М. М. Тернущак

КОНФЛІКТНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Монографія

Видавництво
РАЖДА
Ужгород, 2016

ББК 67.401(4УКР)
УДК 342 (477)
Т 35

Тернущак М. М.
Конфліктний адміністративний процес в Україні: Монографія / М. М. Тернущак. – Ужгород: Ґражда, 2016. – 96 с.

Автор:
Тернущак Михайло Михайлович, кандидат юридичних наук, викладач юридичних дисциплін Природничо-гуманітарного коледжу ДВНЗ «УЖНУ», доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та міжнародного кримінального права ДВНЗ «УжНУ» (за сумісництвом).

Рецензенти:
Бортник Н. П. – *доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».*
Суббот А. І. – *доктор юридичних наук, професор, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету державної податкової служби України.*

Рекомендовано до друку Методичною комісією Природничо-гуманітарного коледжу ДВНЗ «УЖНУ», протокол № 7 від 24.03.2016 р., як навчальний посібник з дисципліни «Адміністративний процес».

ISBN 978-966-176-117-8

© М. М. Тернущак, 2016
© Видавництво «Ґражда», 2016

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО 4
Про конфлікт в юридичних процесуальних відносинах 4
Введення в монографічне дослідження 6

РОЗДІЛ І.
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА
КОНФЛІКТНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ 8

1.1. Сучасне трактування адміністративного процесу:
теоретичний та нормативні аспекти 8

1.2. Специфіка та особливості предметів та порядків
розгляду конфліктних адміністративних справ 20

РОЗДІЛ ІІ.
ВИДИ ПРОВАДЖЕНЬ, ЩО ФОРМУЮТЬ СТРУКТУРУ
КОНФЛІКТНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ 27

2.1. Деліктне адміністративне провадження:
стадії, суб'єкти, публічний інтерес 27

2.2. Аналіз адміністративно-судочинського провадження:
юрисдикція адміністративних судів, підсудність
публічних спорів, стадії, суб'єкти, публічний інтерес 47

2.3.Правова характеристика провадження
з приводу розгляду скарг у порядку Закону
«Про звернення громадян» 83

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА 91

Нормативні джерела 91

Теоретична література 92

ВСТУПНЕ СЛОВО

ПРО КОНФЛІКТ
В ЮРИДИЧНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Дослідження місця та значення конфлікту в юридичному процесі є надзвичайно актуальним, оскільки проведення умовної градації процесуальних відносин, залежно від правової галузі, на конфліктні та неконфліктні надасть змогу на теоретично-правовому рівні осягнути повну глибину змісту та суті юридичних правовідносин.

Враховуючи чинну процесуальну кодифікацію (Кодекс адміністративного судочинства, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс) та зівставляючи її із правовими галузями в Україні, що їх охоплюють, у частині нормативної регламентації, відзначимо ключове місце юридичного конфлікту у контексті виникнення та розв'язання публічно-приватних спорів, які врегульовуються вищенаведеними кодифікованими актами.

У нормативних положеннях цивільного та господарського процесів (регулюються Цивільним процесуальним та Господарським процесуальним кодексами) встановлюються судові порядки розгляду та вирішення приватноправових спорів. Відповідним законодавством передбачається переважно позовна форма звернення. В свою чергу, кримінально-процесуальне законодавство (Кримінальний процесуальний кодекс) поряд із кодифікованим актом, що забезпечує нормативне регулювання інституту адміністративної відповідальності (Кодексом України про адміністративні правопорушення), не передбачає позовну форму звернення до судів задля вирішення публічних спорів, адже предметом даних справ виступатиме не позовна вимога, а саме правопорушення, у разі суспільної небезпеки – кримінальне, а в разі протиправності – адміністративне. Інший рід судового процесу, що належить до публічного, однак встановлює позовну форму звернення, як у цивільно-процесуальному та господарсько-процесуальному, – це адміністративне судочинство (врегульоване в Кодексі адміністративного судочинства України), змістом якого перш за все є оскарження рішень, дій чи бездіяльності владних суб'єктів (посадових осіб публічної адміністрації).

Усім вказаним різновидам юридичних процесів притаманний судовий порядок вирішення публічних та приватних спорів, враховуючи власну специфіку юрисдикції, підсудності та предмети справи. Виключеннями тут виступатимуть норми Кодексу про адміністративні правопорушення, де процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення передбачає не тільки судове вирішення, а й адміністративний порядок (про це більш докладно у підрозділі 2.1).

Тому, власне кажучи, відповідна позиція обумовлена тим, що будь-який чи то *публічний,* чи *приватний спір*, що вирішується в судовому порядку слід ототожнювати із *юридичним конфліктом*, який виникатиме при судовому вирішенні правового спору незалежно від предмета процесуальної справи. Свідченням цьому є місце та роль судових установ України, а саме загальних судів та так званих спеціалізованих адміністративних та господарських судів в системах судів загальної юрисдикції, які, відповідно до нормативних положень Конституції України та Закону «Про судоустрій та статус суддів», є професійними судовими установами, що згідно з європейськими стандартами забезпечують право кожного на справедливий суд, виступаючи в статусі процесуального арбітра, відповідального за розв'язання правових конфліктів.

З цього приводу можемо зробити висновок, що юридичний конфлікт в юридично-процесуальних відносинах матиме місце при:

по-перше, позовній формі звернення до суду (подача позовних заяв у порядках адміністративного, цивільного та господарського судочинства);

по-друге, у разі притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності (судове вирішення кримінальних та деліктних справ, у порядках, встановлених кримінально-процесуальним кодексом та кодексом про адміністративні правопорушення).

Інша річ, коли юридичний конфлікт виникатиме без судового урегулювання правового спору, тобто за відсутності звернення до суду. В цьому разі юридичний конфлікт тісно взаємопов'язаний із процесуальними правовідносинами щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів із владними повноваженнями (посадових осіб публічної адміністрації) в адміністративному порядку, що передбачає подання скарги вищій посадовій особі відносно посадової особи, відповідальної за попереднє рішення, дію чи бездіяльність, у межах структурної підлеглості (підпорядкованості). Законодавче регулювання власне адміністративного порядку оскаржен-

ня рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації, здійснюється Законом України «Про звернення громадян» (детальніше про зміст адміністративного порядку оскарження йтиметься у підрозділах 1.3 – 2.3).

Так ось, юридичний конфлікт при адміністративному оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, безперечно, теж матиме місце, кваліфікуючою ознакою чого, в цьому разі, виступатиме сама процесуальна форма звернення до публічної адміністрації – скарга.

У підсумку зазначимо, що конфлікт в юридичному процесі виникатиме у судових правовідносинах, причому незалежно від галузевої приналежності спору (при вирішенні публічного та приватного спору), а також під час адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб публічної адміністрації.

ВВЕДЕННЯ В МОНОГРАФІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

В монографічному дослідженні «Конфліктний адміністративний процес в Україні»:

- розглянуто адміністративні правовідносини, що складають предмети дисциплін адміністративного спрямування (адміністративного права, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності та адміністративного судочинства) через призму *юридичного конфлікту* як передумови їх виникнення;
- систематизовано положення чинної правової бази, яка на законодавчо-нормативному рівні регламентує різні інститути правових наук, зокрема інститутів адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства (юстиції), звернення громадян (права на звернення), в межах конфліктного адміністративного процесу;
- на основі теоретичного аналізу нормативно-правової бази та наукових напрацювань вітчизняної адміністративістики, подана авторська пропозиція (розроблений підхід), згідно з якою *«Адміністративний процес» доцільно розподіляти на конфліктний, сервісний та судовий*, а *«Конфліктний адміністративний процес» градувати на деліктне (юрисдикційне) провадження, адміністративно-судочинське провадження та провадження з приводу розгляду скарг у порядку Закону України «Про звернення громадян»*.

Структурно монографія складається із двох розділів, п'яти підрозділів, списку використаних нормативних та теоретичних джерел.

