права. Адміністративне процесуальне право як самостійна галузь у системі права України.

Тема 2. Норми адміністративного процесуального права

Поняття адміністративної процесуальної норми та державні гарантії її дії. Відмінності адміністративних процесуальних норм від норм інших галузей права. Структура адміністративної процесуальної норми. Гіпотеза та її види. Диспозиція та її особливості. Санкція. Класифікація адміністративних процесуальних норм. Адміністративно-управлінські, адміністративно-судочинні та адміністративно-деліктні процесуальні норми.

Джерела адміністративних процесуальних норм, їх зовнішні форми вираження. Форми систематизації адміністративних процесуальних норм. Адміністративне процесуальне законодавство. Міжнародні угоди, що містять адміністративні процесуальні норми як джерела адміністративного процесуального права. Рішення Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України, постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України як джерела адміністративного процесуального права.

Тема 3. Адміністративні процесуальні правовідносини

Поняття та основні риси адміністративних процесуальних правовідносин. Специфічні ознаки процесуальних відносин. Структура адміністративних процесуальних відносин. Правова норма як юридична основа адміністративних процесуальних правовідносин. Суб'єкти, об'єкти та юридичні факти як елементи структури адміністративних процесуальних відносин. Зміст адміністративних процесуальних відносин. Види адміністративних процесуальних відносин, їх наукове обґрунтування та дискусійне обговорення.

Тема 4. Суб'єкти і учасники адміністративного процесуального права

Поняття та ознаки суб'єктів адміністративного процесуального права. Види суб'єктів адміністративного процесуального

права, Особи, які регулюють і вирішують адміністративні справи. Особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси. Особи, які представляють та захищають інтереси інших осіб. Особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства. Характеристика повноважень суб'єктів адміністративного процесуального права.

Розділ 2. Адміністративний процес та адміністративні провадження

Тема 5. Сутність адміністративного процесу та його зміст

Поняття адміністративного процесу та його особливості. Методологічні засади обґрунтування адміністративного процесу як цілісного юридичного явища. Форми адміністративного процесу. Ознаки адміністративного процесу: наявність однією із сторін суб'єкта владних повноважень; неслужбова сфера процесуальної діяльності; наявність адміністративної справи; чітка регламентація повноважень органів влади; строковість вирішення справи. Співвідношення адміністративного процесу та управлінської діяльності.

Структура адміністративного процесу, її поняття та елементи. Адміністративні провадження, стадії, етапи та дії (процедури) як елементи адміністративного процесу.

Адміністративні провадження та їх види. Поняття адміністративного провадження. Ознаки адміністративного провадження. Провадження у сфері управління, провадження з адміністративного судочинства та адміністративно-деліктні провадження як зміст адміністративного процесу.

Стадії адміністративних проваджень, їх характеристика. Адміністративні процедури (процесуальні дії), їх поняття, ознаки та види.

Адміністративна юрисдикція та адміністративна юстиція, їх поняття та співвідношення. Характеристика та ознаки адміністративної юрисдикції та адміністративної юстиції, їх спільні, загальні риси та особливості.

Тема 6. Докази в адміністративному процесі

Поняття адміністративного процесуального доказування. Поняття доказів, предмет доказування, обов'язок доказування, їх повноваження. Джерела доказів. Пояснення сторін, третіх осіб та їх представників про відомі їм обставини. Визнання

сторонами обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги. Показання свідків про відомі їм обставини. Письмові докази, документи. Речові докази, предмети матеріального світу. Висновки експертів. Законність одержання доказів.

Дослідження доказів. Установлення фактів протиправних рішень, дій чи бездіяльності органу владних повноважень, наявності чи відсутності адміністративно-правового спору чи спору про право, наявності інтересів третіх осіб, наявності адміністративного правопорушення та його складу, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, наявність майнової шкоди тощо.

Преюдиційні факти, їх поняття і значення. Загальновідомі обставини та визнані факти, їх значення. Класифікація доказів. Прямі та непрямі докази. Обвинувальні докази, виправдувальні докази, первісні та похідні докази.

Заходи забезпечення доказів та адміністративних проваджень, їх нормативно-правове регулювання.

