

# Розділ 1

## АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В СИСТЕМІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

### Глава 1. Система судової влади в Україні

Судова влада — це система судових органів держави, їх повноваження та власне діяльність, що спрямована на виконання повноважень. Зазначені елементи органічно пов'язані між собою. У разі відсутності одного з них доводиться говорити про неповноту поняття «судова влада»<sup>1</sup>.

Виходячи з логіки Конституції та законів України, до основних ознак судової влади можна віднести її незалежність, самостійність, відособленість, виключність. Ці ознаки близькі за значенням, але кожна з них має власний зміст.

Незалежність судової влади повинна гарантуватися особливим порядком фінансування судів, матеріальним та побутовим забезпеченням суддів, їх соціальним захистом. Внутрішній рівень незалежності судової влади обумовлює, з одного боку, власне діяльність суду щодо здійснення правосуддя, а з іншого — статусні гарантії суддів.

Принцип незалежності суддів спрямований не тільки на убезпечення суддів від протизаконного впливу органів і осіб. Він покликаний підняти самостійність та відповідальність суддів при вирішенні будь-якого правового питання. Це означає, що суд кожного разу сам зобов'язаний встановити всі обставини справи, самостійно підібрати норму закону і зробити з неї правові висновки. Суд не пов'язаний висновками, що зроблені іншими органами за обставинами справи. Достовірність фактів, встановлених органами управління, ретельно перевіряється у судовому засіданні.

---

<sup>1</sup> Стефанюк В.С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2000. — 20 с.

У суду відсутні будь-які інші, окрім процесуальних, зв'язки зі сторонами. Це забезпечує ряд переваг судової процесуальної форми над порядком вирішення правових спорів іншими органами — об'єктивність при вирішенні спорів; кращу пристосованість до встановлення істини, до правильного вирішення правових питань. Хоча слід визнати й істотні недоліки судового порядку вирішення правового спору — громіздкість процесуальної форми та тривалість розгляду справи<sup>1</sup>.

Самостійність судової влади полягає в тому, що закон наділяє суди всіма повноваженнями, необхідними для здійснення їхніх функцій. Адміністративна юрисдикція органів виконавчої влади не підміняє дії суду навіть частково, вона лише передує судовому розгляду. Рішення цих органів не впливають на самостійність суду. Суду у своїй діяльності нікому не підзвітні. Натомість їх рішення, які набрали чинності, мають силу закону у конкретних справах та обов'язкові для виконання усіма суб'єктами права на всій території держави. Діяльність інших органів держави, які залучаються для сприяння відправленню правосуддя, не підміняє діяльність суду<sup>2</sup>.

Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, з приводу провадження конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено процесуальним законом.

Відособленість судової влади означає, що суд займає в державному механізмі особливе становище, зумовлене специфікою виконуваних ним функцій, умов та порядку його діяльності. Суду не входять до будь-якої іншої системи державних органів, нікому не підпорядковуються.

Виключність судової влади полягає в тому, що вона здійснюється тільки судами, які входять до єдиної судової системи України. Ніякі інші органи й посадові особи не мають права здійснювати судову владу, а судові органи не вправі передавати іншим особам або органам навіть частково свої повноваження. Виходячи з єдності судової влади і правосуддя та необхідності концентрації судової влади, можна сформулювати тезу про те, що правосуддя — це форма реалізації судової влади. Судова влада як влада державна може і повинна втілюватися лише у правосудді. Винятковість як характерна риса судової влади і є свого роду ключем до поняття правосуддя в правовій державі.

Правова держава фактично утворюється в суспільстві тоді, коли право постає центром життя суспільства, коли відносини між громадянами та державою є відносинами права, а не сили, а непорушність правового становища громадянина гарантована правосуддям, в якому інституалізується правовий зв'язок між державою і особою.

Суд повинен забезпечити захист соціально-економічних, політичних прав, особистих прав та свобод громадян. Судовий захист — найвища

---

<sup>1</sup> Боннер А.Т. Квиткин В.Т. Судебный контроль в области государственного управления. — М., 1973. — С. 8—14.

<sup>2</sup> Бойко В.Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи. Навч. посіб. — К.: МАУП, 2004. — С. 14.

гарантія забезпечення прав та свобод громадян, оскільки суд займає певне місце у системі влади.

Таким чином, сутність правосуддя насамперед полягає в тому, що воно повинно втілювати виключність судової влади в державі. Звідси зрозуміло, чому зміни в політичній, економічній, соціальній сферах суспільства нерозривно пов'язані з побудовою правової держави, правовою реформою й установленням винятковості судової влади.

Крім винятковості судової влади, в правосудді має втілюватися повнота судової влади. Повнота судової влади — невід'ємна якість правосуддя. Вона дістає вияв у тому, що в правовій державі правосуддя повинно бути доступним. Інакше кажучи, всі громадяни повинні мати рівні можливості використовувати судовий захист своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Крім того, повнота судової влади передбачає, що всі без винятку громадяни визнаються рівними перед законом і судом, поставленими в однакові умови. Ця аксіома підтверджена соціально-історичною практикою і закріплена в міжнародно-правових документах з прав людини. Так, згідно з ст. 8 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення її основних прав, які надані їй конституцією чи законом.

Якщо винятковість судової влади, так би мовити генетична ознака правосуддя, стверджує відокремлення судової влади від законодавчої і виконавчої, то повнота судової влади є функціональною ознакою правосуддя, визначає його сферу, тобто сферу реалізації судової влади<sup>1</sup>.

В громадській свідомості ідея правосуддя пов'язується саме з повнотою судової влади. Дійсно, повнота судової влади, поряд з її винятковістю, дозволяє називати правосуддя «правосуддям», розглядати інститут правосуддя як гарантію реалізації свободи і справедливості, правового порядку.

Ідея повноти судової влади як принцип закріплена в чинному законодавстві. Згідно з ст. 10 КАС правосуддя в адміністративних справах здійснюється на засадах рівності перед законом і судом усіх громадян незалежно від їх походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Повнота судової влади закріплена в Конституції України, яка проголосила право громадян на судовий захист як основне право громадянина, що відповідає міжнародно-правовим стандартам. В ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права передбачено, що кожний громадянин при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, яке пред'явлене йому, чи при визначенні його прав та обов'язків в будь-якому цивільному процесі має право на справедливий та публічний розгляд справи компетентним, незалежним й безстороннім судом, створеним на основі закону.

---

<sup>1</sup> Цивільне процесуальне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак./ В.В. Комаров, В.А. Бігун, П.І. Радченко та ін. / За ред. В.В. Комарова — Х.: Основа, 1992. — С. 10.

Характеристика правосуддя як форми реалізації судової влади з її винятковістю і повнотою потребує визначити не тільки генетичну, функціональну, а й предметну ознаку судової влади, тобто зміст судової влади і правосуддя як діяльності, спрямованої на певний соціальний об'єкт.

Зміст судової влади, на відміну від законодавчої і виконавчої, полягає у визначенні виду і обсягу суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів права. Ці права і обов'язки встановлюються на основі застосування судом норм права і відповідних фактичних обставин. Отже, реалізація судової влади завжди пов'язана з розглядом конкретної юридичної справи, із забезпеченням прав людини.

Предметна ознака правосуддя соціально детермінована потребами забезпечення реалізації прав всіх і кожного, а правосудна форма захисту прав громадян шляхом розгляду і вирішення юридичної справи, а не шляхом адміністративних велінь, ставить громадянина в рівне становище не тільки з іншими громадянами, а й з державою. Ось чому саме судова влада є фактором обмеження від втручання будь-кого в правовий статус громадянина і в системі «розподілу влади» є тією протипагою, яка забезпечує невід'ємні і недоторканні права особи. Ця глибока закономірність висвітлює зміст і функцію правосуддя в правовій державі як охоронця прав і свобод особи. При цьому правосуддя є єдиною формою забезпечення законності і справедливості в стосунках з участю громадян, принципово нове взаємовідношення особи і правосуддя. Громадянин стає не тільки носієм різноманітних прав, а й безпосереднім захисником їх в суді, він виступає, так би мовити, споживачем судової влади і законності.

Щодо сутнісної характеристики правосуддя через предметну ознаку судової влади, то воно має становити собою наведену модель взаємовідношення правосуддя, держави і особи. Це має практичне значення, оскільки корекція вказаного взаємовідношення неминує веде до деформації правосуддя, зниження правового захисту особи в суспільстві.

Таким чином, предметна ознака судової влади втілюється в потрібному напрямі функціонування правосуддя, яке шляхом вирішення юридичних справ сприяє судовому здійсненню прав і свобод особи в суспільстві — реалізації законності і справедливості в державі.

Соціальна функція, зміст правосуддя мають зводитися тільки до вирішення справ, інші функції на суди покладатися не повинні. Утвердження правосуддя як форми розгляду юридичних справ повністю відтворює предметне функціонування судової влади, несе певне соціально-правове навантаження і відображає особливості судової діяльності.

До обов'язкових ознак судової влади належить також владний характер повноважень суду. Вимоги та розпорядження суддів при здійсненні ними правосуддя обов'язкові для всіх без винятку державних органів, юридичних осіб і громадян. Судові рішення, так би мовити, прирівнюються до сили закону. Саме в законній силі актів судового правозастосування дістає вияв судова влада як дійсна влада.

Нарешті, правосуддя як правозастосовна діяльність характеризується специфічною процесуальною формою. На відміну від інших процесуальних форм процесуальна форма правосуддя і її дотримання пов'язуються з законністю судових рішень.

Процесуальна форма є методом роботи суду. Тільки неухильне додержання цього методу робить можливим встановлення дійсних обставин справи і правильне застосування норм закону. Ознакою правосуддя є здійснення його в процесуальній формі, тобто у формі судового засідання, що забезпечує максимум умов для встановлення істини у справі і реального захисту прав суб'єктів права. Демократизм судової процесуальної форми закладений у передумовах організації судової системи: виборність судових органів, колегіальність розгляду і вирішення справ, незалежність судів і підкорення їх тільки закону, гласність судового розгляду. Законність та обґрунтованість судових рішень перевіряється колегіально.

Усі зазначені вище та багато інших ознак, які є водночас проявами судової влади, тісно пов'язані з безпосереднім здійсненням правосуддя, але виходять за його межі. Це дозволяє дійти висновку, що правосуддя — хоча й основний, проте лише один із багатьох способів здійснення судової влади.

Правосуддя здійснюється системою судів, засади побудови якої закріплено в ст. 125 Конституції. Основними засадами виступають територіальність та спеціалізація.

Головним обов'язком держави є утвердження прав та свобод людини. Тому місцеві суди мають бути територіально наближені до людей з тим, щоб кожен громадянин знав свій суд і не був змушений вибирати у складній судовій системі той, у якому він має захищати свої права. Цій вимозі відповідає існуюча мережа районних (міських, міськрайонних) судів згідно з адміністративно-територіальним поділом держави.

На підставі конституційного принципу спеціалізації на місцевому рівні судів створено спеціалізовані господарські та адміністративні суди. Перші забезпечують захист прав та інтересів учасників господарських відносин, другі — захист прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів держави, місцевого самоврядування при виконанні останніми владних управлінських функцій. Усі інші цивільні та кримінальні справи розглядаються районними та міськими судами, військовими судами гарнізонів, за винятком окремих категорій справ, розгляд яких віднесено до компетенції судів вищого рівня.

Щодо побудови судової системи по вертикалі, то вона відповідає процедурі розгляду справ у першій інстанції, в апеляційному та касаційному порядку. Перевірка законності та обґрунтованості судами судових рішень суду першої інстанції є надзвичайно важливим засобом охорони прав і законних інтересів учасників усіх видів судочинства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Монографія. — Харків: Консум, 2003. — С. 48.

Перегляд справи в апеляційному порядку передбачає можливість перевірити за скаргою учасника судового процесу або іншої особи, якої стосується рішення суду першої інстанції, обставини справи щодо наявності певних правовідносин на основі вивчення як тих доказів, що були досліджені в суді першої інстанції, так і нових.