Розділ І «Юридична природа конфліктного адміністративного процесу» містить два підрозділи, в яких досліджено зміст та сутність конфліктного адміністративного процесу, розмежовано місця конфліктного, сервісного та судового адміністративних процесів у структурі єдиноначальної науки «Адміністративного процесу», окремо висвітлено предмети та процесуальні порядки розгляду конфліктних адміністративних справ.

У *розділі ІІ «Види проваджень, що формують структуру конфліктного адміністративного процесу»* здійснено правовий аналіз основних складових конфліктного адміністративного процесу, таких як деліктне провадження, адміністративно-судочинське провадження та провадження з розгляду скарг у порядку ЗУ «Про звернення громадян».

Зокрема, у підрозділі 2.1 окремими блоками розглянуто такі елементи деліктного адміністративного провадження: стадії, суб'єкти, публічний інтерес. У підрозділі 2.2, у рамках аналізу адміністративно-судочинського провадження, акцентовано увагу на юрисдикції адміністративних судів, підсудності публічних спорів, стадіях, суб'єктах та публічному інтересі. А у підрозділі 2.3, на основі правової характеристики положень ЗУ «Про звернення громадян», ґрунтовно досліджено процесуальний порядок розгляду, предмет оскарження та деякі аспекти адміністративно-правового статусу сторін провадження з розгляду скарг.

Отримані результати проведеного дослідження, висвітлені у монографії, пройшли апробацію у шістьох фахових статтях, обговорювалася на трьох міжнародних науково-практичних конференціях та при проведенні автором лекційних занять з дисциплін «Адміністративного права», «Адміністративного процесу».

Насамкінець, монографічне дослідження розраховане на цільову аудиторію завтрашніх юристів, які наразі опановують базиси юридичної справи у вищих навчальних закладах, коледжах, на факультетах юридичного спрямування (студентів, слухачів, магістрів), майбутніх науковців (аспірантів, ад'юнктів) та науково-педагогічних працівників вітчизняної правової школи.

РОЗДІЛ І.
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА КОНФЛІКТНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Сучасне трактування адміністративного процесу: теоретичний та нормативні аспекти

Адміністративний процес в Україні як юридична наука, що останнім часом бурхливо розвивається у частині примноження адміністративно-процесуальних норм та відповідно утворення все більшої кількості новітніх інститутів, займає одне з ключових місць серед комплексу правових дисциплін адміністративного циклу.

Практично радянський підхід, що юридичні процеси як окремі процесуальні правові дисципліни передбачають вивчення виключно судових правовідносин залежно від правової галузі, а саме правовідносин юридичного спору (конфлікту), є надзвичайно вузькоплановим. Якщо цей підхід можна застосовувати до кримінального процесу, де процесуальний судовий механізм розгляду кримінальних справ є очевидним та не підлягає кардинальному реформуванню, то з адміністративним процесом все дещо по-іншому.

Розпочинаючи із 2005 р., враховуючи реалізовану ініціативу законодавця щодо доцільності окремої кодифікації адміністративно-процесуальних порядків вирішення публічних спорів (прийняття Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ)), в Україні сформувалася окрема, самодостатня група правовідносин, яка надавала можливість оскаржувати рішення та діяння публічної адміністрації – *адміністративно-судочинські (*тотожні значення: *адміністративно-судові, відносини відповідальності публічної адміністрації перед суспільством)*. Ці правовідносини, а саме модель, згідно з якою адміністративно-судочинські відносини складають предмет науки «Адміністративного процесу», на цей час, є базовою.

Наразі вітчизняна практика свідчить, що в частині вивчення у вищих навчальних закладах нашої держави дисципліни «Адміністративний процес» самі положення адміністративно-процесуальної науки, що стосуються адміністративно-судових правовідносин врегульованих нормами КАСУ, розглядаються як ключові юридичні суспільні відносини, що формують предмет дисципліни адміністративного процесу.

Однак, аналізуючи норми чинного законодавства, цілком логічно вважати, що предмет адміністративного процесу є значно

ширшим. Це передусім зумовлено активною законодавчою імплементацією європейського впливу на трактування так званих сервісних (позитивних) відносин – відносин щодо надання адміністративних послуг державною та муніципальною публічною адміністрацією. У 2012 році наша держава відзначилася знаковою подією – на законодавчому рівні було прийнято Закон «Про адміністративні послуги», що, по-суті, встановлював діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування по наданню індивідуально-конкретних актів, що видавалися за зверненнями громадян, інших фізичних осіб та юридичних осіб публічно-приватного права, як діяльність з надання адміністративних послуг.

Дійсно позитивним наслідком ухвалення цього закону стало те, що в практичній площині, розпочалася реалізація ч. 1 ст. 9 та ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги» – активне утворення центрів надання адміністративних послуг в органах публічної адміністрації. В даний час практично в усіх обласних адміністраціях, органах самоврядування обласного значення, податкових інспекціях Державної фіскальної служби, територіальних органах Міністерства юстиції та інших органах публічного адміністрування успішно функціонують центри з надання адміністративних послуг. Тому впевнено можемо констатувати факт появи нових правовідносин реординаційного характеру – *відносин з надання адміністративних послуг* – у структурі вибудовування предмета сучасного адміністративного процесу.

Окрім цього, існує і інша група правовідносин – відносин відповідальності громадян та інших фізичних осіб перед державою, що зумовлюється протиправною поведінкою перших відносно нормативно-встановлених державних правил поведінки. Відповідні юридичні відносини, назва яких *правовідносини адміністративної відповідальності* (тотожні значення: *юрисдикційні, деліктні*), перш за все характеризуються конфліктністю їх виникнення, адже фактичною підставою настання є протиправна поведінка фізичної особи, яку, в свою чергу, законодавець кваліфікує як адміністративне правопорушення (тотожні значення: *проступок, делікт*).

Окремо необхідно зауважити, що вищеназвані правовідносини (адміністративно-судочинські, з надання адміністративних послуг (сервісні) та адміністративної відповідальності (деліктні)) є складовими окремих інститутів адміністративного права, інститутів *адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності*, що є передумовою активної дискусії

щодо місця даних інститутів та правовідносин в межах вітчизняної адміністративно-процесуальної науки. Це зумовлено тим, що:

по-перше, «Адміністративний процес», передусім в контексті вивчення адміністративного судочинства, як окрема юридична наука сформувався відносно нещодавно, а «Адміністративне право» вивчалося в юридичних школах України ще за радянських часів та з моменту здобуття Україною незалежності (1991 р.);

по-друге, серед базових інститутів адміністративного права, що ставали об'єктами дослідження та вивчення протягом дев'яностих та в перших роках двотисячних, був інститут адміністративної відповідальності, базовою правовою основою якого до сих пір є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) прийнятий ще у 1984 році;

по-третє, інститут адміністративної юстиції теж набув чітких правових (кодифікованих) меж тільки у 2005 році (набрання чинності КАСУ), а інститут адміністративних послуг – у 2012 році (прийняття ЗУ «Про адміністративні послуги»).

Між тим, сам термін «адміністративний процес», регламентований чинним законодавством, а саме п. 5 ч. 1 ст. 3 КАСУ, проголошує адміністративний процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. З точки зору законодавця, відповідна позиція не є несподіванкою, адже, слід зазначити, що законодавчий нормативний акт (КАСУ) регламентує саме адміністративно-судову діяльність (процес оскарження актів публічної адміністрації), а також необхідно враховувати юридичну природу правовідносин, які регулюються цим кодексом.

Втім, у разі якщо враховувати всю багатогранність адміністративного процесу, усі три групи правовідносин (адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності), наведене вище законодавче положення в контексті теорії адміністративного процесу втрачає свою актуальність. В даному випадку, на перший погляд, доцільно розмежовувати адміністративний процес на: *адміністративно-судовий* (регламентований КАСУ), *адміністративно-деліктний* (регламентований КУпАП), *адміністративно-сервісний* (регламентований ЗУ «Про адміністративні послуги»). Щодо відповідного розмежування існує і інший актуальний момент, а саме поділ попередньо наведених адміністративних процесів за критерієм конфліктності та неконфліктності, який, на нашу думку, потребує окремого аналізу.