Тема 7. Процесуальні строки

Поняття процесуальних строків та їх значення в адміністративному процесі. Визначення процесуальних строків, порядок їх обчислення. Види процесуальних строків. Строки, встановлені законом. Строки, встановлені судом, органом владних повноважень (посадовою особою). Строки звернення за захистом порушених прав. Строки розгляду адміністративної справи. Строки оскарження постанов у справах та перегляду справ. Строки виконання постанов у справах. Строки, тривалість і межі яких визначаються судом, органом владних повноважень (посадовою особою).

Тема 8. Заходи процесуального примусу в адміністративному процесі

Поняття заходів адміністративного примусу. Підстави застосування заходів адміністративного примусу: протиправне перешкоджання особами здійсненню адміністративного провадження; порушення встановлених у суді правил; невиконання вимог щодо припинення протиправних дій осіб та фіксування вчиненого правопорушення. Види заходів примусу: попередження; видалення із зали судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, органом владних повноважень

(посадовою особою); привід. Нормативно-правове та процесуальне закріплення застосування заходів примусу. Особи, уповноважені застосовувати заходи процесуального примусу.

Особлива частина

Розділ 3. Процесуальні відносини в сфері управлінської діяльності

Тема 9. Провадження в сфері управління

Поняття провадження в сфері управління. Мета та завдання проваджень у сфері управління: реалізація або сприяння в реалізації суб'єктивного права; придбання передбаченого законодавством суб'єктивного права; виконання або сприяння виконанню обов'язків; застосування заходів адміністративного примусу; оскарження дій чи бездіяльності органів владних повноважень. Учасники адміністративних проваджень у сфері управління, їх повноваження, права і обов'язки. Приводи і підстави для провадження в сфері управління. Стадії провадження в сфері управління. Види проваджень у сфері управління. Адміністративні провадження за заявою суб'єкта звернення (реєстраційні і дозвільні провадження, їх підвиди). Адміністративні провадження за ініціативою органа владних повноважень (контрольно-наглядові провадження, провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу, крім накладення адміністративних стягнень та їх підвиди). Адміністративні провадження за скаргою суб'єкта звернення. Законодавче та нормативне регулювання проваджень у сфері управління. Права і обов'язки учасників проваджень.

Тема 10. Провадження за зверненнями громадян

Поняття та правові основи провадження за зверненнями громадян. Законодавче і нормативне врегулювання звернень громадян. Види звернень громадян, їх характеристика та особливості проваджень. Пропозиція, заява, скарга як види звернень громадян, їх визначення, характеристика та відмінності. Вимоги до звернень громадян. Право громадян на звернення, обов'язок громадян виконувати певні вимоги, обов'язок нести відповідальність за порушення вимог щодо звернення. Учасники провадження за зверненнями громадян. Стадії та структура провадження за зверненнями громадян: подання звернення та

прийняття його до розгляду. Розгляд справи. Ухвалення рішення. Перегляд рішення. Виконання рішення.

Діловодство за зверненнями громадян. Вимоги, контроль і облік за вирішенням справ за зверненнями громадян. Звіт про результати розгляду звернень громадян.

Розділ 4. Адміністративне судочинство в Україні

Тема 11. Організація адміністративного судочинства в Україні

Історія розвитку адміністративного судочинства (юстиції) в Україні. Концепція судово-правової реформи в Україні. Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р.

Поняття, завдання та мета адміністративного судочинства. Ознаки адміністративного судочинства. Система адміністративних судів та їх повноваження. Особливості утворення адміністративних судів першої інстанції. Апеляційні суди. Суди касаційної інстанції.

Склад суду та відводи. Одноособовий та колегіальний розгляд адміністративних справ. Відводи суду (судді), секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача та їх підстави.

Судові виклики та повідомлення, їх види та порядок здійснення. Фіксування адміністративного процесу. Протокол адміністративного процесу. Журнал судового засідання. Порядок та умови фіксування судового процесу засобами аудіо- та відеозапису.

Судові витрати та їх склад (види). Умови та порядок розподілу судових витрат.

Тема 12. Підвідомчість та підсудність справ адміністративному суду

Поняття підвідомчості справ адміністративному суду, їх загальні ознаки та відмінності. Підстави розмежування підвідомчості справ між судами та іншими юрисдикційними органами. Спори підвідомчі адміністративному суду. Непопоширеність на адміністративні суди юрисдикції інших органів (судів).