Касаційне оскарження рішень усіх апеляційних загальних судів проводиться до відповідних підрозділів Верховного Суду України (щодо рішень у цивільних та кримінальних справах), вищих спеціалізованих судів (щодо рішень у господарських та адміністративних справах). Для рішень вищих спеціалізованих судів особливою касаційною інстанцією є Верховний Суд України. **Рішення Вищого адміністративного суду України переглядаються Верховним Судом України лише за винятковими обставинами (ст. 237 КАС).**

Верховний Суд зобов'язаний не тільки усувати недоліки в застосуванні законів шляхом повторного касаційного розгляду рішень судів загальної юрисдикції, а й запобігати таким порушенням через роз'яснення практики застосування законів у постановах Пленуму Верховного Суду України.

Враховуючи складність та важливість для суспільства окремих категорій справ, їх розгляд по першій інстанції має бути віднесений до юрисдикції судів вищого рівня. З огляду на це під юрисдикцію апеляційних судів, крім спеціалізованих, передано розгляд у першій інстанції певних категорій кримінальних та цивільних справ. Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції розглядає спори щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та спори щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Організація адміністративних судів в Україні відповідає двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з другого — їхня організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів державної влади на суддів<sup>1</sup>. Це зумовило особливість системи місцевих адміністративних судів. На найближчому до громадян рівні — району чи міста — розгляд окремих категорій адміністративних справ (за участю органів місцевого самоврядування, за участю органів, що накладають адміністративні стягнення) покладено на районні, міські, міськрайонні загальні суди. Решту адміністративних справ віднесено до предметної підсудності окружних адміністративних судів, за винятком випадків, коли позивач має можливість сам обрати компетентний місцевий адміністративний суд.

Початок формування системи спеціалізованих адміністративних судів був покладений Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. № 889/2002 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України». Указом від 7 листопада 2002 р.

---

<sup>1</sup> Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авторі-упорядники: Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. — К.: Факт, 2003. — С. 23.



№ 995/2002 Президент України визначив кількість суддів Вищого адміністративного суду України — 65 одиниць. Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України у кількості семи суддів була створена постановою Президії Верховного Суду України від 29 вересня 2005 р. № 20.

Законом України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» передбачено, що місцеві окружні та апеляційні адміністративні суди утворюються в округах відповідно до указу Президента України (статті 21, 25). На виконання цих приписів Президент України своїм Указом від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» визначив для цих судів округи. Компетенція місцевих окружних адміністративних судів була поширена на територію відповідної області та на території міст Києва та Севастополя. Також було визначено 7 апеляційних адміністративних судів: Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський. Цим же Указом визначається кількість суддів, що входять до складу кожного із окружних чи апеляційних адміністративних судів.

У складі апеляційного адміністративного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах адміністративної юрисдикції. У цих судах для вирішення організаційних питань має діяти президія.

У Вищому адміністративному суді України, як і в апеляційних судах, для вирішення організаційних питань діє Президія у складі голови, його заступників, заступників голів палат, а також суддів цього суду, кількісний склад яких визначається Пленумом Вищого адміністративного суду України. Судді обираються до складу Президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування.

Для вирішення загальних питань діяльності адміністративних судів у Вищому адміністративному суді України діє Пленум, до складу якого входять всі судді Вищого адміністративного суду України та голови апеляційних адміністративних судів.

## **Глава 2. Поняття адміністративної юстиції**

Однією із характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. У XX столітті органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантування законності та порядку взяли на себе виконання ряду функцій, що спрямовані на забезпечення добробуту громадян, розвиток матеріальних та соціальних умов їх життя. Важливою рисою такої діяльності держави є те, що вона повинна мати правову форму — будь-яка дія чи рішення органу влади має базуватись на праві. Згідно з ст. 3 Основного Закону Україна також взяла на себе обов'язок дотримуватись

вимог, які пред'являються до держави, що визнає себе «зв'язаною правом». До таких вимог традиційно відносять, по-перше, запровадження у державному механізмі розподілу влади. Законодавчий орган, будучи вищим колегіальним представницьким органом, має конституційні прерогативи у взаємовідносинах з іншими органами публічної влади. Через закон як акт вищої юридичної сили парламент має можливість усувати із управлінської практики адміністративну сваволю, урівноважувати у взаємних правах та обов'язках громадянина з одного боку та державу — з другого. Друга вимога концепції правової держави впливає із першої та полягає у підзаконному характері діяльності органів публічної адміністрації. Головною ж ознакою держави, що «зв'язана правом», називають гарантованість суб'єктивних прав громадян від порушень з боку адміністративних органів. Зокрема, суб'єктивні права забезпечуються відповідальністю уряду і міністрів перед парламентом, а також можливістю з боку громадян використовувати судову форму захисту проти будь-яких дій адміністративних органів<sup>1</sup>. Таким чином, адміністративна юстиція як одна із форм судового захисту є неодмінною приналежністю правової держави.

Адміністративна юстиція стала складатися в більшості країн у другій половині XIX століття. Вона формувалася в різних країнах індивідуально, з урахуванням наявних соціальних умов і традицій, зазнаючи впливу усталених на той період пануючих теоретичних поглядів. У результаті цього системи адміністративної юстиції, що склалися в деяких країнах, істотно відрізняються одна від одної. Ці розбіжності серйозно ускладнюють можливість визначення самого поняття «адміністративна юстиція».

Сам по собі термін «адміністративна юстиція» внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю суттю поняття «адміністрація» і «юстиція». Адміністрація у розумінні діяльності — це управління, допомога (з огляду на характер діяльності), а в організаційному плані — це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління та їх посадові особи. Юстиція — це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ. Між управлінням і правосуддям існують розбіжності як у самому змісті діяльності, так і в зовнішніх формах її прояву.

Системі органів публічної влади притаманна централізація, підпорядкованість нижчестоящого органу вищестоящому. Органи цієї системи наділені широким комплексом повноважень, у числі яких вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) складає не основну частину. Не всі дії адміністративних органів можуть і повинні відбуватися в процесуальній формі.

Правосуддя, у свою чергу, полягає у застосуванні права до встановлених в судовому процесі юридичних фактів. Здійснюючи застосування

---

<sup>1</sup> Чечот В.Д. Административная юстиция. Теоретические проблемы. — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. — С. 8—20.



права, органи правосуддя забезпечують захист права. Це головне їх завдання. Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру завдань, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; органи правосуддя формуються в особливому порядку окремо від інших державних органів і займають стосовно всіх цих органів особливе положення. При розгляді конкретних справ судді незалежні і підкоряються тільки закону. Уся діяльність із здійснення правосуддя провадиться тільки в детально регламентованій законом процесуальній формі.

З огляду на ці особливості правосуддя та управління термін «адміністративна юстиція» загалом можна тлумачити як розгляд і вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція).

Вирізняють кілька загальних рис, що характеризують цей інститут у цілому.

По-перше, для всіх систем адміністративної юстиції характерне віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами — з іншого. Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій національній системі права, однак загальним для всіх спорів є їхній адміністративно-правовий характер. В одних системах установлюється принцип, за яким всі адміністративно-правові спори можуть розглядатися в органах адміністративної юстиції, а в інших до компетенції відповідних органів віднесені лише окремі категорії спорів. Одні системи допускають розгляд спорів тільки щодо індивідуальних адміністративних актів, інші допускають також і можливість оспорування законності нормативних правових актів. Однак, як би не розрізнялися між собою системи в окремих країнах, наявність (а) суперечки про (б) адміністративне право характеризує адміністративну юстицію як спірну юрисдикцію в адміністративних справах.

По-друге, у всіх системах адміністративної юстиції як юрисдикційний орган використовується орган, спеціально створений і пристосований до вирішення правових спорів. В одних випадках цю роль відіграють цілком не залежні від адміністрації загальні суди, що, крім адміністративних, можуть вирішувати й інші спори. В інших випадках юрисдикційні функції покладаються на спеціальні адміністративні суди, які організуються поза системою адміністративних органів. Можливе використання як юрисдикційних органів спеціальних відомчих «квазісудів», що вирішують спори тільки в межах свого відомства. Створюються також певні комбінації судових і адміністративних органів.

По-третє, кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирішення адміністративних спорів відбувається з дотриманням судової процесуальної форми. Залежно від відповідної системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-процесуальна чи так звана «квазісудова» форма.

**Чечот В.Д. свого часу дав таке визначення адміністративної юстиції — це порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі**

спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами з однієї сторони й адміністративними органами — з іншої, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів<sup>1</sup>. Запропоноване визначення **залишається актуальним і сьогодні** та показує, що діючі в різних країнах системи адміністративної юстиції не дозволяють пов'язувати цей інститут із обов'язковою наявністю системи адміністративних судів. У той же час розгляд і вирішення адміністративних спорів у рамках самої адміністрації не може розглядатися як одна з форм адміністративної юстиції. З цього погляду ні прокурорський нагляд, ні відомчий чи позавідомчий контроль одного органу адміністрації за діяльністю іншого (адміністративний контроль) не можна віднести до «інструментів» адміністративної юстиції. Про адміністративну юстицію можна говорити лише в тому випадку, коли вирішення адміністративних спорів здійснюється спеціальним юрисдикційним органом, що тією чи іншою мірою відокремлений від так званої активної адміністрації і діє в рамках особливої процедури, що передбачає усі чи окремі гарантії судової процесуальної форми.

Наведені ознаки адміністративної юстиції та її визначення дозволяють виділити три аспекти сутності даного правового явища: матеріальний, організаційний та формальний.

Матеріальний аспект обумовлюється природою правового спору, у вирішенні якого існує потреба. Адміністративно-правовий характер спору дозволяє розкрити такі елементи інституту адміністративної юстиції, як її предмет, завдання, суб'єктний склад правовідносин, з яких може виникати спір; межі повноважень органу адміністративної юстиції.

Предметом діяльності органу адміністративної юстиції є відносини державного управління у широкому розумінні (публічного управління). Під ним слід розуміти різновид соціального управління як цілеспрямований та організуючий вплив органів держави та інших уповноважених законом суб'єктів на усі сторони державного та суспільного життя згідно із цілями державної політики. До кола суб'єктів публічного управління включаються не тільки органи виконавчої влади та їх посадові особи, а й посадові особи законодавчої влади, місцевого самоврядування і навіть посадові особи судової влади при виконанні ними адміністративних та інших позапроцесуальних функцій. Названі суб'єкти є носіями публічного інтересу, підставою якого є суспільне благо.

Реалізуючи на практиці публічний інтерес, суб'єкт управління формує державну волю, волю іншого публічно-правового утворення (суб'єкта федерації, територіальної громади тощо) у формі правового рішення та адресує його іншим суб'єктам публічного управління або фізичним (юридичним) особам. Керуючий суб'єкт та керований об'єкт вступають у публічно-правове відношення, причому перший моделює

---

<sup>1</sup> Чечот В.Д. Административная юстиция. Теоретические проблемы — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. — С. 21.

поведінку керованого, а останній зобов'язаний додержувати адресованих йому приписів.

Суб'єкт публічного управління, що здійснює керуючий вплив, є обов'язковим учасником публічно-правових відносин і займає особливе правове положення. Він наділяється владними повноваженнями, що зумовлює нерівність сторін у правовідношенні і можливість примусового здійснення своїх вимог. Разом із тим носій владних повноважень позбавлений права діяти на підставі своєї вільної волі та власних інтересів. У публічно-правовому відношенні ключове значення має обов'язок суб'єкта управління виконати свої владні повноваження виключно для досягнення цілей суспільного та державного характеру, що передбачені законами. Таким чином, дія адміністративної юстиції поширюється на сферу публічно-правових відносин, які відмінні за своєю матеріально-правовою природою від приватноправових відносин.

Завдання адміністративної юстиції повністю збігаються із загальними завданнями правосуддя як одного із видів державної влади — це розгляд та вирішення правового спору, захист порушених суб'єктивних прав особи, утвердження законності у державі<sup>1</sup>. Безпосереднім завданням адміністративної юстиції як однієї із гілок правосуддя є вирішення публічно-правових спорів.