Конфліктність як характерна ознака правовідносин адміністративного процесу притаманна адміністративно-судочинським

правовідносинам (адміністративно-судовому процесу) та відносинам адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктному процесу).

В першому випадку конфліктність в адміністративно-судовому процесі ототожнюється з юридично-судовим спором, що встановлює порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації та, в окремих випадках (спеціальних) надає змогу публічній адміністрації реагувати шляхом звернення до суду щодо обмеження конституційних прав, припинення та заборони певної діяльності суб'єктів приватного права.

Що стосується конфліктності в адміністративно-деліктному процесі, то вона виражається протиправною поведінкою фізичних осіб, що класифікується як адміністративне правопорушення. Вчинюючи адміністративне правопорушення, фізичні особи змушують уповноважених адміністративних органів (переважно правоохоронних) негативно реагувати, застосовуючи належні заходи публічного примусу (попередження, припинення та стягнення (відповідальність виражена санкцією)).

Неконфліктність є рисою сервісного адміністративного процесу, адже зміст публічного сервісу полягає в отриманні адміністративних послуг громадянами та іншими правовими суб'єктами. Процес надання адміністративних послуг публічною адміністрацією передбачає опрацювання звернення, визначення нормативно-процесуальної можливості задоволення відповідного звернення та надання індивідуально-конкретного акта у вигляді довідок, сертифікатів, посвідчень, ліцензій та інших документів, що посвідчуватимуть певний публічно-процесуальний статус та права суб'єкта.

Відносно спірне положення адміністративно-процесуальної науки стосується місця інших неконфліктних адміністративних проваджень, таких як: провадження щодо проходження публічної (державної та муніципальної) служби, нормотворчого, контрольного, атестаційного, страхового, освітнього, медичного, фінансового провадження у структурі адміністративного процесу. Цілковито вважати зазначені неконфліктні провадження складовими сервісного адміністративного процесу за аналогією із провадженням з надання адміністративних послуг дещо не логічно. Хоча юридична природа провадження щодо проходження публічної (державної та муніципальної) служби, значною мірою безпосередньо пов'язана із наданням адміністративних послуг населенню службовцями (посадовими особами публічної адміністрації) із сервісними повноваженнями.

В свою чергу, нормотворче провадження взагалі виступає першоосновою правозастосовної діяльності публічної адміністрації у частині надання адміністративних послуг (публічного сервісу). Контрольне, атестаційне, страхове, освітнє, медичне, фінансове провадження теж тісно взаємопов'язані із наданням адміністративних послуг, себто із публічним сервісом, як щодо видачі індивідуально-конкретних актів за наслідками їх реалізації (ліцензії, дипломи, медичні довідки, фінансово-правові документи тощо) так і при здійсненні контролюючих заходів стосовно процедур надання адміністративних послуг.

Тому можемо констатувати, що адміністративно-судовий та адміністративно-деліктний процес необхідно ототожнювати із конфліктним адміністративним процесом, а неконфліктний адміністративний процес – із сервісним адміністративним процесом.

Сучасне ж тлумачення адміністративного процесу здійснюється через призму зміни адміністративно-процесуального понятійного апарату.

Вітчизняні фахівці-адміністративісти використовують новітню термінологію, що частково змінила попереднє, особливо радянське, трактування науки адміністративного права та процесу, а також виступає як базис при написанні сучасних навчально-методичних, наукових праць із адміністративно-процесуальної тематики та у процесах складання навчально-наукових програм. Серед базової адміністративно-процесуальної термінології, що на цей час використовується науковцями у науково-викладацькій діяльності в першу чергу слід виділити такі юридичні категорії: «публічна адміністрація та адміністрування», «суб'єкт владних повноважень», «публічні правовідносини», «конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження», «адміністративно-деліктні провадження», «адміністративна послуга», «сервісна діяльність» та інші[1].

Зокрема, значної категоріальної трансформації набуло значення «предмети адміністративного права та процесу» у контексті публічно-сервісної діяльності владних адміністрацій та теорії адміністративно-процесуальної науки. Нині тлумачення та встановлення предметів адміністративного права та процесу передбачає реалізацію значно ширшого кола адміністративних правовідносин та використання дедалі більшої кількості адміністративно-правових норм. Як приклад, в контексті інтеграції вітчизняного законодав-

[1] Тернущак М.М. Окремі теоретико-правові підходи щодо визначення категорії «адміністративна послуга» / М.М. Тернущак // Соціологія права. – 2014. – № 3-4(10-11). – С. 106-107.

ства у європейський простір шляхом активної імплементації західних практик та норм, не є цілком правильним, підхід, згідно з яким предмет адміністративного права встановлюється як сукупність управлінських відносин, що складаються у сферах державного управління при організації чи здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій органами держави та місцевого самоврядування.

Це тлумачення сповна відображає весь спектр публічних правовідносин, їх різноманіття та особливості. Вважаю правильнішим визначення предмета адміністративного права через призму сукупності публічних правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються у рамках чотирьох напрямів реалізації: 1) правовідносин публічного адміністрування (державного, муніципального та громадського управління); 2) адміністративно-судочинських правовідносин (адміністративної юстиції); 3) адміністративно-деліктних правовідносин (адміністративної відповідальності); 4) правовідносин з приводу надання публічних послуг сервісного типу – адміністративних послуг.

Діяльність державних органів (переважно органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію публічних прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільного життя, вже визначається як «публічне адміністрування», а не як «державне та муніципальне управління».

Дедалі частіше в термінологічному обігу адміністративно-процесуальної науки вживаються категорії «конфліктного та неконфліктного адміністративного процесу», що прийшли на зміну «юрисдикційному та неюрисдикційниму адміністративному процесу».

Вище зазначалося, що активна законодавча нормотворча діяльність у частині реалізації адміністративної реформи, суспільне прагнення змін щодо процедур обслуговування громадян чиновницьким апаратом, мінімізація необґрунтованих бюрократичних перепон та інших негативних факторів посприяли появі (законодавчому регулюванню) у 2012 році нового інституту адміністративного права та процесу – інституту адміністративних послуг – шляхом прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».

Що ж стосується юридичної категорії «адміністративний процес», слід зауважити, що відповідну категорію теж не оминули зміни у частині її адміністративно-термінологічного вираження. Серед всього обсягу публічних правовідносин, адміністративно-процесуальні відносини охоплюють широкий спектр адміністративно-правової регламентації, характеризуються як конфліктністю

(адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські), так і неконфліктністю (правовідносини з надання адміністративних послуг) їх виникнення.

Тому задля формування певного суб'єктивного розуміння адміністративного процесу необхідно звернутися до теоретичних наукових досліджень вітчизняної адміністративно-процесуальної науки.

Так, О. Кузьменко адміністративний процес розглядає як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ[1] [2]. По-суті, це ж визначення міститься і у «Курсі адміністративного права України» за загальною редакцією В. Колпакова, О. Кузьменко, І. Пастуха та В. Сущенка[3]. Причому досліджуючи історичний аспект формування різного роду трактувань категорії «адміністративний процес» у період розвитку радянського права, О.В. Кузьменко виокремлює три основні концепції тлумачення поняття «адміністративний процес». Це:

1) «юрисдикційна концепція», згідно з якою адміністративний процес – регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, та діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу;

2) «судова концепція адміністративного процесу», що передбачає діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки;

3) «управлінська концепція адміністративного процесу», що трактувалася як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановлюваного порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права[4].

Т. Коломоєць, як і О. Кузьменко, поділяє позицію про розмежування на три основні підходи щодо визначення категорії «адмі-

---

[1] Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – С. 21.

[2] Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К : Юрінком Інтер, 2013. – С. 35.

[3] Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д, Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 411.

[4] Там само. – С. 408-410.

ністративний процес». Юрисдикційний підхід, тобто вузьке його значення, передбачає розгляд адміністративних справ про адміністративні правопорушення, а саме порядок застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Управлінський підхід (широке значення) – урегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади та іншими уповноваженими чинним законодавством органами. Судочинський підхід, що визначається як судовий розгляд адміністративних справ (публічно-правових спорів) згідно з компетенцією адміністративних судів[1]. Щодо загального трактування адміністративного процесу, то автор дає таке його визначення – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально визначених справ[2].