Поняття підсудності адміністративних справ. Відмінність підсудності від підвідомчості. Юридичні ознаки та властивості визначення підсудності.

Предметна підсудність районним, міськрайонним судам загальної юрисдикції як адміністративним судам. Предметна підсудність окружним адміністративним судам як місцевим судам першої інстанції. Предметна підсудність Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції.

Територіальна підсудність адміністративних справ. Загальна, виняткова, виключна та альтернативна територіальна підсудність адміністративних справ. Виключна підсудність окружного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ.

Інстанційна підсудність адміністративних справ. Місцеві адміністративні суди, апеляційні суди, Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України, їх компетенція щодо розгляду і вирішення адміністративних справ.

Підсудність за зв'язком вимог. Наслідки порушення правил підсудності.

Розділ 5. Провадження з адміністративного судочинства

Тема 13. Провадження в суді першої інстанції

Звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі. Форма звернення до адміністративного суду — адміністративний позов. Структура позову — підстава позову, предмет позову та зміст позову, їх юридичні ознаки. Види позовів. Зобов'язуючі позови, установчі позови, застосовчі позови. Право на позов. Форма і зміст позову. Вимоги до позовної заяви. Строк звернення. Відкриття провадження. Сторони і учасники провадження.

Підготовче провадження. Завдання та зміст підготовки адміністративних справ до судового розгляду. Попереднє судове засідання. Примирення сторін. Заходи забезпечення адміністративного прозову. Ухвали суду за наслідками підготовчого провадження.

Судовий розгляд справи. Підготовка та відкриття судового засідання. Судовий розгляд справи як інститут адміністративного процесуального права України і як стадія адміністративного процесу, спільні ознаки та відмінності, їх співвідношення. Письмове провадження, поняття та його підстави. Відкриття судового засідання. Судовий розгляд справи. Предмет доказування. Судові дебати. Винесення і оголошення судового рішення.

Судові рішення, їх зміст та порядок ухвалення. Вимоги до судового рішення: законність, обґрунтованість, повнота обґрунтування, всебічність обґрунтування, доказовість обґрунтування. Постанови і ухвали, їх зміст та структура.

Особливості провадження в окремих категоріях справ. Особливості провадження щодо оскарження нормативно-правових актів. Особливості провадження у справах щодо пра-

вовідносин, пов'язаних із виборчим процесом та процесом референдуму. Особливості провадження у справах щодо проходження публічної служби. Особливості провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної, виконавчої служби. Особливості провадження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Тема 14. Перегляд судових рішень

Способи забезпечення законності й обґрунтованості судових рішень. Оскарження судових рішень.

Перегляд судових рішень в апеляційному порядку. Апеляційне оскарження. Строки апеляційного оскарження. Суб'єкти оскарження. Підстави апеляційного оскарження. Відкриття апеляційного провадження. Заява про апеляційне оскарження. Апеляційна скарга. Форма і зміст заяви про апеляційне оскарження та апеляційної скарги, строки і порядок їх подання. Підготовка справи до апеляційного розгляду. Апеляційний розгляд справи у судовому засіданні. Судові рішення та їх ухвалення (постановлення).

Перегляд судових рішень у касаційному порядку. Касаційне оскарження. Предмет касаційного оскарження. Підстави касаційного оскарження. Відкриття касаційного провадження. Порядок подання касаційної скарги, строки її подання. Форма і зміст касаційної скарги. Підготовка справи до касаційного розгляду. Попередній розгляд справи. Касаційний розгляд справи у судовому засіданні. Судові рішення та їх ухвалення.

Перегляд судових рішень за винятковими обставинами. Право на оскарження за винятковими обставинами. Підстави, перегляд рішення за винятковими обставинами. Звернення зі скаргою. Допуск скарги. Розгляд скарги. Постановлення судових рішень за наслідками провадження за винятковими обставинами.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами. Поняття і види нововиявлених обставин. Право на звернення про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами. Заява про перегляд за нововиявленими обставинами та порядок її подання. Особи, які мають право на звернення з заявою про перегляд за нововиявленими обставинами. Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Судове рішення за наслідками перегляду за нововиявленими обставинами.

Тема 15. Виконання судових рішень у справах адміністративного судочинства

Поняття і види судових рішень. Набрання судовими рішеннями законної сили. Зміст виконання судових рішень. Поняття виконання судових рішень. Звернення до виконання судового рішення.