Специфіку публічно-правового (адміністративного) спору відображає не тільки його матеріально-правова природа, а й особливий суб'єктний склад. Обов'язковим учасником такого спору є суб'єкт публічного управління. Другою стороною у спорі може виступити фізична (юридична) особа або інший суб'єкт публічного управління. За юридичним характером взаємодії між учасниками управлінські спори можуть бути поділені на два види: спори, що виникають на основі вертикальних адміністративних правовідносин, та спори, що виникають із горизонтальних адміністративних правовідносин. Для вертикальних адміністративних правовідносин характерна наявність однієї із таких ознак — або співпідпорядкованість сторін у правовідношенні, наприклад між вищестоящим та нижчестоящим органом влади, або юридична залежність одного учасника відносин від іншого, наприклад громадянина від органу влади.

Горизонтальні адміністративні правовідносини складаються між сторонами, які не пов'язані організаційною співпідпорядкованістю чи юридичною залежністю. Суб'єкти таких відносин, хоча і мають владні повноваження, фактично рівноправні та не залежні один від одного.

Приватна особа не може нести відповідальність за акт, прийнятий публічною адміністрацією, а тому не може бути належною стороною в управлінському спорі. Тому спори між громадянами чи організаціями, що не є суб'єктами публічного управління, не можуть бути віднесені до публічно-правових спорів. Виняток становлять випадки, коли приват-

---

<sup>1</sup> Детальніше про захист прав особи у сфері адміністративного управління див.: *Шишкин В.И.* Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц. — К.: Политиздат Украины, 1990.

ній організації передані окремі владні повноваження для сприяння громадянам у реалізації своїх прав.

Специфіка публічно-правового спору також зумовлена підставою його виникнення. Нею є порушення суб'єктом публічного управління прав, свобод та інтересів особи. Таке порушення може стати результатом дій, бездіяльності суб'єкта публічного управління або наслідком прийняття ним нормативного чи індивідуального правового акта.

Виникає питання про межі повноважень органів адміністративної юстиції, тобто про те, які з матеріально-правової точки зору дії (бездіяльність), правові акти органів влади можуть виступити підставою публічно-правового спору. Ці межі залежать від двох чинників: правових підстав управлінського спору; принципу, що визначає коло управлінських спорів, підвідомчих органу адміністративної юстиції.

Перший чинник зумовлений різним ступенем правової пов'язаності публічної адміністрації. Якщо закон в імперативній формі визначає повноваження органу публічного управління щодо реалізації суспільного інтересу, то діяльність даного органу цілком залежить від приписів законодавця. Визначені законом публічні права громадян та організацій забезпечують їм захист від вторгнення у їх життя і діяльність органів публічного управління.

Разом із тим органи публічного управління користуються правом на адміністративний розсуд як при визначенні конкретних завдань публічної діяльності, так і при виборі доцільних засобів для досягнення поставленої мети. Це пов'язано із потребою органів влади у дискреційних повноваженнях для можливості діяти за своїм вибором. Дані дії не повинні стати сваволею, що є грубим посяганням на норми права.

Обсяг повноважень, наданих органу для діяльності на основі розсуду, може бути різним. В одному випадку закон визначає межі діяльності органів публічної влади, надаючи їм у цих рамках певну свободу. Інший випадок складається, коли закон у силу свого загального характеру не передбачив певної ситуації у сфері управління. Якщо у першому випадку адміністрація своїм актом перевищить вказані повноваження, то такий акт буде визнаний протиправним, оскільки призводить до порушення прав особи. У другому випадку орган публічного управління вступає з особою у фактичне відношення, не врегульоване законом. При цьому законодавець не передбачає конкретний обов'язок адміністрації вчиняти певним чином, а тому у особи не виникає права вимагати від органу влади вчинення певних дій.

Другий чинник, що визначає межі повноважень органів адміністративної юстиції, є відображенням способу окреслення кола правових спорів, що підвідомчі цим органам. Теорія та практика судового контролю за публічною адміністрацією виділяє два основних способи: 1) перелічення спорів або 2) загальна клаузула. Перший спосіб передбачає закріплення у законі переліку спорів, що відносяться до компетенції органу адміністративної юстиції. Другий спосіб, що передбачений в ст. 124 Конституції та ст. 17 КАС, відносить до компетенції органу юстиції усі публічно-правові спори, крім окремих їх категорій.

З огляду на викладене та керуючись загальнотеоретичними підходами до визначення правового спору, можна сформулювати поняття публічно-правового спору. До ознак правового спору традиційно відносять: наявність матеріально-правових відносин між учасниками спору; характер взаємного становища сторін спору; наявність суб'єктивного інтересу учасників; практична значущість вирішення спору<sup>1</sup>.

Перша ознака спору передбачає припущення його учасників щодо існування матеріальних правовідносин між ними. Публічно-правовий спір може виникати із конституційних, адміністративних, фінансових та інших правовідносин, зміст яких складає, з одного боку, обов'язок органу публічної адміністрації вчинити певний акт на користь особи і з іншого — право особи вимагати виконання цього обов'язку від органу публічної адміністрації як від носія владних повноважень. Фактична наявність таких правовідносин не має значення для констатації присутності спору. Крім того, особа має бути переконана у тому, що правовідносини перебувають у стані порушення норми.

По-друге, правовий спір характеризується рівністю учасників спору перед законом, а не один перед одним. Тому спір існує безвідносно до рівності чи нерівності його учасників у матеріальних правах.

Третьою ознакою спору є мета його учасників — доведення правомірності своїх інтересів, їх захист у суперечці інтересам протилежної сторони. Особа-позивач очікує на захист своїх суб'єктивних інтересів, а відповідач — орган публічної адміністрації — на захист публічних інтересів.

І, нарешті, четверта ознака полягає у тому, що в результаті вирішення правового спору обидва учасники мають можливість досягти визначеності у змісті правовідносин.

Отже, для цілей з'ясування суті адміністративної юстиції під публічно-правовим спором можна розуміти правовий конфлікт у сфері публічної адміністрації, що ініційований особою з метою захисту суб'єктивних прав (свобод, інтересів), які вона вважає порушеними.

У свою чергу, організаційний та формальний аспекти адміністративної юстиції між собою тісно пов'язані. Перший передбачає існування у складі державного апарату органів, що створені для розгляду та вирішення публічно-правових спорів; другий передбачає наявність спеціального процесуального порядку розгляду управлінських спорів.

Правове закріплення організаційний та частково матеріальний аспекти отримують у нормах про судоустрій. Формальний аспект та основна частина матеріального аспекту знаходять відображення у відповідних процесуальних законах, зокрема законах (кодексах) про адміністративне судочинство.

Характеризуючи адміністративну юстицію, необхідно звернути увагу на суміжну із нею форму вирішення адміністративних спорів — адмініс-

---

<sup>1</sup> Бринцев О.В. Правова сутність економічних спорів та способи їх вирішення. Монографія. — Х.: Право, 2005. — С. 36.

тративну юрисдикцію. У вітчизняній юридичній науці застосовувались два критерії для виокремлення явища, що позначалося поняттям «адміністративна юрисдикція» — суб'єктний склад правовідносин та складові предмета адміністративної юрисдикції. Використання першого із цих критеріїв дозволяє виділяти два підходи у теоретичній інтерпретації адміністративної юрисдикції, які умовно можна позначити як «управлінський» (вузький) та «багатосуб'єктний» (широкий підхід). Управлінський підхід розглядає адміністративну юрисдикцію, з одного боку, як установлену законами діяльність органів публічного управління, їх посадових осіб щодо вирішення адміністративних справ та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду), а з іншого — як коло справ, що підлягає віданню адміністративних установ, на відміну від справ, що входять до компетенції судів. При такому підході із кола суб'єктів адміністративної юрисдикції виключаються судові органи і не допускається можливість її судової форми.

В межах так званого «багатосуб'єктного підходу», що включає суди до складу суб'єктів адміністративної юрисдикції, зберігається тенденція розглядати діяльність судів з приводу розгляду адміністративних справ, зокрема справ про адміністративні правопорушення, як адміністративну діяльність. З огляду на припис ст. 22 Закону «Про судоустрій України», яка відносить таку діяльність суду до правосуддя, названий теоретичний підхід не знаходить практичного втілення у системі права України.

Нова парадигма, яка б відповідала становленню в Україні правової держави, могла б визначати адміністративну юрисдикцію як розгляд та вирішення судом індивідуальних адміністративних справ в порядку адміністративного судочинства (загальне правило), а також квазісудовими органами, що уповноважені на юрисдикційну діяльність, органами виконавчої влади (виняток). Такий підхід відповідатиме первісному розумінню юрисдикції як «проголошення права органом, що має право судити». У країнах із розвинутими традиціями належного правосуддя до компонентів юрисдикції як владно-примусової діяльності прийнято відносити: 1) повноваження керувати судовим процесом, який обов'язково передуює прийняттю будь-якого рішення; 2) повноваження судити, вирішувати спір, власне «правоговорити»; 3) повноваження, що забезпечує підкорення і виконання прийнятого рішення<sup>1</sup>.

Якщо із цих позицій підходити до адміністративної юрисдикції, то її слід розглядати не як частину виконавчо-розпорядчої діяльності, а як судову функцію щодо розгляду та вирішення адміністративних справ. При цьому юрисдикційні повноваження можуть передаватись органам виконавчої влади лише у суворо обмежених межах і на підставі закону. Адміністративно-судова юрисдикція, здійснювана у рамках адміністра-

---

<sup>1</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. — М.: Статут, 2002. — С. 110.



тивного судочинства, має складати основу, серцевину усієї адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Розгляд адміністративних спорів може доручатись квазісудовим органам (апеляційним або узгоджувальним радам, комісіям, палатам тощо), які створюються в апараті органів управління виключно із цією метою. Процедури їх діяльності можуть визначати самі відомства. Головне, щоб регламенти діяльності квазісудових органів максимально відображали принципи «належної процедури». Разом із тим рішення таких органів не є остаточними та можуть бути переглянуті судом загальної юрисдикції або адміністративним судом. На відміну від судів квазісудові органи, переглядаючи оскаржуваний адміністративний акт на основі критеріїв законності, ефективності, доцільності, можуть змінити його чи прийняти новий. В Україні подібні органи створені у системі Державної податкової служби, Державного комітету із технічного регулювання та споживчої політики, Міністерства освіти і науки та в деяких інших центральних та місцевих органах державної влади.

Таким чином, використовуючи як критерій основні групи суб'єктів, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність у характерних для них процесуальних формах, можна виділити три її основні різновиди: 1) адміністративно-судова юрисдикція; 2) квазісудова адміністративна юрисдикція; 3) адміністративна юрисдикція, що здійснюється лінійно вищестоящими ланками апарату держави щодо нижчестоящих поряд із своєю основною управлінською діяльністю, тобто поєднуючи її із оперативно-виконавчою діяльністю.

Торкаючись предмета адміністративної юрисдикції, слід виділити дві основні категорії справ — з приводу адміністративного спору та з приводу застосування адміністративного примусу. Перша категорія може ініціюватися громадянами чи організацією як перед судом, так і перед органом управління у порядку адміністративного оскарження. Друга категорія справ пов'язана із застосуванням публічною адміністрацією чи судами санкцій до порушників публічного правопорядку або ж із застосуванням органами публічної адміністрації інших заходів примусу — запобіжних, припиняючих порушення, правопоновлюючих.

Незважаючи на спільну цільову спрямованість адміністративної юстиції та юрисдикції публічної адміністрації — вирішення публічно-правових спорів, їм притаманні суттєві відмінні риси<sup>1</sup>. Суд на противагу адміністративному органу не має права із власної ініціативи започатковувати юрисдикційну діяльність, у той час як публічна адміністрація без цього повноваження не змогла б належно виконувати свої завдання. Вирішення спорів з метою захисту прав особи не є основною функцією органу управління; його основне завдання — забезпечити особі умови для реалізації своїх прав, свобод, інтересів та обов'язків, тобто так звана «позитивна» діяльність з виконання закону.