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією професора В. Авер'янова юридично-процесуальна категорія «адміністративний процес» трактується в межах вузького та широкого значень. Вузьке значення адміністративного процесу передбачає його тлумачення як врегульованої нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає у врегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державної влади[3].

О. Бандурка, М. Тищенко та В. Бортник вважають, що адміністративний процес – це вид юридичного процесу, врегульований нормами адміністративного права, діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави (органів виконавчої влади), їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкрет-

---

[1] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 211-212.

[2] Там само, С. 215.

[3] Словник базової термінології з адміністративного права: Навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – С. 13.

них справ[1]. Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти розгляд справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення[2].

І. Тацишин юридичну категорію «адміністративний процес» розглядає як застосування норм матеріального адміністративного права при реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їх повноважень у процесі вирішення певних адміністративних справ та спорів, що виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин[3].

Навчальний посібник «Адміністративне право. Загальна частина» за редакцією С. Алфьорова, С. Ващенка, М. Долгополова та А. Купін містить таке визначення адміністративного процесу: врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, та спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин[4].

З. Кісіль та Р. Кісіль, розглядаючи категорію «адміністративний процес», визначають два основні варіанти його визначення: «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес». Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, з оцінки правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також щодо необхідності, в обумовлених законом випадках,

---

[1] Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К. : Літера ЛТД, 2002. – С. 12; Адміністративне право України: навч. посіб. / В. А. Бортник. – К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2013. – С. 90; Адміністративне право : Підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – С. 228.

[2] Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – С. 235.

[3] Тацишин І. Б. Адміністративне право України : Навч. посібник. – Львів : «Новий Світ-2000», 2012. – С. 144.

[4] Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : Навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – С. 75.

застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес автори пов'язують із управлінськими процесуальними діями, що розглядаються як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин[1].

Е. Демський зазначає, що адміністративний процес як один із видів юридичного процесу регламентує порядок та умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства[2].

Як бачимо, вітчизняні науковці при трактуванні адміністративного процесу використовують здебільшого три-, дво- та одновимірні концепції визначення, розподіляючи відповідну категорію на «юрисдикційний – управлінський – судовий процес», «юрисдикційний (вузьке значення) – процедурний (широке) процес» та «управлінський процес». При цьому при тлумаченні адміністративного процесу вченими застосовується різноплановий понятійний апарат: як на основі радянської концепції розвитку дисциплін адміністративного циклу – державного управління, так і сучасної європейської – публічного адміністрування.

Узагальнюючи вищезазначені теоретичні та нормативні положення адміністративно-процесуальної науки, автор пропонує власне формулювання структурної побудови правової категорії «адміністративний процес»:

Перше. Сучасна теорія адміністративно-процесуальної науки розглядає категорію «адміністративний процес» через призму трьох основних підходів її визначення.

Перший підхід – *конфліктний (у разі вирішення справ у порядку КУпАП – юрисдикційний) адміністративний процес*, який полягає у розв'язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судочинських справ, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян згідно із ЗУ «Про звернення громадян»). Тобто, адміні-

[1] Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. – 3-тє вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 429-430.

[2] Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 111-112.

стративно-конфліктний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб'єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб'єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядках) або суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних повноважень (фізичних, юридичних осіб) у порядку адміністративного судочинства.

Другий підхід – *сервісний (неконфліктний (неюрисдикційний) управлінський)) адміністративний процес*, що характеризується неконфліктною діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ щодо фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями (правовідносинами з надання адміністративних послуг), а також відомчо-організаційною діяльністю публічної адміністрації (правовідносини публічного управління), зокрема і організацією правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення суб'єктів публічної адміністрації.

Третій підхід – *судовий адміністративний процес*, що полягає у діяльності судових установ (адміністративних судів та загальної юрисдикції) з розгляду та вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) у порядках визначених КАСУ та КУпАП.

Друге. Будь-яке із вищезазначених трактувань адміністративного процесу містить характерні складові, у яких регламентовані процедури та порядки реалізації. Згідно з теорією адміністративного процесу, такими складовими (елементами адміністративного процесу) слід вважати адміністративні провадження.

Адміністративне провадження – комплекс процесуальних дій суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб (сторін процесу) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (індивідуально-конкретних), врегульованих адміністративно-правовими нормами.

Відповідно, конфліктний адміністративний процес складатиметься з таких адміністративних проваджень:

1) адміністративно-судочинського провадження;

2) деліктне адміністративне провадження (провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційне);

3) провадження з приводу розгляду скарг громадян згідно із ЗУ «Про звернення громадян».

Адміністративно-судочинське провадження – діяльність адміністративних судових установ щодо розгляду та вирішення адміністративних справ в порядку КАСУ.

Відповідна пропозиція щодо структурної побудови за формулою «адміністративний процес: 1) адміністративно-судочинське провадження; 2) юрисдикційне (деліктне) адміністративне провадження; 3) провадження з приводу розгляду скарг громадян в адміністративному порядку (врегульоване нормами ЗУ «Про звернення громадян»)», є дискусійною, та суперечить кодифікованим положенням КАСУ, згідно з якими сукупність проваджень (з розгляду справ у судах першої інстанції, апеляційної та касаційної інстанцій) є складовими адміністративного процесу (судочинства).

Деліктне адміністративне провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, юрисдикційне) – діяльність судів загальної юрисдикцій, органів виконавчої влади (вищих посадових осіб територіальних органів), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні делікти, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходів публічного попередження, публічного припинення (зокрема заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП) та заходів публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Провадження з приводу розгляду скарг згідно із ЗУ «Про звернення громадян» – оскарження індивідуально-конкретних рішень органів публічної адміністрації (посадових осіб), в порядку визначеному ЗУ «Про звернення громадян», а саме до вищестоящого органу (посадової особи) відносно органу (посадової особи), який прийняв рішення.

Сервісний адміністративний процес містить такі адміністративні провадження: 1) провадження з надання адміністративних послуг (дозвільне (довідкове), реєстраційне, ліцензійне, соціальне та ін.); 2) провадження щодо проходження публічної (державної та муніципальної) служби (складається із заходів організаційного характеру: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інфор-

маційного тощо); 3) нормотворче; 4) контрольне; 5) атестаційне; 6) страхове; 7) освітнє; 8) медичне; 9) фінансове.

Судовий адміністративний процес, як і конфліктний адміністративний процес, складається із адміністративно-судочинського провадження та провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (провадження у справах про адміністративні правопорушення).

Окремо слід звернути увагу на провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме – відповідне провадження необхідно відносити до судового адміністративного процесу тільки в тому разі, якщо повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративного правопорушення належать судам загальної юрисдикції.

1.2. Специфіка та особливості предметів та порядків розгляду конфліктних адміністративних справ

Міждисципілінарні зв'язки адміністративного процесу із такими галузевими публічними дисциплінами як адміністративне право, кримінальне право та кримінальний процес обумовлені різновидністю публічних правовідносин, що складають сучасний предмет адміністративного процесу. Насамперед звернемо увагу на весь спектр правовідносин, що наповнюють відповідний предмет даної дисципліни.

Як уже зазначалося вище, існує декілька підходів щодо трактування адміністративного процесу (зазвичай використовується поділ на широке та вузьке тлумачення адміністративного процесу). Більше того, адміністративний процес можна розглядати через призму судових правовідносин (адміністративного судочинства), юрисдикційних правовідносин (адміністративної відповідальності), сервісних правовідносин (з надання адміністративних послуг), відомчо-управлінських (адміністративного забезпечення публічної адміністрації).

На наш погляд, адміністративний процес – це багатогранна публічна дисципліна, що базується на вивченні трьох основних китів – видів публічних правовідносин, а саме: конфліктних, сервісних та судових[1]. Власне кажучи, відповідні правовідносини відмежовуються один від одного особливостями своєї юридичної природи.