Порядок виконання судових рішень. Звичайне виконання, негайне виконання, примусове виконання. Виконавче провадження.

Відповідальність за невиконання судових рішень. Види відповідальності — кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна, підстави застосування та їх характеристика.

Розділ 6. Адміністративно-деліктні провадження

Тема 16. Загальні положення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні правопорушення. Вимоги щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Доставлення правопорушника, адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння, витребування документів, проведення митних обстежень, пред'явлення товарів для впізнання тощо.

Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Органи (посадові особи), які розглядають справи про адміністративні правопорушення. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад. Порядок їх утворення та правове регулювання. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, їх компетенція. Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди. Органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій, інші органи (посадові особи). Уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, їх компетенція.

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення. Поняття підвідомчості та її значення. Види підвідомчості: предметна, територіальна, виключна, альтернативна, її ознаки та характеристика.

Тема 17. Провадження в справах про адміністративні правопорушення

Завдання та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, виконання винесеної постанови.

Поняття порушення справи про адміністративне правопорушення. Підстави порушення справи — подія адміністративного проступку та його юридичний склад. Протокол про адміністративне правопорушення, його зміст. Особи, які мають складати протокол про адміністративні правопорушення, їх повноваження. Відкриття справи про адміністративне правопорушення.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення. Місце і строки розгляду. Підготовка до розгляду і порядок розгляду. Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Протокол засідання колегіального органу по справі про адміністративне правопорушення.

Винесення постанови по справі про адміністративні правопорушення. Види постанов по справі. Форма і зміст постанови, її структура. Порядок оголошення постанови та вручення її копії учасникам провадження та заінтересованим особам.

Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення. Оскарження і опротестування. Порядок оскарження і строки оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення. Опротестування постанови по справі про адміністративне правопорушення. Зупинення виконання постанови. Строк розгляду скарги або протесту. Розгляд скарги і протесту і прийняття рішення. Наслідки скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення. Опротестування рішення у скарзі.

Виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. Звернення виконання та строки звернення виконання. Особи, уповноважені здійснювати виконання постанови про адміністративне правопорушення. Порядок виконання постанови про накладення стягнення у вигляді: попередження, штрафу, про оплатне вилучення предмета, конфіскацію предмета і грошей, про позбавлення спеціального права, про застосування виправних робіт, про застосування адміністративного арешту, про відшкодування майнової шкоди.

Література

- Конституція України // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (з наст. змінами).
- Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР. — 2005. — № 35—37. — Ст. 446 (з наст. змінами).
- Господарський процесуальний кодекс України // ВВР. — 1992. — № 6. — Ст. 56 (з наст. змінами).
- Цивільний процесуальний кодекс України // ВВР. — 2004. — № 40—42. — Ст. 492 (з наст. змінами).
- Кримінально-процесуальний кодекс України // ВВР. — 1961. — 28. — Ст. 342 (з наст. змінами).
- Митний кодекс України // ВВР. — 2002. — № 38—39. — Ст. 228 (з наст. змінами).
- Цивільний кодекс України, прийнятий 16 січня 2003 р. // ВВР. — 2003. — № 40—44. (з наст. змінами).
- Господарський кодекс України // ВВР. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144; 2005. — № 17—19. — Ст. 267.
- Кримінально-виконавчий кодекс України, прийнятий 11 лютого 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 3. — Ст. 21.
- Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. // ВВР. — 1998. — № 31—37. — Ст. 243 (з наст. змінами).
- Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // ВВР — 1995. — № 34. — Ст. 266 (з наст. змінами).
- Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. — 1991. — № 4. — Ст. 20 (з наст. змінами).
- Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 39. — Ст. 383.
- Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 березня 1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
- Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
- Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // ВВР. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // ВВР. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.

Про статус суддів: Закон України від 15 грудня 1992 р. // ВВР. — 1993. — № 8. — Ст. 56 (з наст. змінами станом на 2004 р.) // ВВР. — 2004. — № 15. — Ст. 1026.

Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793 (з наст. змінами станом на 2005 р. // ВВР. — 2005. — № 11. — Ст. 198.

Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1992 р. // ВВР. — 1994. — № 23. — Ст. 161.

Про виконавче провадження; Закон України від 21 квітня 1999 р. // ВВР. — 1999. — № 24. — Ст. 207.

Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. // ВВР. — 1997. — № 40. — Ст. 260.

Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. // ВВР. — 2006. — № 30. — Ст. 260.

Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР. — 1993. — № 31. — Ст. 338 (зі змінами станом на 17 лютого 2006 р.).

Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. в редакції від 23 лютого 2006 р. // ВВР. — 2006. — № 32. — Ст. 273.

Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // ВВР. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // ВВР. — 1991. — № 6. — Ст. 37.

Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 р. // ВВР. — 2004. — № 15. — Ст. 232.

Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. // ВВР. — 2005. — № 48. — Ст. 483.

Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // ВВР. — 1994. — № 5. — Ст. 21.

Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокура-

тури і суду: Закон України від 1 грудня 1994 р. // ВВР. — 1995. — № 1. — Ст. 1.

Про захист прав споживачів: Закон України в редакції від 1 грудня 2005 р. // ВВР. — 2006. — № 7. — Ст. 84.

Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11 січня 2000 р. // ВВР. — 2000. — № 9. — Ст. 68.

Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. // ВВР. — 2003. — № 31—32. — Ст. 263.

Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // ВВР. — 2000. — № 36. — Ст. 299 (зі змінами станом на 27 квітня 2007 р.).

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 3. — С. 11—17.

Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2004. — № 11. — С. 20.

Про деякі питання перегляду постанов судів у справах про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 5 грудня 2003 р. № 10 // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 1.

Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810 (зі змінами і доповненнями) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 3 березня 2004 р. № 20/5 // ОВУ. — 2004. — № 10. — С. 315. — Ст. 639. — 26 березня.

Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад: Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 25 серпня 1994 р. № 22/5 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — № 11. — 400 с.

Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ

Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 224. — 24 листоп.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2004. Справа № 1-30/2001 // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 25—27.

Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру: Рішення Київміськради від 24 червня 1992 р. № 317/418.

Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 11 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14—15.

Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 26 квітня 2006 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 9. — С. 14.

Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784 // ОВУ. — 2006. — № 22. — Ст. 1655. — 14 червня.

Виконавче провадження: законодавство та судова практика // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. — 2003. — № 9. — 448 с.

Інструкція про проведення виконавчих дій: Затверджена наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. № 74/5 // ОВУ. — 1999. — № 51. — С. 102.

Положення про адміністративні комісії Української РСР: Затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р. // ВВР. — 1988. — № 12. — Ст. 318.

Інструкція з організації провадження та діловодства у справах про адміністративні правопорушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху: Затверджена наказом МВС України від 22 жовтня 2003 р. № 1217 // ОВУ. — 2003. — № 44. — Ст. 2333.

Інструкція оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Затверджена наказом МВС України від 22 лютого 2001 р. № 185 // ОВУ. — 2001. — № 13. — Ст. 582.

Інструкція про порядок направлення громадян для огляду на стан сп'яніння в заклади охорони здоров'я та проведення огляду з

використанням технічних засобів: Затверджена наказом МВС, МОЗ, МЮ України від 24 лютого 1995 р. № 114/38/15-36-18.

Методичні вказівки про порядок притягнення до адміністративної відповідальності порушників законодавства у сфері захисту рослин: Затверджені наказом Міністерства аграрної політики України від 6 вересня 2000 р. № 170.

Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства: Затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 р. № 64.

Судова практика Вищого адміністративного Суду України; За заг. ред. Голови Вищого адмін. суду України О. М. Пасенюка // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2006. — № 12. — 416 с.

Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненням громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1977 р. № 348 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — Ст. 86—89.

Про незалежність судової влади: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 // Вісник Верховного Суду України. — 2007. — № 6. — С. 2—7.

Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 (станом на 20.04.2007 р.).

Порядок видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2006 р. № 150.

Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 1212.

Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2003 р. № 35.

Про органи реєстрації актів цивільного стану: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 14. — Ст. 78.

Правила державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок: Затверджені постановою Кабінету Міністрів України

від 7 вересня 1998 р. № 1388 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 36. — Ст. 967.

Стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна — 4. Документування результатів та оформлення матеріалів контрольних заходів, порядок їх опрацювання і використання: Затверджений наказом Головкиру України від 9 серпня 2002 р. № 168 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 38. — Ст. 1803.