---

<sup>1</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 43.

В цілому адміністративна юрисдикція може бути визначена як повноваження судів та органів публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів та застосування заходів адміністративного примусу.

### Глава 3. Завдання та предмет адміністративної юстиції

У юридичній теорії та практиці перед судовим контролем за державним управлінням ставилися два основні завдання: захист прав, інтересів особи у її відносинах із адміністративним органом та перевірка законності актів управління<sup>1</sup>. Перше завдання полягало у поновленні судом лише тих прав особи при взаємодії із адміністративними органами, які надавалися їй конституційними та іншими нормами. Громадянин не визнавався носієм природних прав, рівним із державою учасником політичних відносин. Лише зі зміною політичного режиму в Україні особа одержала можливість реалізовувати так звані суб'єктивні публічні права: право на участь в управлінні державними справами, на невтручання держави у приватне життя, на отримання послуг з боку держави, право щодо користування об'єктами публічної власності<sup>2</sup>. Вітчизняна наука адміністративного права пропонує таке визначення суб'єктивного публічного права — закріплена нормами конституційного, адміністративного чи права місцевого самоврядування особлива юридична можливість особи діяти, користуватись певним соціальним благом чи управлінською послугою, брати участь в управлінні державними справами чи вирішувати питання місцевого значення, що забезпечена прямим юридичним обов'язком органу публічної адміністрації сприяти цьому в разі невиконання останнім цього обов'язку звертатися за її захистом до адміністративного суду<sup>3</sup>. Спираючись на пряму дію норм Конституції, у якій формалізується зміст цих прав, громадянин має можливість вимагати від держави в особі органів публічної адміністрації належної організації та безпосереднього виконання кореспондуючих обов'язків.

При виконанні другого із завдань суд перевіряє законність та обґрунтованість реалізації органом публічної адміністрації, його посадовою

---

<sup>1</sup> *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 256; *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. — С. 20.

<sup>2</sup> *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 394—412.

<sup>3</sup> *Константи́й О.* Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством // *Право України.* — 2006. — № 8. — С. 98.

чи службовою особою компетенції (наданих законом повноважень). Критеріями такої перевірки є: відповідність оскаржуваного акта приписам, що встановлені у законі; дотримання органом меж повноважень, наданих йому законом; дослідження органом передбачених у законі обставин, що є підставою прийняття акта; збереження чинності законом, на основі якого прийнято акт; відсутність спотворення смислу закону, що покладений в основу рішення; додержання правил, строків, форми та процедур прийняття акта.

Сучасна наука адміністративного права додає до переліку завдань адміністративної юстиції ще два: 1) оцінка якості виконання встановлених для посадових осіб обов'язків, які спрямовані на посилення юридичних гарантій особи, та 2) забезпечення правового статусу особи шляхом реалізації заходів відповідальності до органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб за невиконання чи неякісне виконання своїх обов'язків<sup>1</sup>. Постановка цих завдань перед судом зумовлена тим, що головним критерієм законності та достатності заходів організуючого впливу публічної адміністрації є зміст суб'єктивних прав та свобод особи. Хоча орган адміністративної юстиції і не може вдаватись до перевірки доцільності адміністративного акта по суті, усе ж застосування адміністративного розсуду оцінюється з точки зору адекватності критеріїв його застосування змістові прав особи.

З метою виконання зазначених завдань органи адміністративної юстиції реалізують такі функції: правозахисна, правоохоронна, контрольна, правопоновлююча, превентивна, виховна<sup>2</sup>. Перші дві функції є основними. Правозахисна функція передбачає вжиття органом адміністративної юстиції заходів, які захищають порушені адміністративним органом права, свободи чи інтереси особи. У такий спосіб усуваються перешкоди у реалізації особою її правових можливостей. Суд забезпечує у разі необхідності вжиття примусових заходів до органу публічної адміністрації, якщо той не виконав чи неналежно виконав свій обов'язок щодо конкретної особи. Захищаючи права конкретної особи-позивача, суд одночасно здійснює охорону режиму законності у цілому. Притягнення до відповідальності адміністративного органу за порушення прав певної особи зменшує ймовірність того, що цей же або інший адміністративний орган вчинить подібне порушення закону повторно.

Решта названих функцій є допоміжними. Так, контрольна функція, будучи також спрямованою на захист прав особи, полягає у перевірці законності оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності органу публічної адміністрації. Особливістю виконання цієї функції судом є те, що реалізується вона виключно за ініціативою особи, яка вважає, що її права порушені. Крім того, суд на відміну від квазісудового органу юстиції

<sup>1</sup> *Старілов Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. — С. 73.

<sup>2</sup> *Педько Ю.С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 51—61.

не має права вдатися до перевірки суті дискреційного адміністративного акта (прийнятого на основі адміністративного розсуду). Основними критеріями судового контролю є справедливість, повага до гідності особи, її права та інтереси.

Правопоновлююча функція забезпечує результативність судового захисту прав особи. У разі невиконання судового рішення в адміністративній справі судовий процес залишається незавершеним, а наданий при цьому захист — неефективним. Системним порушенням у сфері публічної адміністрації покликана запобігати превентивна функція суду. Органом адміністративної юстиції мають вживатись заходи щодо виявлення та усунення причин та умов, які зумовили порушення прав особи-позивача, заходи щодо притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності. Формою вжиття таких заходів є окремі ухвали суду про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними, окремі ухвали про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону.

Виконуючи виховну функцію, суд має враховувати, що порушення закону та прав особи з боку органу публічної адміністрації може бути як умисним, так і без наміру. Реакцією на умисне порушення може бути застосування заходів відповідальності<sup>1</sup> до органу публічної адміністрації; застосування заходів процесуального примусу до осіб, які порушують встановлені у суді правила або перешкоджають здійсненню правосуддя в адміністративній справі тощо. Разом із тим порушення прав особи може бути наслідком двозначності закону, браку кваліфікації у публічного службовця тощо. У таких випадках суд вчиняє виховний вплив на порушників шляхом належного доктринального тлумачення закону у мотивувальній частині судової постанови. Проголошені у такий спосіб судження стають невід'ємною частиною правових меж державного управління<sup>2</sup>.

Як вже зазначалось, важливим елементом матеріально-правового аспекту адміністративної юстиції є її предмет. Під ним слід розуміти публічно-правове охоронне відношення, що виникає на підставі порушення органом публічної адміністрації прав, свобод чи інтересів особи. Змістом такого відношення є, з одного боку, право особи на захист від актів держави (територіальної громади), а з іншого — обов'язок відповідача визнати та реалізувати юридичну необхідність вчинення певної дії, утриматись від неї чи іншим чином поновити право особи.

Вже сам факт існування держави зумовлює потребу визнати за особою право на захист від можливого владного втручання у сферу її при-

---

<sup>1</sup> Слід зауважити, що у вітчизняній теорії права ще не запропоновано назву заходам відповідальності, що застосовуються судом до відповідача в адміністративній справі з метою захисту прав особи-позивача.

<sup>2</sup> Галлиган Д., Полянський В., Старілов Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 336.

ватноправової свободи. Акти цивільного законодавства визначають змістовне наповнення цієї сфери. У свою чергу, публічно-правові норми визначають межі владного втручання до сфери приватних прав (свобод) і одночасно вказують на можливі засоби захисту від перевищення цих меж. При цьому не будь-яке порушення суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків кореспондує праву особи вимагати його припинення. Право на захист (задоволення позову) у особи-позивача в межах публічного охоронного відношення виникне за двох умов. По-перше, суд має встановити обов'язок органу влади вчинити певну дію (прийняти рішення). По-друге, має бути доведено правову заінтересованість особи у виконанні цього обов'язку саме на її користь. Закон у вигляді так званої «захисної норми»<sup>1</sup> має гарантувати особі право вимагати від органу публічної адміністрації виконання певного обов'язку на свою користь. У разі відсутності такої норми навіть при виявленні порушення норм законодавства адміністративний суд має відмовити у задоволенні позову.

У законодавстві недоцільно закріплювати перелік можливих порушень органів публічної адміністрації у їх відносинах із особою. Перелік прав та свобод останньої не є вичерпним. У кожному конкретному випадку орган юстиції має встановити, в який спосіб орган влади протиправно ухилився від належного виконання свого обов'язку щодо уповноваженої особи. Разом із тим у науковій літературі усе ж пропонуються найбільш типові форми порушень суб'єктивних публічних прав особи:

- активна діяльність органу влади, що може полягати у прийнятті протиправних рішень, вчиненні дій, що не входять до компетенції цього органу;

- бездіяльність, що полягає у невиконанні передбачених нормативно-правовими актами обов'язків;

- створення фактичних чи формальних перешкод у реалізації особою своїх прав;

- відмова у прийнятті рішення, яке згідно із законом гарантує особі реалізацію чи захист своїх прав;

- покладення на особу обов'язку, що не передбачений законом;

- порушення прав особи під час застосування різноманітних заходів адміністративного примусу<sup>2</sup>.

Порушення прав особи можуть мати як форму правових актів (нормативних та індивідуальних), юридично значущих дій, адміністративних договорів, так і форму організаційних та матеріально-технічних дій, які безпосередньо не тягнуть юридичних наслідків, однак можуть фактично порушити права особи.

---

<sup>1</sup> Шмідт Г. Співвідношення та взаємозв'язок управління, адміністративного права та адміністративно-правового захисту // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 527.

<sup>2</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 92.

Розглянемо регулятивні правовідносини, із яких може виникнути публічно-правовий спір через правопорушення з боку органу публічної адміністрації.

Виходячи зі змісту суб'єктивних прав, які визнаються за особою у сфері публічної адміністрації, можна виділити чотири категорії охоронюваних правовідносин: з приводу реалізації особою свого абсолютно-го права на невтручання з боку держави; з приводу участі особи у політичній системі держави; з приводу отримання від держави адміністративних, соціальних та інших послуг; з приводу користування об'єктами державної (комунальної) власності.

У рамках першої категорії відносин особа реалізує права на свободу. Носій свободи має можливість вимагати від органів публічної влади не втручатись у сферу приватного життя. Зміст відносин з приводу надання управлінських послуг складають різного роду державні реєстрації, ліцензування, сертифікації, акредитації, атестації. Їх результатом є адміністративні рішення та акти, які є передумовою для реалізації особою своїх прав та інтересів. Соціальні послуги отримуються особою у вигляді виплат коштів із публічних фондів (державного, місцевого бюджетів, позабюджетних цільових фондів), у вигляді соціального обслуговування. Реалізуючи політичні права, особа може виступити учасником виборчого процесу, відносин публічної служби, ініціатором петиції (пропозиції) до органу публічної адміністрації, учасником процедур розробки проекту адміністративного акта тощо.

Перелічені відносини регулюються переважно нормами трьох публічних галузей законодавства — конституційне, адміністративне, фінансове. Хоча публічні права та обов'язки особи і органу публічної адміністрації можуть міститись також і в актах інших галузей законодавства. Для детального розгляду відносин, із яких може виникнути публічно-правовий спір, доцільно виділити у кожній із указаних галузей інститути, які закріплюють за особою відповідні правові можливості у сфері публічного управління.

Розпочнімо із адміністративних правовідносин, оскільки саме вони переважно складають предмет діяльності органу адміністративної юстиції. За матеріально-правовим змістом адміністративні відносини поділяються на вертикальні та горизонтальні<sup>1</sup>.

Перші виникають як у середині апарату держави між органами, підрозділами апарату органів, так і у зовнішніх відносинах при здійсненні організуючого впливу на приватних осіб. Внутрішньоорганізаційна діяльність органів публічної адміністрації здійснюється без участі громадян, за винятком осіб, які реалізують у цих відносинах свої права як публічні службовці. До компетенції адміністративного суду відносяться спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби; тобто відносини «особа — держава». Разом із

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Горизонтальные управленческие отношения // Советское государство и право. — 1973. — № 12. — С. 66.