[1] Тернущак М.М. Щодо сучасного трактування адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 174 – 177. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3_2015/53.pdf

Юридична природа адміністративних правовідносин конфліктного характеру обумовлена спірністю їх виникнення, а саме це може бути і протиправна поведінка, що кваліфікуватиметься як адміністративне правопорушення, сюди слід відносити і публічні спори щодо індивідуально-конкретних справ з публічною адміністрацією. Отож, публічно-правові відносини конфліктного циклу в рамках предмета адміністративного процесу складатимуть правовідносини адміністративної відповідальності (регламентовані КУпАП), адміністративно-судочинські (регулюються КАСУ) та публічні відносини з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом «Про звернення громадян».

Що стосується адміністративних правовідносин сервісного характеру (з надання адміністративних послуг), їх юридичної природи та місці серед інших адміністративних суспільних відносин, то тут слід зазначити, що вони є новелою публічного адміністрування. Адже практичні механізми реалізації європейських практик публічного адміністрування щодо надання адміністративних послуг вперше в Україні були продемонстровані у 2008 р. у м. Вінниця, де за ініціативою тодішнього мера В. Гройсмана було створено при муніципальній адміністрації центр надання адміністративних послуг «Прозорий офіс».

Інший позитивний приклад, що став поштовхом процесів наслідування створення подібних центрів при муніципальних органах та місцевих державних адміністраціях, був реалізований під час трансформації фіскальних органів, за часів функціонування Міністерства доходів і зборів (кінець 2011 та у 2012 рр.), і стосувався утворення при державних податкових інспекціях всіх рівнів центрів обслуговування платників (податків) – як центрів, що надають адміністративні податкові послуги.

Непересічною подією вітчизняного законотворення стало те, що у 2012 р. був прийнятий закон «Про адміністративні послуги», який, по-суті, регламентував інститут адміністративних послуг в системі чинного законодавства. Місце ж реординаційних правовідносин (надання адміністративних послуг) серед інших адміністративних відносин є неодмінно важливим. Однак, враховуючи особливості вітчизняного менталітету, що демонструє нам укорінення принципів підпорядкованості державній системі, активного корупційного аспекту в практично всіх сферах публічного адміністрування та інших негативних проявів, місія першочерговості відповідних правовідносин, безумовно, нівелюється. Тому необхід-

но змінювати психологію громадян відносно взаємовідносин з публічною адміністрацією.

У свою чергу, судові адміністративні відносини надають можливість справедливого та неупередженого суду в спорах із публічною адміністрацією. Між тим інститут адміністративної юстиції – теж, так би мовити, нормативна новація, адже тільки у 2004 р. був прийнятий окремий кодифікований акт – Кодекс адміністративного судочинства (КАС) та видана низка указів Президента щодо створення окремих судових установ в системі судів загальної юрисдикції (окружних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду) із правом розгляду виключно адміністративних справ.

Отож, відобразивши багатогранність юридичної природи публічних правовідносин, що складають предмет адміністративного процесу, пропонуємо зупинитися на правовідносинах конфліктного типу, а саме на безпосередньому предметі відповідного наукового дослідження[1].

Конфліктність як характерна ознака та особливість адміністративного процесу, юрисдикційність та деліктність адміністративних справ, а також окремий судовий порядок розгляду публічних спорів адміністративного спрямування ставали об'єктами наукових зацікавлень вітчизняних вчених-адміністративістів, що відобразилося у низці відомих праць, зокрема А. Комзюка, А. Матіоса, В. Бевзенка, В. Колпакова, Д. Лівшица, Д. Лук'янця, Н. Александрової, О. Миколенка, Р. Куйбіди, Р. Мельника, С. Ківалова, С. Пєткова, Т. Гуржій, Т. Коломоєць, О. Кузьменко та інших.

Юридична специфіка конфліктного адміністративного процесу відображається різноплановістю сукупності публічних правовідносин, характерними рисами яких є наявність адміністративного (публічно-правового) спору.

Нормативні положення теорії конфліктного адміністративного процесу передбачають розв'язання низки типових адміністративних справ, а саме: *справ про адміністративні правопорушення* (юрисдикційних (адміністративно-деліктних), порядок розгляду встановлений КУпАП), *адміністративно-судових* (справ, що вирі-

[1] Ternushchak M. On the Legal Nature of the Disputed Administrative process in Ukraine [Електронний ресурс] / M.M. Ternushchak // The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 87-91. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/ternushchak_22.pdf

шуються в порядку КАСУ) та *справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян в адміністративному порядку* (порядок розгляду встановлений ЗУ «Про звернення громадян»). Відповідно, виглядатиме цілком логічним таке визначення: адміністративний конфліктний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб'єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб'єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядках) або суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних та юридичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних повноважень у порядку адміністративного судочинства[1].

Так, найбільш кваліфікуючими особливостями адміністративно-деліктних (про адміністративні правопорушення) справ є подвійний механізм розгляду та вирішення даних справ та чіткість визначення предмета. Йдеться про те, що, відповідно до виду правопорушення, КУпАП надає можливість вирішувати адміністративно-юрисдикційні справи судовим установам (загальної юрисдикції) та адміністративними державними та муніципальними органами (перелік органів встановлений гл. 22 КУпАП)[2], а предмет справ про адміністративні правопорушення – це протиправна поведінка (діяння (дія, бездіяльність)) осіб.

Для обговорення та встановлення предмета адміністративно-судових справ, порядок вирішення яких регламентований нормами КАСУ, необхідно звернутися до таких норм КАСУ як ч. 2 ст. 17 та ч. 4 ст. 50, а саме до юрисдикції адміністративних судів. Так ось, загальні предмети адміністративного судочинства, на наш погляд, складають: рішення (нормативні та індивідуально-конкретні акти), діяння (дії, бездіяльність) публічної адміністрації; процесуальна діяльність, пов'язана з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби; реалізація компетенції публічної адмі-

---

[1] Тернущак М.М. Щодо сучасного трактування адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 174 – 177. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3_2015/53.pdf

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

ністрації у сферах управління та делегованих повноважень; процесуальна діяльність з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; процесуальна діяльність, пов'язана з виборчими процесами чи процесом референдуму (як приклад: уточнення списку виборців, оскарження рішень ДВК, ОВК, ТВК, ЦВК та інші); рішення та діяння розпорядника публічної інформації у частині доступу до публічної інформації; тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації)[1].

Також слід наголосити на особливому судовому порядку розгляду адміністративно-судочинських справ окремими судами, який вказує на те, що адміністративними судами під час вирішення адміністративних справ, відповідно до норм КАСУ (ст. 18, 19), виступатимуть: по-перше, загальні місцеві суди (суди загальної юрисдикції); по-друге, спеціалізовані адміністративні суди (окружні адміністративні суди на рівні областей та м. Києва, Вищий адміністративний суд).

Стосовно адміністративного порядку розгляду та вирішення справ щодо розгляду скарг громадян в порядку, встановленому ЗУ «Про звернення громадян»: по-перше, передбачається розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурній побудові органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи) відповідального за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акта); по-друге, адміністративний порядок розгляду публічних спорів, на етапах опрацювання звернення (розгляду скарги до моменту винесення рішення) виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи [14][2], однак в подальшому законодавцем не заборонено

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238 – 240. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

звертатися до суду щодо оскарження рішення, прийнятого за результатами адміністративного перегляду справи (адміністративного порядку). Більше того, ч. 4 ст. 99 КАСУ чітко проголошує, що позивачу при використанні можливості досудового порядку вирішення спору (адміністративного порядку) встановлюється місячний строк звернення до суду[1], на відміну від загального строку, що становить шість місяців.

Предмет же оскарження у даних справах висвітлюється у скарзі, яка згідно зі ст. 3 Закону «Про звернення громадян» є однією із форм звернень до публічної адміністрації, а саме вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб[2]. Піддаючи детальному аналізу вищевказану норму, спробуємо розглянути предмет оскарження через призму розроблення власної видової класифікації цієї категорії за трьома критеріями.