Стандарт державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна. Взаємодія з правоохоронними органами: Затверджений наказом Головкиру України від 13 липня 2004 року № 185 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 31. — Ст. 2094.

Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. // ВВР. — № 29. — Ст. 389.

Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

Адміністративна процедура та адміністративні послуги: За-рубіжний опит і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.

Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2000. — 728 с.

Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. — Т. 1. Загальна частина / Ред. кол. В. Б. Авер'янов (гол.). — К.: Юридична думка, 2004. — 584 с.

Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — 896 с.

Авер'янов В. Становлення нової доктрини українського адміністративного права // Юридичний вісник України. — 2007. — № 28. — 14—20 лип. — С. 1, 5.

Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. — Рос. мовою. — К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с.

Берлач А. І. Адміністративне право України: Нвч. посібник для дист. навч. — К.: Ун-т “Україна”, 2005. — 472 с.

Безлюдько І. О., Бичкова С. С., Бобрик В. І. та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник / За заг. ред. С. С. Бичкової. — К.: Атіка, 2006. — 384 с.

Бачун О., Головань О. Повернення до питання компетенції адміністративних судів // Юридичний вісник України. — 2007. — 9—15 червня.

Бородін І. Л. Адміністративна юрисдикція: Монографія. — К.: Істина, 2007. — 160 с.

Бичкова С. С., Бобрик В. І., Ізарова І. О. та ін. Цивільне процесуальне право України: Навч. посібник // За заг. ред. С. С. Бичкової. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Атіка, 2007. — 404 с.

Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.

Демський Е. Адміністративний процес як окрема галузь права // Віче. — 2006. — № 7—8. — С. 40—42.

Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 576 с.

Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.

Коллаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.

Коллаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.

Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — К.: КНУВС, 2006. — 32 с.

Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — 352 с.

Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар; За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / С. В. Ківалов, О. І. Харитонova, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Харків: Одіссей, 2005. — 552 с.

Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002. — 244 с.

Коллаков В. К. Теоретичний вимір законодавчого регулювання порушення справи про адміністративний проступок // Право України. — 2005. — № 2. — С. 10—14.

Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посібник. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.

Куйбіда Р. І знову про компетенцію адміністративних судів // Юридичний вісник України. — 2007. — 30 червня—6 липня.

Ляш А. О. Докази і доказування у кримінальному судочинстві: Навч. посібник / А. М. Ляш, С. М. Стахівський; За наук. ред. Ю. М. Грошевого. — К.: Ун-т “Україна”, 2006. — 185 с.

Ляш А. О. Кримінальний процес. Загальна частина: Навч. посібник для дист. навчання. — К.: Ун-т “Україна”, 2006. — 224 с.

Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: Підручник. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Либідь, 1999. — 536 с.

Молдован В. Питання компетенції адміністративних судів першої інстанції // Юридичний вісник України. — 2007. — 12—18 травня.

Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К.: Конус-Ю, 2006. — 256 с.

Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України // В. В. Кравченко, О. Ю. Янчук, Е. Ф. Демський. — К., 2006. — 93 с.

Старілов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: НОРМА, 2001. — 304 с.

Старілов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — 144 с.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. — СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. — 474 с.

Чорнооченко С. І. Цивільний процес України: Навч. посібник. — К.: Центр навч. літератури, 2004. — 308 с.

Шишкін В. Завдання адміністративного судочинства // Право України. — 2005. — № 11. — С. 11—14.

Навчальне видання

Демський Едуард Францевич

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

Шеф-редактор

В. С. КОВАЛЬСЬКИЙ, кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури

Відповідальна за випуск *Т. М. Виноградова*

Комп'ютерний набір і упорядкування *Л. М. Сисоєвої*

Редактор *М. І. Ромась*

Комп'ютерна верстка *О. М. Коваленка*

Художнє оформлення *М. П. Черненка*

Підписано до друку 27.06.2008. Формат 84x108/32. Папір офсетний № 1.
Гарнітура Times. Умовн. друк. арк. 26,04. Обл.-вид. арк. 26,75.

Наклад 4000 прим. Зам. № .

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції — серія ДК № 19 від 20.03.2000.)

Віддруковано на ВАТ «Білоцерківська книжкова фабрика»
09117, м. Біла Церква, вул. Леся Курбаса, 4.

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції — серія ДК № 567 від 14.08.2001 р.)