тим відносини «посада — держава» не включаються до предмета розгляду: особа, яка реалізує посадові обов'язки, не має права оскаржувати рішення, одержане нею на виконання, а так само дії керівництва.

У свою чергу, вертикальні адміністративні правовідносини щодо зовнішнього організуючого впливу піддаються законом щільному регулюванню і передбачають взаємні права та обов'язки громадян і органів публічної адміністрації. Прикладами спорів з приводу нормативно-правових актів є справи щодо оскарження акта, який не набрав чинності у передбаченому законом порядку; щодо оскарження протиправного акта, який був скасований до звернення особи із позовом; щодо оскарження акта, прийнятого із неналежним використанням права на адміністративний розсуд.

Предметом оскарження в адміністративному суді можуть стати дії, які вчиняються на виконання нормативно-правового акта. Наприклад, орган виконавчої влади на виконання підзаконного управлінського акта збиратиме інформацію з метою організації реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав. Такі дії можуть стати предметом оцінки в органі адміністративної юстиції.

Аналогічно можуть стати предметом оскарження виконавчі дії, вчинені на основі актів управління індивідуального характеру, однак які безпосередньо не спрямовані на забезпечення реалізації права чи обов'язку громадян. Наприклад, на виконання рішення про спорудження нової гілки залізниці певні державні спеціалізовані установи дають висновки, в тому числі щодо конкретного маршруту гілки. В той же час таке розміщення гілки здатне зачепити права і свободи громадян. Тому такий висновок може стати предметом оскарження.

До владних дій в рамках вертикальних відносин можна віднести такі юридично значущі дії, як державні реєстрації (обліки), державне посвідчення фактів, що мають юридичне значення, фіксація фактів порушень, фіксація фактів, які мають юридичне значення, експертні дослідження (освідування)<sup>1</sup>. Владність цих дій дістає вияв в односторонньому порядку їх вчинення, в обов'язковості визнання їх наслідків усіма суб'єктами права. А ці наслідки можуть бути найрізноманітнішими.

Значення реєстрації полягає в тому, що сам факт реєстрації та зміст зареєстрованих даних впливають на наявність та зміст відносин, які виникають, змінюються в силу обставин, які описані зареєстрованими даними. Тобто на плин правовідносин впливає не сама реєстрація, а обставини, що реєструються. Для прикладу, тимчасова правова охорона в межах наданого за заявкою опису сорту рослин надається заявнику від дати подання заявки для реєстрації сорту, а не з моменту реєстрації (ст. 32 Закону України від 17 січня 2002 р. «Про охорону прав на сорти рослин»). Тому при оскарженні дій органу реєстрації на адміністратив-

---

<sup>1</sup> Новоселов В.И. Граждане как субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: Межвуз. сб. науч. труд. — Свердловск: СЮИ, 1985. — С. 34—37.

ний суд може бути покладене завдання примусити такий орган до дій певного змісту. При цьому необхідно розрізняти державну реєстрацію як індивідуальний правовий акт і як юридично значущу дію.

Предметом оскарження також можуть бути певні юридично значущі дії, які вчиняються на виконання індивідуального правового акта. Візьмемо, наприклад, наслідки державної реєстрації інноваційного проекту (у даному випадку реєстрація є правовим актом — див. ст. 13 Закону України від 4 липня 2002 р. «Про інноваційну діяльність»). На його виконання спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади публікує інформацію про реєстрацію у своєму бюлетені, видає суб'єкту інноваційної діяльності свідоцтво про державну реєстрацію. Які порушення можливі при виконанні цих обов'язків даним органом? Можна припустити, що ними можуть стати вчинення неправомірної дії, невчинення дій. Прикладом першого порушення може слугувати внесення недостовірних відомостей в публікацію про державну реєстрацію інноваційного проекту.

Типовим предметом оскарження також можуть бути індивідуальні правові акти, юридично значущі дії, на підставі яких вчиняються дії у рамках цивільних (продаж конфіскованого державою майна), господарських (укладення договорів про продаж майна із державного резерву), трудових (укладення трудового договору) та інших приватних правовідносин.

Організаційні, матеріально-технічні дії також можуть протиправно зачепити права особи. Наприклад, особа може оскаржити до суду дії міської ради щодо проведення благоустрою території, що проводяться із порушенням планів розвитку території.

Окремо слід зупинитись на бездіяльності як предметі оскарження. Під нею слід розуміти невчинення дії, яку носій публічної влади зобов'язаний був вчинити. Бездіяльність може призвести до: неможливості реалізації особою суб'єктивного права чи обов'язку у правовідносинах з іншими суб'єктами права, з якими такі особи теж перебувають у взаємовідносинах; неможливості започаткування особою інших правовідносин за власною ініціативою; неможливості реалізації законного інтересу. Надсилення особі інформаційного повідомлення про відмову у задоволенні її заяви (клопотання) у разі, якщо закон вимагає викладати таку відмову у формі правового акта, також носить ознаки протиправної бездіяльності.

Іншою за юридичною значущістю та негативними наслідками для юридичних осіб є відповідно відмова у прийнятті акта та неправомірний акт про відмову. Такою відмовою (актом про відмову) орган не надає чи не визнає за особою суб'єктивне право, не визнає наявності правовідносин, не змінює правовідносини або не припиняє їх. Тобто різні за змістом адміністративні акти можуть означати відмову у задоволенні інтересів фізичної і юридичної особи.

Існування горизонтальних адміністративних відносин у сфері зовнішнього впливу на приватних осіб пов'язується із розвитком таких правових інститутів, як адміністративні процедури та адміністративний договір.

Предметом оскарження насамперед можуть виступати різного роду процедурні дії та рішення, які спрямовуються органом публічної адміністрації на забезпечення розгляду, вирішення справи та виконання адміністративного акта. Такими рішеннями на учасників адміністративних процедур чи інших осіб протиправно може бути покладена заборона щодо вчинення певної дії, обов'язок щодо вчинення певної дії або ж вилучено певні документи. Особа може вимагати захисту своїх прав шляхом визнання протиправним вилучення органом влади певних речей як доказів в індивідуальній адміністративній справі.

Предметом оскарження можуть бути порушення, вчинені при проведенні тендерних процедур. Насамперед може бути оскаржене розкриття тендерних пропозицій замовником не у визначений день, час та (чи) не у визначеному місці при закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти (п. 1 ст. 26 Закону України від «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»).

Близькі за своєю природою до горизонтальних є і договірні відносини. У вітчизняній теорії адміністративного права широко вживається та нещодавно отримав нормативне закріплення у КАС термін «адміністративний договір». Однак насправді це поняття охоплює значно ширше коло договірних відносин, які регулюються як нормами адміністративного, так і публічними нормами деяких інших галузей законодавства. Тому як адміністративні договори можна розглядати, зокрема, бюджетні, компетенційні, змішані. Так, на підставі договорів про передачу видатків здійснюється передача прав щодо здійснення видатків на виконання делегованих самоврядних повноважень або власних самоврядних повноважень. Сторонами таких договорів можуть бути територіальні громади сіл, селищ, міст, міські ради, районні ради. Дії щодо виконання цих договорів теж можуть стати предметом судового оскарження.

До змішаних договорів слід віднести договори про перерозподіл владних повноважень та коштів між органами місцевого самоврядування (п. 7 ст. 16 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»), договори про здійснення спільних програм між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Ці договори є змішаними через те, що їх предмет є як владні повноваження, так і фінансові кошти.

Особливе місце серед публічних договорів займають угоди про розподіл продукції. Ми приєднуємося до позиції про змішану приватно-публічну природу цих угод<sup>1</sup>. Предметом цієї угоди є два рівні публічних функцій Української держави. До першого належать адміністративні функції. Закон України від 14 вересня 1999 р. «Про угоди про розподіл продукції» вказує на декілька із них: обмеження, зупинення, припинення Кабінетом Міністрів України користування надрами під час виконання угоди (ч. 2 ст. 17), встановлення порядку і розміру платежів за

---

<sup>1</sup> Коморний О. Правова природа угод про розподіл продукції // Право України. — 2002. — № 4. — С. 43.

користування надрами і збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету (п. 8 ст. 25), надання інвесторам погоджень, квот, ліцензій на користування надрами та ведення підприємницької діяльності, актів про надання гірничого відводу та інших дозволів, пов'язаних із виконанням робіт, передбачених угодою (ч. 3 ст. 4). А ч. 2 ст. 27 цього Закону взагалі залишає відкритим перелік адміністративних актів (дій), які диспозитивно врегульовуються угодою.

До другого, вищого рівня належить законодавча функція України. Перелік рішень, які вилучаються із відання Верховної Ради України, є вичерпним: визначення складу витрат, що відносяться до валових витрат виробництва та обігу (абз. 3 п. 5 ст. 19), визначення форми оплати податку на прибуток (абз. 2 п. 4 ст. 25), встановлення норм амортизації (абз. 6 п. 4 ст. 25), встановлення пільг щодо податку на прибуток (абз. 8 п. 6 ст. 25). Підвідомчість адміністративному суду спорів з приводу виконання цих зобов'язань, на нашу думку, є беззаперечною та виправданою. Адже від імені України ці угоди укладають адміністративний орган (Кабінет Міністрів України) та органи, що традиційно виконують частково і управлінські функції (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради).

Важливим є питання про форми захисту адміністративним судом прав інвесторів. Згідно із умовами договору, як видно із вищенаведеного, Україна може зобов'язуватись як до вчинення нездійсненої дії, так і до видання адміністративних актів.

Розглянемо фінансові правовідносини та, відповідно, дії, які вправі вчиняти носії публічної влади в їх рамках. Щодо бюджетно-правових відносин, то вони знаходяться за межами предмета нашого дослідження, оскільки є внутрішньоорганізаційними. У юридичних і фізичних осіб акти про бюджет не породжують виникнення прав і обов'язків, тобто ці фінансові правовідносини не є зовнішніми. А от податкові правовідносини здатні породити спір в рамках процедур адміністративної юстиції.

Кучерявенко М.П. виділяє такі права податкових органів в рамках цих відносин: а) контрольні (проведення податкових перевірок, одержання від платника податку необхідних документів, аналіз документації платника); б) організаційні (припинення діяльності, ліквідація чи реорганізація підприємств, вилучення документів і предметів платника у вигляді доказів); в) виклик в податкові органи осіб, які мають необхідну інформацію; г) облікові (одержання інформації від платників); д) інформаційні (використання засобів масової інформації). Отже, всі дії, вчинені на виконання цих повноважень, є владними за своєю природою і здатні виступити предметом судового оскарження.

Крім того, права громадян можуть бути порушені невідними діями або бездіяльністю податкового органу, які вчиняються на виконання певної вимоги платника податку, наприклад, вимоги про надання інформації.

Перейдемо до розгляду інститутів конституційного права з метою з'ясування змісту охоронних правовідносин, що можуть виникати на їх основі.

Спершу поглянемо на інститут конституційного ладу. Він є складеним і опосередковує всі інші інститути конституційного права<sup>1</sup>. Тому вважається, що його норми хоча і не породжують конкретних правовідносин<sup>2</sup>, однак впливають на них. На нашу думку, цього досить для того, щоб на основі ч. 2 ст. 8 Конституції особа могла вимагати у суді захисту права на використання мови національної меншини (ст. 10), права на забезпечення державою захисту її прав як суб'єкта права власності (ст. 13) тощо. Політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації є гарантами конституційного ладу. Вони теж зможуть звертатись до адміністративного суду з позовами на акти, дії інших суб'єктів конституційних відносин, наприклад, дії та підзаконні акти Верховної Ради України, вчинені у супереччя закону, на незаконні акти Президента України.