Перший критерій: залежно від цільової мети оскарження (звернення):

- звернення, де предметом оскарження виступатиме вимога про поновлення конституційних прав у різних сферах публічного адміністрування процесуальних прав суб'єкта оскарження;
- звернення, де предметом оскарження вважатиметься – вимога щодо захисту законних інтересів громадян (суб'єкта оскарження).

Другий критерій: за формами порушення процесуальних прав та інтересів суб'єктів звернень:

- звернення, у якому предмет оскарження – це протиправна діяльність публічної адміністрація (активний предмет);
- звернення, у якому предмет оскарження – протиправна бездіяльність публічної адміністрації (пасивний предмет);
- звернення, у якому предмет оскарження виступатиме як обмежуюча нормотворча діяльність стосовно конкретного суб'єкта, тобто протиправна індивідуально спрямована діяльність (у частині прийняття та видання нормативно-правового акта (індивідуально-конкретного рішення)).

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Третій критерій: за адресною спрямованістю звернення (критерій, що окреслює правильність вибору належного суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкта, до якого необхідно оскаржувати певне діяння чи рішення) відносно суб'єкта, що вчинив протиправне діяння (за субординаційним принципом), до суб'єкта оскарження (сторони, що постраждала від діяння публічної адміністрації)):

- звернення, у якому предмет оскарження спрямовується державним органам (їх посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);
- звернення, у якому предмет оскарження відсилається муніципальним органам (їх посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);
- звернення, у якому предмет оскарження спрямований на службових осіб підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян[1].

Таким чином, юридична природа основних адміністративних справ, які складають окремі конфліктні адміністративні провадження, що, в свою чергу, наповнюють конфліктний адміністративний процес, обумовлена власними особливостями предмета та порядками розгляду[2].

[1] Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238-240. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

[2] Ternushchak M. On the Legal Nature of the Disputed Administrative process in Ukraine [Електронний ресурс] / M.M. Ternushchak // The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 87-91. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/ternushchak_2.pdf

РОЗДІЛ ІІ.
ВИДИ ПРОВАДЖЕНЬ, ЩО ФОРМУЮТЬ СТРУКТУРУ КОНФЛІКТНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Деліктне адміністративне провадження: стадії, суб'єкти, публічний інтерес

Наразі в Україні триває активна фаза реформаційних процесів, що стосуються діяльності публічної адміністрації. Зокрема, знаковою подією законодавчо-правового закріплення норм, які б стосувалися мінімізації перепон бюрократичного та корупційного характеру, на отримання послуг від суб'єктів владних повноважень, стало прийняття у 2012 р. Закону «Про адміністративні послуги». Варто зазначити, що ухвалення даного Закону також суттєвим чином відобразилося і на зміні загальновстановлених теоретичних положень окремих юридичних галузей.

Галузеві юридичні дисципліни «Адміністративного права та процесу» на цей час вивчають у розрізі правовідносин конфліктного та сервісного характерів.

Серед іншого, широкий резонанс викликають і реформи в правоохоронних органах. Однією із них, напевне, найбільш обговорюваною, є реформа у структурі органів внутрішніх справ, а саме реорганізація окремих структурних підрозділів (державної автоінспекції, патрульно-постової служби) в патрульну поліцію.

Враховуючи адміністративно-процесуальну теорію, на відміну від сервісних, неконфліктних правовідносин, дану реформу слід ототожнювати із конфліктною діяльністю правоохоронних суб'єктів адміністрування. Адже метою створення відповідного структурного підрозділу внутрішніх справ повинна стати чітка превенція, реагування та фіксація адміністративних правопорушень, які якраз і виступають предметами конфліктних юрисдикційних адміністративних правовідносин[1].

В цьому контексті конфліктно-юрисдикційні правовідносини полягають у розв'язанні (розгляді та вирішенні) справ про адміністративні правопорушення. У ширшому варіанті, адміністративно-

[1] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

конфліктні юрисдикційні (деліктні) правовідносини слід визначати як діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, предметом яких виступають протиправні дії осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

Як і будь-який юридичний процес, конфліктний адміністративний процес складається з певних структурних складових, що співвідносяться за принципом «загальне-особливе», у нашому випадку – це адміністративні провадження. Враховуючи все вищенаведене, доцільно розподіляти конфліктний адміністративний процес на: адміністративно-судочинське провадження, деліктне адміністративне провадження, провадження з приводу розгляду скарг громадян у порядку, визначеному положеннями Закону «Про звернення громадян».

Для повноцінного аналізу юридичної природи деліктного адміністративного провадження відразу необхідно звернутися до першочергових правових інституційних витоків, а саме до інституту адміністративної відповідальності.

Юридичну категорію «адміністративна відповідальність» досліджували практично всі вітчизняні адміністративісти. Більше того, на території нинішньої України відповідний інститут має вагому історію правового закріплення та набував кодифікованої форми починаючи з далекого 1927 р. В цьому контексті прослідковується неодмінна необхідність звернутися до теоретичних надбань вітчизняної адміністративно-процесуальної науки, саме до думок та напрацювань вітчизняних вчених, що займалися науковими пошуками удосконалення нормативних та теоретичних положень інституту адміністративної відповідальності.

Т. Коломоєць категорію «адміністративна відповідальність» тлумачить як негативну форму реагування з боку органів держави на відповідні категорії протиправних адміністративних проступків, за які передбачено заходи адміністративного примусу у вигляді накладення адміністративних стягнень[1].

В. Колпаков відповідну категорію розглядає як примусове, з додержанням нормативно встановлених процедур, застосування заходів публічного примусу уповноваженим адміністративним ор-

[1] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 259.

ганом (посадовою особою) до осіб, які вчинили протиправні адміністративні делікти[1].

А. Матіос пропонує визначення, згідно з яким адміністративна відповідальність – це накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, що діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, які для цих осіб стають обтяжуючими наслідками матеріального чи морального характеру[2].

О. Миколенко виходячи із положень чинного адміністративно-деліктного законодавства під категорією «адміністративна відповідальність» розуміє вид юридичної відповідальності, яка настає за вчинення адміністративного проступку і полягає в накладенні органами адміністративної юрисдикції в особливому процесуальному порядку на правопорушників адміністративних стягнень та на правопорушників-неповнолітніх – заходів впливу, завдяки чому реалізується обов'язок особи, що вчинила адміністративний проступок, перетерпіти передбачені законодавством обмеження матеріального, морального та організаційного характеру[3].

Фахівці одеської адміністративно-правової школи С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова дійшли висновку, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що характеризується наступними ознаками: настає на підставі норм права за порушення правових норм, пов'язана з державним примусом, призначається державними органами, її підставою є адміністративний проступок, накладається як на індивідуальні, так і на колегіальні суб'єкти, у більшості випадків передбачений позасудовий порядок розгляду та вирішення справ [4].

Д. Лук'янець вказує на доцільність трактування категорії «адміністративна відповідальність» в декількох значеннях, а саме: як порядків застосування стягнень, як обов'язків зазнати обмежень унаслідок застосування стягнення, як вияв примусового методу державного управління та як реакції на правопорушення. Причому автор, об'єднавши вищенаведені положення, дійшов висновку, що

---

[1] Адміністративна відповідальність (адміністративне-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 76.

[2] Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. – К. : Знання, 2007. – С. 212.

[3] Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : Навчальний посібник. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. – С. 15-16.

[4] Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – 5-те вид., перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – С. 90-91.

сутністю адміністративної відповідальності виступає механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення[1].

Безпосередньо зупинившись на аналізі зазначених вище теоретичних положень відносно визначення адміністративної відповідальності, дозволю собі акцентувати увагу на формальних розбіжностях у позиціях згаданих науковців.

По-перше, в теоретичному розрізі адміністративну відповідальність тлумачать і як негативну форму реагування уповноважених суб'єктів адміністрування на проступки чи імперативне додержання встановлених процедур у частині застосування заходів публічного примусу або як встановлений порядок застосування адміністративних санкцій.

По-друге, в нормативно-встановленому розрізі це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

Тому, на моє переконання, формування єдиної думки з приводу розуміння категорії «адміністративна відповідальність» не є самоціллю науковців та науки адміністративно-процесуального права. Оскільки будь-яке трактування, як в теоретичному, так і в нормативно-практичному розрізах є доцільним та містить цінні рекомендації перш за все для юридичних наук, предметом яких виступатиме інститут адміністративної відповідальності.

Взагалі, на мою думку, головним є те, що зміст адміністративної відповідальності полягає саме у її процесуальному значенні для практичної реалізації. Себто, в першу чергу, необхідно акцентуватися на положеннях, які визначають сукупність низки необхідно-обумовлених процесуальних дій, що в загальному складають стадійність та етапізацію юрисдикційного адміністративного провадження (провадження про адміністративні правопорушення), а саме на порушенні провадження, застосуванні заходів публічного примусу, розгляді провадження та винесенні рішення по справі[2].

---

[1] Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – С. 28.

[2] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

Саме ж конфліктне деліктне адміністративне провадження, враховуючи норми КУпАП, – це діяльність судів загальної юрисдикцій, органів виконавчої влади (переважно територіальних), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходів публічного попередження та припинення (зокрема, заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП) та заходів публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Якщо ж підходити до цього визначення з теоретичної сторони, то під деліктним провадженням слід розглядати комплекс процесуальних порядків по розгляду та вирішенню справ адміністративної юрисдикції з приводу притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій:

1) порушення провадження;

2) застосування заходів публічного примусу (залежно від видів заходів публічного примусу стадія є факультативною);

3) розгляд провадження;

4) винесення рішення у справі[1].

Стадії деліктного адміністративного провадження

Перша стадія (регламентована гл. 19 ст. 254-257 КУпАП), порушення провадження, передбачає складання уповноваженою посадовою особою адміністративного органу та судового органу протоколу про адміністративне правопорушення (за необхідності практично у всіх складах адміністративних правопорушень за винятком деліктних проваджень, де згідно з КУпАП складення протоколу не потребується). Після цього процесуальним порядком встановлено, що протокол та інших супровідні матеріали (заява, пояснювальна записка, схема дорожньо-транспортної пригоди, рапорт інші документи), надсилаються за підвідомчістю в судовий

[1] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

чи адміністративний орган (посадовій особі) для вирішення справи[1].

Друга стадія (регулюється гл. 19 ст. 259, гл. 20 КУпАП, ст. 31-46 Закону України «Про національну поліцію», ст. 16-18 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», ст. 19-20 ЗУ «Про державну прикордонну службу України») полягає у застосуванні заходів публічного примусу.

Враховуючи теорію інституту адміністративної відповідальності, до відповідних заходів потрібно відносити:

- заходи адміністративного попередження;
- заходи адміністративного припинення;
- заходи адміністративного покарання (стягнення).

Зміст заходів адміністративного попередження як складової частини публічного примусу полягатиме, з одного боку в діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та військових органів) щодо забезпечення правопорядку, безпеки громадськості від можливої протиправної поведінки у вигляді вчинення адміністративних проступків, тільки за умови, якщо їх вчинення передбачається, а з іншого – це діяльність публічної адміністрації з недопущення настання негативних матеріальних та фізичних наслідків певної надзвичайної події природного та техногенного характерів[2].

Так, публічний примус в адміністративно-деліктному провадженні, а саме вчасне та ефективне застосування заходів адміністративного попередження та припинення правоохоронними органами, є важливим в контексті забезпечення громадського порядку та, особливо, державної безпеки.

На цей час, довіра суспільства до діяльності публічної адміністрації є занадто низькою. Навіть враховуючи те, що в Україні поступово розвивається публічний сервіс (діяльність центрів з надання адміністративних послуг та надання публічних послуг онлайн через електронні ресурси владних органів), загальне негативне враження від функціонування адміністративних органів фор-

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

[2] Тернущак М.М. Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 146-149. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/6_2015/43.pdf

мується, перш за все, за рахунок діяльності правоохоронних інституцій у частині застосування публічного примусу. На жаль, громадянське суспільство публічний примус правоохоронних органів (здебільшого органів внутрішніх справ) сприймає неоднозначно, в більшості несхвально, та ототожнює із певними репресивними, в деякій мірі, жорстокими методами, що є цілком логічним з огляду на попередні буремні події.

Певною мірою підливають масла у вогонь і окремі аспекти діяльності правоохоронних органів, а саме – пережитки радянської системи управління, які стосуються виконання планових показників поліцейськими органами. Так, в інших сферах публічного адміністрування, таких як економічна та соціальна, попереднє прогнозування у частині об'єктивного з'ясування потенційних майбутніх результатів вважатимемо актуальним, але аж ніяк не в правоохоронній сфері, особливо при попередньому встановленні планової кількості кримінальних та адміністративних правопорушень, адже яким чином суспільство позитивно оцінюватиме діяльність правоохоронної адміністрації, якщо ключовим критерієм ефективності її діяльності виступає кількісний, а не мінімізуючий критерій[1].

Тому застосуванню заходів адміністративного попередження відведено ключову роль при процедурі об'єктивної фіксації адміністративних правопорушень, поскільки від фахового реагування правоохоронних органів залежатиме як подальший рух публічно-конфліктної справи, так і публічно-правовий статус учасників адміністративно-деліктного провадження. Ще великий Чезаре Беккарія писав: «Лучше предупреждать преступления, чем наказывать. В этом – главная цель всякого хорошего законодательства, которое является искусством вести людей к возможному большему счастью или к возможному меньшему несчастью, если говорить об общем итоге добра и зла в жизни»[2].

Посилаючись на положення вищевказаних нормативно-правових актів перелік заходів адміністративного попередження вклю-

---

[1] Тернущак М. М. Важливість застосування заходів адміністративного попередження задля забезпечення правопорядку / М. М. Тернущак // Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства: збірник матеріалів IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 4 грудня 2015). – ПВНЗ «Кіровогр. інст. держ. та муніцип. управл. Класичн. приват. універ.». – Кіровоград : «КОД», 2015. – С. 124-127.

[2] Беккариа, Чезаре. О преступлениях и наказаниях : пер. с итал. / Чезаре Беккариа. – К. : Ин Юре, 2014. – С. 222.

чає вимогу залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів; запровадження комендантської години; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису; здійснення прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів; опитування особи; особистий огляд, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, поверхневу перевірку, огляд речей та огляд вантажу, транспортних засобів; перевірку документів осіб; перевірку дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; проникнення до житла чи іншого володіння особи; супроводження транспортних засобів, товарів та предметів; фіксацію біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду та інші.

Якщо ж застосування заходів адміністративного попередження не досягатиме необхідного результату чи то за необхідності припинення адміністративного правопорушення, доцільно застосовувати ще рішучіші та жорсткіші заходи, а саме заходи адміністративного припинення. Відповідно, заходами адміністративного припинення є діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та військових органів), спрямована на припинення протиправної поведінки, усунення шкідливих наслідків та забезпечення умов подальшого притягнення осіб, що вчинили правопорушення, до адміністративної відповідальності, а в разі надзвичайних подій дані заходи спрямовані на мінімізацію негативних наслідків [1].

Перелік заходів адміністративного припинення налічує такі:

- адміністративне затримання;
- безпосередній фізичний вплив (застосування сили) на осіб, що продовжують вчиняти протиправні дії;

[1] Тернущак М.М. Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 146-149. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/6_2015/43.pdf

▪ введення заборони на ввезення та вивезення певного виду вантажу;

▪ вилучення речей та документів;

▪ вимога службової особи правоохоронного органу припинити правопорушення;

▪ відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами;

▪ встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;

▪ встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

▪ встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;

▪ доставка правопорушника за належністю;

▪ заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

▪ заборона експлуатації об'єктів;

▪ заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом, заборона страйків;

▪ застосування вогнепальної зброї;

▪ застосування спеціальних засобів;

▪ зупинення робіт на підприємствах, в установах, організаціях;

▪ мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією завданих втрат;

▪ обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

▪ примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб;

▪ тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

▪ тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортних засобів;

▪ тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин та інші.