Особливо розвинутою на сьогодні є практика захисту своїх суб'єктивних прав громадянами, політичними партіями та іншими учасниками виборчого процесу та референдумів. Переважна частина дій і рішень виборчих комісій, комісій з проведення референдуму, їх членів вчиняються в рамках конституційних процедур. До них, зокрема, можна віднести: вимогу члена Центральної виборчої комісії (ЦВК) про надання учасником виборчого процесу бухгалтерсько-фінансового звіту (ч. 3 ст. 29 Закону України від 30 червня 2004 р. «Про Центральну виборчу комісію»); здійснення членом ЦВК агітації за кандидатів, політичні партії на виборах, за або проти питань, винесених на всеукраїнський референдум (ч. 5 ст. 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію»); рішення комісії про позбавлення права участі на своєму засіданні суб'єктів процесу, тобто кандидатів у депутати, їх довірених осіб, уповноважених осіб (ч. 5 ст. 34 Закону України від 25 квітня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України»); ненадання уповноваженій особі партії можливості виступити на засіданні комісії (ч. 15 ст. 72 Закону «Про вибори народних депутатів України»); відмова зацікавленим особам у присутності на засіданні ЦВК при розгляді їх заяв, скарг; опитування членами ЦВК на її засіданнях зацікавлених осіб з питань, не внесених до порядку денного засідань (ст. 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію»); відмова у видачі довідки про дату і час прийняття документів на реєстрацію кандидатів у народні депутати (ч. 3 ст. 58 Закону «Про вибори народних депутатів України») тощо.

Зміст даних конституційних відносин складають як владні, так і не-владні дії уповноважених органів. Так, дільничні комісії зобов'язані забезпечити можливість ознайомлення виборців із виборчими списками кандидатів у депутати від партій та іншими документами або ж так само виборчі комісії передають кандидатам у народні депутати інформаційні плакати у відповідній кількості (ч. 2 ст. 32 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Бездіяльність комісії щодо вчинення цих організаційних дій може бути оскаржена до суду.

<sup>1</sup> Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодици. — К.: Український центр правових студій, 1999. — С. 63.

<sup>2</sup> Там само. — С. 17.



Поділ дій на владні та невідладні, на нашу думку, має значення для визначення судом порушення права особи-позивача та обрання належного способу його захисту. Аналіз Закону «Про вибори народних депутатів України» як фрагмента публічного законодавства дає підстави припустити, що невідладними діями, як правило, порушуються права і свободи, а владними — створюються перешкоди для здійснення прав. Це припущення можна проілюструвати таким прикладом. Вчиняючи невідладну дію, окружна виборча комісія передає кандидату у депутати належну кількість інформаційних плакатів. Тобто в даному правовідношенні кандидат володіє суб'єктивним правом одержати плакати. У випадку невиконання відповідного обов'язку комісією право залишається нереалізованим, порушеним. У свою чергу, вчиняючи владну дію, член дільничної виборчої комісії видає повторно виборчий бюлетень виборцю, який припустився помилки при заповненні первісно виданого бюлетеня (п. 11 ст. 83 Закону «Про вибори народних депутатів України»). В даному випадку суб'єктивне право виборця полягає у можливості звернутись із відповідною заявою до члена комісії. Таке право неможливо порушити, оскільки воно передбачає активну поведінку громадянина. Тому при відмові видати інший бюлетень член виборчої комісії створює перешкоди у реалізації суб'єктивного права — права голосу. Через це у рішенні про визнання неправомірною невідладної дії суд зобов'язаний буде поновити порушене право, а при наданні захисту від владної дії — усунути перешкоди у реалізації суб'єктивного права.

Не менш важливим у конституційному праві є інститут громадянства. Підставою для виникнення публічно-правового конфлікту у цій сфері може стати Указ Президента із питання про припинення громадянства. Закон «Про громадянство України» дає декілька прикладів дій інших державних органів, які здатні стати предметом оскарження в адміністративному суді. Так, згідно з пунктами 6, 7 ч. 1 ст. 24 цього Закону спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань громадянства видає особам, які набули громадянство України, паспорт громадянина України, інші документи; вилучає у осіб, громадянство яких припинено, паспорти, інші документи; а згідно із абзацом 9 ст. 1 Закону цей же орган вносить у відповідні облікові документи запис про набуття особою громадянства.

Перейдемо до інституту конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Реалізація цього інституту, на нашу думку, є показником ступеня демократичності держави. Всі ці права поділяються за змістом і сферою дії на: права і свободи у сфері особистого життя і безпеки людини; у сфері державного і суспільно-політичного життя; у сфері економічної, соціальної, культурної діяльності.

Громадянські (особисті) права і свободи людини варто віднести до такого розряду прав з теорії публічного права, як право на невтручання. Дане право може бути порушене як дією, так і бездіяльністю носіїв публічної влади. Дією може бути заподіяне незаконне (неконституційне) обмеження свободи, передбаченої однією із правових норм статей 27—35 Конституції. Наприклад, особа матиме можливість оскарження в адміністративному су-



ді незаконного перешкоджання у поширенні інформації (ч. 2 ст. 34 Конституції). В даному випадку адміністративний суд зможе скористатись своїм правом визнати дію неправомірною. Додатковим способом захисту може стати покладення на орган публічної влади обов'язку поширити інформацію або надати позивачу сприяння у поширенні інформації.

Дана група норм може бути порушена також і бездіяльністю органів публічної влади. Це матиме місце у тому випадку, коли вони не вживатимуть дій щодо захисту особи від порушення її конституційних свобод іншими фізичними або юридичними особами.

Група політичних прав і свобод громадян в теорії публічного права виділяється в окрему категорію суб'єктивних публічних прав. Більшість із них закріплені в статтях 36—40 Конституції. Їх реалізація піддається деталізованому регулюванню іншими галузями права. Тому публічні спори будуть вирішуватись на основі саме цих галузей.

Організаційна діяльність держави щодо забезпечення реалізації особою економічних прав і свобод гарантується декількома суб'єктивними публічними правами. Право приватної власності гарантується правом на невтручання, право на підприємницьку діяльність за ст. 42 Конституції є складеним. Щодо можливості її здійснення та видів, то це є правом на невтручання. Що ж до державного захисту конкуренції підприємницької діяльності, то в даному випадку право на підприємницьку діяльність є правом на публічну послугу з боку держави. Перший із складових елементів цього конституційного права буде захищатись адміністративним судом шляхом визнання неправомірними дій, а другий — визнання неправомірною бездіяльності. На останньому випадку хотілося б окремо зупинитись.

Бездіяльність носія публічної влади може мати форму невидання підзаконного нормативного акта, до видання якого він зобов'язується законом. Зокрема, таким нормативним актом мало б бути передбачено порядок реєстрації певного виду підприємницької діяльності чи порядок надання іншої публічної послуги з боку держави. Без такого нормативного акта громадянину-підприємцю чи громадянину — співзасновнику юридичної особи чиняться перешкоди у реалізації його конституційного права.

Третє суб'єктивне публічне право, що гарантує належну організацію використання економічних прав і свобод, — право користування об'єктами публічної власності — належить до категорії публічних речових прав. Безпосередньо це право може стати предметом захисту в адміністративному суді в тому випадку, коли земельне право (право оренди земельної ділянки), екологічне право (користування надрами) або інша галузь законодавства про довілля допустить наявність прогалин у правовому регулюванні. В такому разі адміністративний суд змушений буде на основі комплексного застосування ст. 41 та інших статей Конституції захистити публічне право. Такі ситуації виникають тоді, коли адміністративна практика, хоча прямо і не суперечить законам, але в той же час спотворює дух Конституції.

Аналогічно до попередніх у суді можуть бути захищені соціальні та культурні права і свободи.

Можуть, на нашу думку, стати предметом судових спорів організаційно-процедурні відносини щодо реалізації Верховною Радою України її повноважень. Захищаючи своє суб'єктивне право на участь в управлінні державними справами, народний депутат може оскаржити до суду дії і бездіяльність керівництва Верховної Ради України, керівництва комітетів, тимчасових комісій. До дій, які можуть перешкодити у реалізації цього політичного права, можна віднести: ненадання слова для виступу, позбавлення депутата права виступу на пленарному засіданні, безпідставне закриття головуючим засідання, відмова головуючого на пленарному засіданні оголосити відповідь на депутатський запит на вимоги депутата.

З метою поновлення порушеного права адміністративний суд повинен мати право зобов'язати головуючого на засіданні Верховної Ради вжити визначених судом заходів для надання депутату можливості реалізувати відповідне повноваження. При цьому така діяльність суду не буде втручанням в питання політичного розсуду парламенту. Всі рішення Верховної Ради України (процедурні, по суті справи) є дискреційними. Однак питання реалізації депутатами їх службових повноважень не відносяться до процедурних питань, оскільки вони не вирішуються конституційним складом Верховної Ради України. Ці питання вирішуються головуючим на пленарному засіданні. Їх умовно можна назвати питаннями оперативної організації роботи парламентарів на засіданні парламенту.

Можливі порушення прав народного депутата і при організації засідань комітетів, підкомітетів, комісій, інших органів парламенту. Зокрема, голова підкомітету може перешкодити виступу депутата із правом дорадчого голосу на його засіданні (п. 5 ст. 30 Закону від 4 квітня 1995 р. «Про комітети Верховної Ради України»), не приєднати окрему думку члена комітету до рішення, рекомендації, висновку комітету (п. 2 ч. 2 ст. 27 зазначеного Закону). Поновлюючи дані права народних депутатів, суд може зобов'язати керівників відповідних органів виконати свої організаційні обов'язки перед парламентарями. При цьому суд не повинен давати політичну оцінку порушенням і вимагати перегляду рішення парламенту (його органу) в разі політичної вагомості обставин та їх оцінок, які має намір повідомити депутат.

Аналогічні публічні спори можуть виникати з приводу діяльності депутатів місцевих рад.

## **Глава 4. Принципи адміністративної юстиції**

Адміністративна юстиція як правове утворення поєднує у собі матеріальні норми (судоустрій) та процесуальні (судочинство). Теорія права розробила ряд засад, які відображають вимоги належного запровадження та узгодженого розвитку як першої, так і другої групи норм. Коло-

дій А.М. пропонує такі принципи ефективного виконання юридичним процесом, у тому числі правосуддям, завдань, що перед ним поставлені: синхронності, рівності, збалансованості, поділу сфер регулювання, демократичності, неодноманітності, антибюрократичності, законності, надійності, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості<sup>1</sup>. Представники науки судового права визнають, що зазначені принципи можуть мати застосування і у дослідженні та вдосконаленні інституту адміністративної юстиції<sup>2</sup>.

Принцип синхронності передбачає одночасне запровадження матеріальних та відповідних процесуальних норм. Це сприятиме як узгодженості їх приписів між собою, так і зручності практичного застосування обох груп норм. Принцип рівності передбачає, що процесуальні норми мають бути того ж рівня, що і матеріальні норми. Так, якщо матеріальні норми закріплені у законі, то і норми про процедуру повинні мати форму закону. Принцип збалансованості вимагає узгодженості процесуальних норм із нормами матеріального права. На жаль, при запровадженні адміністративної юстиції в Україні з метою пришвидшити розвиток матеріального адміністративного права ряд його інститутів передали на розгляд адміністративного суду у незавершеному вигляді. Мова йде про інститут публічної служби на державних політичних посадах, інститут адміністративних договорів, інститут принципів адміністративних процедур.

Не сприяє належному розвитку адміністративної юстиції в Україні ігнорування ще одного принципу — поділу сфер регулювання. Всупереч припису КАС про те, що норми законодавства про адміністративне судочинство переважно вичерпуються цим Кодексом, законодавець прийняв ряд матеріальних законів, якими врегулював процедуру діяльності адміністративного суду щодо розгляду окремих категорій справ.

Принцип демократичності передбачає, що юридичний процес, який регламентує порядок реалізації владовідносин, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян. Принцип неодноманітності вимагає, щоб юридичний процес був багатоваріантним і диспозитивним. Тобто він має передбачати різні процесуальні засоби реалізації матеріальних норм. Принцип законності юридичного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам матеріального права.

Принцип надійності процесу встановлює, що останній із високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату — розгляду і вирішення адміністративної справи та виконання судової постанови у разі задоволення адміністративного позову. Принцип доступ-

<sup>1</sup> Колодій А.М. Принципи права України. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 87—90.

<sup>2</sup> Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес. Монографія. — Харків: Консум, 2003. — С. 42—43.

ності передбачає наявність двох аспектів: зрозумілість юридичних процедур для пізнання та забезпечення можливості реальних дій у цих процедурах.

Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки. Законодавець не повинен допускати зарегульованості процесу. Принцип послідовності означає сувору черговість виконання дій у межах процедури. Від її дотримання залежить оперативність та результативність юридичного процесу. Принцип гарантованості в юридичному процесі передбачає наявність засобів, які забезпечують належне здійснення правосуддя в адміністративних справах. Із цього приводу доцільно звернути увагу на новий для українського законодавства про адміністративне судочинство інститут заходів процесуального примусу.

Через тісний зв'язок законодавства про адміністративне судочинство із матеріальними нормами, на застосування яких воно спрямоване, у науці адміністративного права пропонують виділяти принципи взаємного функціонування цих двох груп норм<sup>1</sup>.

Першим висувають принцип системного (комплексного) функціонування норм інституту адміністративної юстиції. До змісту цього принципу входять вимоги, що передбачають узгодженість компетенції адміністративних судів із сферою юрисдикції решти ланок державного механізму правозахисної спрямованості; вимога узгодженості процесуальних інститутів юстиції із матеріальними нормами адміністративного права. На сьогодні можна виявити немало точок дотику між цими групами норм: залучення суб'єкта владних повноважень як співвідповідача (ст. 52), застосування засобів забезпечення адміністративного позову (ст. 117), вирішення питань процесуального правонаступництва (ст. 55), допуск представника суб'єкта владних повноважень (ст. 56), визначення способу виконання судового рішення (статті 168, 263), визначення способу судового захисту (ст. 162 КАС) тощо.

Процедури адміністративної юстиції доцільно розвивати одночасно із процедурами розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ. Концептуальна та термінологічна неузгодженість законодавства про адміністративне судочинство та адміністративно-процедурного законодавства дезорієнтує особу у доводах перед судом щодо наявності порушення її прав, ускладнює оцінку у суді діяльності органу публічної адміністрації, гальмує виконання рішень судів в адміністративних справах.

Наступний принцип — правової законності — виводять із положення ст. 8 Основного Закону, за якою в Україні визнається принцип верховенства права. Із цього положення робиться висновок про те, що недопустимо покладення на адміністративні суди завдання застосовувати до осіб стягнення за адміністративні правопорушення та інші санкції,

---

<sup>1</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 61—65.

передбачені нормами адміністративного права. Адже адміністративна юстиція є інститутом правозахисним, а не каральним<sup>1</sup>.

Окремою групою принципів є ідеї про демократичність, гласність та транспарентність (прозорість) адміністративної юстиції. Їх втілення у практику адміністративного судочинства забезпечить виявлення та усунення як системних, так і нетипових проблем у функціонуванні публічної адміністрації. Гарантований судом доступ громадян до інформації про діяльність органів публічної адміністрації забезпечить оперативне та якісне усунення причин та умов, що призводять до порушення суб'єктивних прав та інтересів.

І, нарешті, принцип доцільності. Він підкреслює важливість належного процесуального забезпечення виконання іншого завдання адміністративної юстиції — контролю за законністю рішень та дій органів публічної адміністрації. Суд повинен володіти повнотою засобів витребування від такого органу звіту про мотиви прийняття оскарженого акту. Будь-які рішення, дія чи бездіяльність мають вчинятись органом влади виключно задля досягнення суспільного блага, реалізації прав та свобод громадян. Відхилення діяльності органу від цієї мети тягне за собою його відповідальність у порядку адміністративного судочинства.

Будучи відносно відокремленими групами норм, судоустроєві та процесуальні приписи є відображенням двох автономних груп принципів: про організаційний устрій адміністративної юстиції та про процес розгляду адміністративних справ. Хоча слід визнати, що зміст цих принципів не є виключно організаційним або тільки процесуальним<sup>2</sup>.

Конституція передбачає такі переважно судоустроєві за змістом принципи: здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124), територіальності і спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції (ст. 125), участі народу безпосередньо у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ст. 124), виборності і призначуваності суддів (ст. 128), незалежності суддів і підкорення їх тільки законові (ст. 129), здійснення правосуддя професійними судьями та у визначених законом випадках народними засідателями і присяжними (ст. 127), законності (п. 1 ст. 129), доступності і гарантованості судового захисту прав і свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 8, ч. 4 ст. 32, частини 1, 2 ст. 55, ч. 1 ст. 59, п. 9 ст. 129), участі громадськості для захисту прав і свобод громадян (ст. 36).

**Принцип здійснення правосуддя виключно судами** визначено ст. 124 Конституції. Цей принцип кореспондується з положеннями ст. 6 Конституції щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Визнача-

<sup>1</sup> Битяк Ю., Писаренко Н. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спрах за участю суб'єктів владних повноважень // Право України. — 2006. — № 10. — С. 78—81.

<sup>2</sup> Полянський Н.Н., Строгович М.С., Савицкий В.М., Мельников А.А. Судебное право. — М.: Наука, 1983. — С. 127.

ючи межі повноважень судової влади, Конституція (ст. 124) встановлює, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. При цьому юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Отже, закріпивши на конституційному рівні механізм стримувань і противаг гілок державної влади, законодавець створив підвалини для унеможливлення впливу законодавчої і виконавчої гілок влади на здійснення правосуддя судами.

Кожна фізична або юридична особа може самостійно обрати спосіб захисту власних прав та інтересів — судовий чи позасудовий. При цьому слід мати на увазі, що навіть якщо особа скористалася позасудовим захистом, це не позбавляє її права звернутися до суду для захисту її порушених прав та інтересів. Позасудовий розгляд спорів не входить до змісту поняття «здійснення правосуддя».

***Принципи територіальності, спеціалізації (автономності) та інстанційності.*** Перший із названих принципів означає те, що юрисдикція окремих організаційних ланок адміністративної юстиції поширюється на певні території, які можуть збігатись або не збігатись із адміністративно-територіальними одиницями. Територіальними судами загальної юрисдикції відповідно до ст. 20 Закону «Про судоустрій України» виступають Верховний Суд України, Вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, місцеві суди. За Кодексом адміністративного судочинства місцеві та апеляційні адміністративні суди є окружними, тобто їх територіальна юрисдикція може не збігатись із межами адміністративно-територіальних одиниць України.

В судах загальної юрисдикції спеціалізація дістає вияв у їх внутрішній будові. У складі апеляційного адміністративного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією. У Вищому адміністративному суді також утворюються палати для розгляду окремих категорій справ. У Верховному Суді України створюється і діє Судова палата в адміністративних справах для перегляду справ за винятковими обставинами. Ознакою спеціалізованих судів є наявність своїх вищих судових органів.

Вимога автономності передбачає організаційну незалежність адміністративних судів від органів публічної адміністрації.

Останній із названих організаційних принципів передбачає єдність системи адміністративних судів із розподілом на відповідні інстанційні ланки — суди першої інстанції, апеляційні та касаційний (Вищий адміністративний суд України).

***Принцип участі народу безпосередньо у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.*** Зазначений принцип міститься у ст. 124 Конституції та знайшов своє відображення в цивільному та кримінальному судочинстві.

Цілком слушною є думка про те, що залучення народних засідателів до здійснення правосуддя надає суду України народного характеру,



свідчить про його демократизм, є надійною гарантією встановлення об'єктивної істини у справі і правильного вирішення справ, забезпечує законність, переконливість, обґрунтованість і виховне значення судових рішень. Участь засідателів посилює довіру суспільства до суду<sup>1</sup>.

**Незалежність суддів і підкорення їх тільки законові.** Відповідно до положень ч. 1 ст. 129 Конституції судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. В ст. 3 Закону України «Про статус суддів» дається визначення трьох ознак зазначеного принципу: а) незалежність суддів; б) підкорення їх тільки закону; в) непідзвітність суддів.

Згідно з ст. 126 Конституції незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України. Такі гарантії закріплені, зокрема, статтями 3, 11—15, 31, 42, 44, 45 Закону «Про статус суддів»; статтями 14—17, 118—123 Закону «Про судоустрій України»; статтями 376—379 Кримінального кодексу України.

Так, ст. 11 Закону «Про статус суддів» визначено гарантії забезпечення незалежності суддів: встановленим законом порядком їх обрання (призначення), зупинення їх повноважень та звільнення з посади; особливим порядком присвоєння військових звань суддям військових судів; передбаченою законом процедурою здійснення правосуддя; таємницею прийняття судового рішення і заборобою її розголошення; заборобою під загрозою відповідальності втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; правом судді на відставку; недоторканністю суддів; створенням необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності суддів, матеріальним і соціальним забезпеченням суддів відповідно до їх статусу; особливим порядком фінансування суддів; системою органів судового самоврядування.

Офіційне тлумачення положення ч. 1 ст. 126 Конституції «незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією України і законами України» міститься у рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004.

Підкорення суддів лише законові полягає в тому, що при здійсненні правосуддя судді не пов'язані будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею.

Непідзвітність суддів відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону «Про статус суддів» означає, що суддя не зобов'язаний давати будь-які пояснення щодо суті розглянутих справ або справ, які знаходяться в його провадженні, а також давати їх будь-кому для ознайомлення, інакше як у випадках і в порядку, передбачених законом.

**Здійснення правосуддя професійними суддями та у визначених законом випадках народними засідателями і присяжними** — принцип, встановлений у ст. 127 Конституції України. Поняття професійного судді визначено ст. 1 Закону «Про статус суддів» як носія судової влади в Україні,

---

<sup>1</sup> Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. — К.: Ін Юре, 2005. — С. 44.

який здійснює правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Судді є посадовими особами судової влади.

Вимоги до кандидата на посаду професійного судді визначені ст. 127 Конституції.

Участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя адміністративними судами заслуговує на увагу і є питанням *de lega ferenda*.

**Законність** є однією з основних засад судочинства (п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції). В юридичній літературі домінуючою є думка про те, що принцип законності визначається тим, що суд при вирішенні справи повинен правильно застосовувати норми матеріального права до конкретних правовідносин та здійснювати правосуддя з додержанням норм процесуального права<sup>1</sup>.

Законність як один із принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах визначений ст. 7, а її зміст розкрито у ст. 9 КАС. Зокрема, адміністративний суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить з конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Судове рішення, що приймається адміністративним судом, повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права (ст. 159 КАС).

**Гарантованість і доступність судового захисту прав і свобод людини і громадянина.** Важливими положеннями Конституції є ті, згідно з якими права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції).

Судовий захист особи, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, гарантований ст. 104 КАС.

Особи, які беруть участь у справі, наділяються відповідними процесуальними правами, а саме: знайомитися з матеріалами справи; робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у їх дослідженні; оскаржувати судові рішення тощо (ст. 49 КАС).

При визначенні змісту доступності судового захисту слід виходити з комплексного характеру цього поняття, яке охоплює: організаційну та

---

<sup>1</sup> Штефан М.Й. Вказана праця. — С. 51.

процесуальну спроможність суду прийняти кожну особу, яка потребує захисту; наявність необхідних умов для реалізації кожним громадянином конституційного права на судовий захист; правову допомогу при здійсненні судочинства; забезпечення виконання судових рішень тощо.

Стаття 8 Закону «Про судоустрій України» вказує, що кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ у суді. Правову допомогу при вирішенні справ у судах в Україні надають адвокати, а також інші особи. Порядок та умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів, а також інших осіб, які мають право на зайняття правовою діяльністю і беруть участь у судочинстві, визначаються законами. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно.

**Участь громадськості в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян.** Цей принцип закріплено ст. 36 Конституції та означає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. У зв'язку з цим при розгляді адміністративних справ допускається участь представників профспілок та інших відповідних громадських організацій з метою захисту прав та інтересів інших осіб (ст. 60 КАС).

До переважно процесуальних за змістом принципів адміністративної юстиції (принципів судочинства) доцільно відносити: гласність, усність та безпосередність розгляду справи, диспозитивність, змагальність, офіційність, обов'язковість рішення суду, повне фіксування судового процесу технічними засобами, раціональність процесуальної форми, неможливість процесуального сумісництва, судову істину, процесуальну рівноправність сторін, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення.

## Глава 5. Основні інститути адміністративної юстиції

До основних інститутів адміністративної юстиції відносять: інститут ініціювання (звернення) до органу адміністративної юстиції, строки розгляду публічно-правового спору, тимчасовий судовий захист, підстави (критерії) контролю з боку органу адміністративної юстиції, повноваження органу юстиції за результатами перегляду правового акта чи дії<sup>1</sup>.

Запровадження в Україні позовного порядку перегляду актів органів публічної адміністрації стало істотним кроком у напрямку до розширення

---

<sup>1</sup> Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юрист, 2002. — С. 334—346; Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — С. 120—138.

меж судового контролю за законністю у сфері державного управління. Цивільний процесуальний кодекс УРСР 1963 р. передбачав особливу форму судового захисту прав громадян у взаємовідносинах із органами управління — скаргу. Однак такий правовий засіб гарантував особі лише ініціювання публічно-правового спору у процесуальному розумінні; вважалося, що такий спір існує лише у часових межах судового процесу. Як зазначалося у літературі того часу, конфлікт між особою та адміністративним органом не був матеріально-правовим за своєю природою<sup>1</sup>. Започаткований особою у суді спір виникав з приводу адміністративних процесуальних прав громадян, якими вони наділяються при розгляді їхньої адміністративної справи в органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування. Порушуючи процедурні права громадян, зазначені органи перешкождали у набутті чи реалізації суб'єктивних матеріальних приватних і публічних прав. Адміністративний акт (дія) були підставою, передумовою виникнення таких прав. Саме неналежне виконання обов'язків у процесі прийняття такого акта (вчинення дії) і було предметом спору. Фактично публічно-правовий спір зводився до спору про адміністративний акт.

Суто процесуальний характер публічно-правового спору приводив до суджень про те, що для його вирішення не потрібно доказів, доказування, оцінки доказів<sup>2</sup>; про те, що суд, розглядаючи скаргу на адміністративний акт, установлює, насамперед, відповідність даного акта закону, тобто вирішує питання не факту, а права<sup>3</sup>. Розглядаючи скаргу щодо акта, суд усувався від дослідження обставин, які були підставою для виникнення у держави певного обов'язку перед особою. Залишалося невіршеним питання про об'єкт матеріально-правового відношення (зокрема, матеріальне чи нематеріальне благо), відповідь на яке особа домогалася отримати від держави.

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

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

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

Традиційно до елементів позову відносять предмет, підстави і зміст.

*Предмет позову* в науці судового права визначають як матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, щодо якої суд повинен винести рі-

---

<sup>1</sup> Трубников П. Применение судами законодательства об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан // Законность. — 1994. — № 11. — С. 6.

<sup>2</sup> Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском? // Российская юстиция. — 1998. — № 5. — С. 24.

<sup>3</sup> Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. — 1997. — № 1. — С. 154.

шення<sup>1</sup>. В адміністративно-судовому позовному провадженні як предмет позову буде виступати вимога громадянина, юридичної особи про належне виконання органом публічної адміністрації обов'язків, що кореспондують відповідному суб'єктивному публічному праву особи. У свою чергу, предметом скарги була вимога належного розгляду адміністративним органом індивідуальної справи, від якого залежить виникнення (підтвердження) приватних чи публічних суб'єктивних матеріальних прав, безперешкодна реалізація законних інтересів. У скарзі громадянин не міг вимагати від адміністративного органу виконання матеріально-правових обов'язків.

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

На відміну від позову підставою скарги є обставини неналежного виконання адміністративним органом обов'язків щодо розгляду адміністративної справи. Ще Єлістратов А.І. зазначав, що підставою для позову є протиріччя адміністративного акта духу і меті закону, а не порушення форми акта чи процедури його прийняття<sup>2</sup>.

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

Питання про підставу позову тісно пов'язане із судовим контролем за дискреційними актами адміністративних органів. Юридичні факти, що служать підставою виникнення обов'язку таких органів, нерідко відносно визначені, їхній обсяг досить широкий. Це дає можливість адміністративним органам самим вирішувати з урахуванням визначених критеріїв час і обсяг виконання своїх обов'язків перед громадянином. У теорії адміністративного судочинства в зв'язку з цим установилося принципове правило: адміністративні суди повинні мати право розглядати і вирішувати питання про межі свого контролю над дискреційними адміністративними актами<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> Цивільне процесуальне право України. / За ред. проф. В.В. Комарова. — Харків: Основа, 1992. — С. 188.

<sup>2</sup> Єлістратов А.И. Очерк административного права. — М., 1927. — С. 174.

<sup>3</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая. — СПб: Типография Тренке и Фюсно, 1910. — С. 494.; Barbara Adamiak, Janusz Bokowski. Polskie postępowanie administracyjne sadowoadministracyjne. — Warszawa: Lexis Nexis, 2002. — S. 346—347.

На тісний зв'язок законності і доцільності в державному управлінні вказував Чечот В.Д. Під правовою доцільністю він розумів коло обставин, що повинні бути залучені для правильного вирішення справи (відповідність цілям застосовуваної норми), і достатнє мотивування співвідношення таких обставин з цілями юридичної норми<sup>1</sup>.

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

Третім елементом позову є його *зміст*. Він визначається як вимога позивача до суду про захист порушеного чи оспорюваного права. Питань про зміст скарги не виникає — це відновлення суб'єктивних прав і свобод громадян, що були порушені чи обмежені протиправним актом чи дією. Суд не бере на себе ухвалення рішення по суті питання, а лише скасовує рішення і зобов'язує орган, посадову особу у встановленому законом порядку задовольнити вимогу громадянина, забезпечити реалізацію суб'єктивних прав, свобод, інтересів громадян<sup>2</sup>.

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

Вітчизняна наука пропонує об'єднувати усі можливі способи судового захисту у дві категорії: скасування (визнання нечинним) адміністративного акта та покладення на орган публічної адміністрації обов'язку вчинити певну дію (у широкому розумінні) на користь особи-позивача<sup>3</sup>. Перша категорія способів спрямована на вирішення юридичної долі оскаржуваного акта (дії); друга — на поновлення прав та інтересів особи-позивача.

Перш ніж розглянути кожен із способів захисту необхідно нагадати, що з моменту прийняття адміністративний акт вважається таким, що відповідає завданням і функціям виконавчої влади (презумпція дійснос-

---

<sup>1</sup> Чечот В.Д. Административная юстиция. Теоретические проблемы — Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. — С. 135.

<sup>2</sup> Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М., 1997. — С. 111.

<sup>3</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 156—161.



ті), тобто є законним<sup>1</sup>. Вважається, що такою властивістю володіє і дефектний за юридичним змістом чи формою адміністративний акт. Така «прихована» дефектність триває доти, поки дійсність акта не буде оспорена. Коваль Л.В. вказує, що первісно нікчемний акт може не виконуватись і без його оспорування<sup>2</sup>. Однак цей акт на рівні з іншими актами теж може оспорюватись до суду, оскільки немає підстав позбавляти зацікавлених осіб такої можливості.

Застосовуючи санкцію першої із названих категорій, суд анулює дію оскарженого акта. У разі, якщо протиправний акт вже виконано, суд має визначити спосіб повороту такого виконання. Крім того, якщо орган публічної адміністрації добровільно скасував акт, адміністративному суду належить підтвердити факт протиправності. Може виникнути питання, з якого моменту акт вважається таким, що втратив чинність — з моменту його прийняття чи з моменту набрання законної сили судовим рішенням. Зазвичай правильним вважається перший варіант, хоча можуть виникати ситуації, коли окремі правові наслідки анульованого рішення зберігаються<sup>3</sup>. Такі ситуації зумовлюються захистом прав і свобод особи. Неправомірно видані акти також можуть викликати правові наслідки. Наступна констатація порушень закону, допущених при прийнятті таких актів, не повинна автоматично означати анулювання акта і створеного ним правовідношення чи суб'єктивного права, якщо сам громадянин жодних порушень закону не припустився<sup>4</sup>.

Рішення суду про скасування адміністративного акта не слід розглядати як втручання в компетенцію адміністративного органу. Такий спосіб захисту забезпечує безумовність та визначеність поновлення прав особи<sup>5</sup>. Тобто суд визначить і контролюватиме дійсне відновлення порушених скасованим актом прав і свобод. Крім того, суд має можливість визначати міру розпаду правовідносин, що виникли на основі скасованого акта і залишити чинними деякі юридичні наслідки скасованого акта.

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

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

---

<sup>1</sup> *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Учебник. — М.: Зерцало, 1996. — С. 236.

<sup>2</sup> *Коваль Л.В.* Адміністративне право України. Курс лекцій. — К.: Основи, 1994. — С. 83.

<sup>3</sup> *Галлиган Д., Полянский В., Старилов Ю.* Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 245.

<sup>4</sup> *Боннер А.Т., Квиткин В.Т.* Судебный контроль в области государственного управления. — М., 1973. — С. 89—101.

<sup>5</sup> *Лория В.А.* Административный процесс и его кодификация. — Тбилиси: Изд-во Тбилис. ун-та, 1986. — С. 251—265.

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

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

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

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

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

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

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

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

В юридичній літературі є усталеною думка про те, що суд не повинен підміняти адміністративний орган, не повинен вирішувати справу по суті і приймати по ній рішення замість адміністративного органу<sup>1</sup>. Така позиція не знаходить відображення ні у матеріальному, ні у процесуальному законодавстві. Якщо адміністративний орган правильно встановить обставини у справі, однак зробить із них неправильний висновок, суд має право зобов'язати такий орган прийняти акт на користь особи-позивача.

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

Істотним для адміністративно-судової процесуальної форми є питання про *строки* звернення до органу юстиції. Їх розмір має враховувати характер правового акта, дії, що оскаржуються. Особливих правил потребують строки оскарження нормативно-правових актів. Адже, по-перше, такий акт, регулюючи певні правовідносини, зачіпає права та свободи значного кола осіб. По-друге, нормативні акти розраховані на неодноразове застосування, внаслідок чого громадяни можуть «зіткнутися» із таким актом протягом всього періоду його дії. Тому обчислен-

---

<sup>1</sup> Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в правовом регулировании // Журнал российского права. — 1997. — № 6. — С. 11—20.

ня строку давності оскарження нормативного акта слід починати з моменту, коли особа зазнала протиправного впливу акта, а не з моменту набрання ним чинності.

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

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

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

<sup>1</sup> Рекомендація № К (89) 8 Комітету Міністрів державам-учасникам стосовно судового захисту в адміністративних справах, прийнята Комітетом Міністрів 13 вересня 1989 року на 428-й нараді заступників міністрів // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. — К.: Старий світ, 2006. — С. 488—496.

<sup>2</sup> Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 129.

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

Українське законодавство про адміністративне судочинство не визнає за державою (Автономною Республікою Крим, територіальною громадою) адміністративно-процесуальну правосуб'єктність. Однак висуває ряд аргументів, що свідчать про практичну доцільність залучення цих суб'єктів до адміністративного процесу як самостійних відповідачів. По-перше, у багатьох випадках територіальні органи публічної адміністрації виступають від імені центральних органів. Тому останні і виступатимуть відповідачами у справі. По-друге, з огляду на розгалуженість ланок публічної адміністрації особа може і не знати, якій конкретно адресувати свою вимогу. По-третє, у разі компенсації громадянину майнової або моральної шкоди цей тягар усе одно лягає передусім на бюджет (державний чи місцевий).

***Критерії, на основі яких суд оцінює законність оскаржуваного акта.***

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

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

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

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

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

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

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