Особливе місце серед усієї сукупності заходів публічного примусу посідають заходи адміністративних стягнень, адже зміст відповідних заходів є, в певній мірі, виховним та передбачає діяльність уповноважених судових органів та органів публічної адміністрації щодо накладення адміністративних покарань матеріального та морального характеру, а також вироблення у правопорушника належної правової свідомості відносно недопустимості вчинення адміністративних правопорушень (протиправних діянь) в майбутньому[1].

Заходи адміністративного стягнення доцільно ділити на дві групи, залежно від типології суб'єкта (загальний та неповнолітні суб'єкти), а саме: на заходи адміністративних стягнень та заходи впливу на неповнолітніх.

Отож, заходами адміністративних стягнень є:

▪ адміністративний арешт;

▪ арешт з утриманням на гауптвахті;

▪ виправні роботи;

▪ громадські роботи;

▪ конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

▪ оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

▪ позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права на полювання чи керування транспортними засобами);

▪ попередження; примусове видворення за межі України;

▪ штраф;

▪ штрафні бали.

До заходів впливу на неповнолітніх КУпАП відносить:

▪ догану;

▪ сувору догану;

▪ зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;

---

[1] Тернущак М.М. Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 146-149. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/6_2015/43.pdf

▪ передачу неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному чи трудовому колективу за їх згодою, чи то за проханням окремих громадян;

▪ попередження[1].

Дуже важливо розуміти, що на цій стадії провадження, залежно від ситуації, можуть застосовуватись виключно перші два види заходів, зокрема: адміністративне попередження та припинення, оскільки адміністративне стягнення є адміністративним покаранням, яке буде наслідками останньої стадії провадження (винесення рішення по справі).

Третя стадія – розгляд деліктного провадження (регулюється гл. 22 КУпАП). Вона встановлює порядки, згідно з якими, отримавши відповідну справу, суддя чи посадова особа публічної адміністрації до самого розгляду справи (в судовому, адміністративному (колегіальному чи одноособовому засіданнях)) повинні вирішувати питання, які стосуються: їхньої компетенції щодо належності розгляду цієї справи, правильності складення протоколу про адміністративне правопорушення, сповіщення осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду справи, витребуванню необхідного доказового матеріалу, задоволеності чи відмови у задоволенні клопотань заінтересованих осіб[2].

Правове регулювання процедур розгляду юрисдикційного провадження певним чином відображає аналогію відносно адміністративно-судочинського провадження. Зокрема, у нормах КУпАП як і в нормах КАСУ, йдеться про умовний поділ цієї стадії на такі етапи:

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122; Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України : від 16.03.2000 № 1550-III (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176; Про правовий режим воєнного стану : Закон України : від 12.05.2015 № 389-VIII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250; Про державну прикордонну службу України : Закон України : від 03.05.2003 № 661-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 20033. – № 27. – Ст. 208; Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

[2] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

• Перший етап – відкриття засідання.

Норми КУпАП встановлюють таку послідовність виконання процесуальних дій:

- оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає справу;

- оголошення головуючим чи посадовою особою відомостей про справу, яка розглядається, яка саме особа притягається до адміністративної відповідальності, інші відомості стосовно учасників розгляду справи;

- пояснення особам, що беруть участь у розгляді справи, їхніх процесуальних прав і обов'язків.

• Другий етап – розгляд провадження по суті згідно з послідовністю процесуальних порядків, а саме:

- оголошення протоколу про адміністративне правопорушення;

- вирішення клопотань заінтересованих осіб та дослідження наявних у провадженні доказових матеріалів[1].

Що стосується процесуальних строків розгляду деліктного провадження, то відповідна глава КУпАП встановлює загальний строк розгляду справи, який складатиме 15 діб з моменту документальної фіксації правопорушення та інші спеціальні строки: 7, 5, 3 доби чи 1 доба залежно від складу правопорушення[2].

Четверта стадія – винесення рішення по справі (гл. 23, 25-33 КУпАП) – передбачає процесуальне оформлення кінцевих рішень у формі постанови чи рішення (у разі, якщо справа розглядалась органами місцевого самоврядування).

Згідно з ч. 2 ст. 283 КУпАП у постанові зазначається:

▪ найменування органу (посадової особи), який виніс постанову;

▪ дату розгляду справи;

▪ відомості про особу, щодо якої розглядається справа;

▪ опис обставин, установлених при розгляді справи;

▪ зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення;

▪ прийняте по справі рішення.

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

[2] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

Відповідно до ст. 284 КУпАП за результатами розгляду вчиненого правопорушення можуть бути винесені постанови та рішення як негативного характеру:

- про накладення адміністративного стягнення;
- про застосування заходів впливу щодо неповнолітніх;

так і позитивного характеру:

- про закриття справи[1].

Суб'єкти деліктного провадження

Звертаючись до теорії адміністративно-деліктного процесу (інституту адміністративної відповідальності) та норм КУпАП у частині визначення суб'єктів деліктного провадження, групи учасників відповідного провадження доцільно поділяти на:

- *заінтересовані особи*: особа що притягується до адміністративної відповідальності, потерпілий, законний представник і договірний представник, захисник.

Адміністративно-процесуальний статус осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності, регулюється ст. 268 КУпАП, згідно з якою відповідні особи наділені такими процесуальними правами: знайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі[2].

Потерпілий як суб'єкт деліктного провадження (ст. 269 КУпАП), також наділений комплексом процесуальних прав, зокрема тотожних до прав правопорушника, а саме: право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення[3].

Захисниками у справах про адміністративні правопорушення (ст. 271 КУпАП) можуть виступати адвокат, інший фахівець у галу-

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

[2] Там само.

[3] Там само.

зі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, із правами на ознайомлення з матеріалами справи; заявленням клопотань; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, та низкою інших процесуальних прав, перш за все, передбаченими ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»[1].

Законні представники відповідно до ст. 270 КУпАП – це батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, що представляють права неповнолітніх правопорушників або осіб, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі реалізовувати свої процесуальні права у деліктних справах. Ці суб'єкти у рамках деліктного провадження так само мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої вони представляють; приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу;[2]

• *незаінтересовані особи*: особи, уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення, свідки, експерт, перекладач, секретар судового засідання, поняті.

До осіб, що уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 255 КУпАП належать уповноважені посадові особи: органів внутрішніх справ (Національної поліції); органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки; органів охорони здоров'я; органів охорони культурної спадщини; органів державного енергонагляду; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері енергозбереження; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті; національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів; фінансових органів; підприємств і організацій, у віданні яких є електричні мережі; підприємств і організа-

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

[2] Там само.

цій, які експлуатують магістральні трубопроводи; органів державної санітарно-епідеміологічної служби; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, уповноважених підрозділів ветеринарної міліції; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; державних органів реєстрації актів цивільного стану; органів управління кінематографією; органів Державної прикордонної служби України; Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; органів Служби безпеки України; органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; органів державної податкової служби; органів рибоохорони; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації; органів, що здійснюють контроль за видобутком дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння; Національного банку України; органів державного фінансового контролю; діловодством; служби державної охорони природно-заповідного фонду України; органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю; органів виконавчої влади, що проводять реєстрацію друкованого засобу масової інформації; відділу контролю Апарату Верховної Ради України; підприємств і організацій, у віданні яких є об'єкти електроенергетики; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, державної політики у сфері ліцензування, дозвільної системи; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; суб'єктів державного фінансового моніторингу; ад-

міністрацій історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій; Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; міських рад міст обласного або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районних і районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – державні адміністратори; національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду; спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах; органів залізничного транспорту; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців; Національного агентства з питань запобігання корупції; Національного антикорупційного бюро України; центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, та його територіальних органів; кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі; посадові особи, уповноважені на те обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган; працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій; державні виконавці; секретар судового засідання, секретар суду; судовий розпорядник; слідчий; уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; громадський інспектор Українського товариства охорони пам’яток історії та культури; громадський інспектор з охорони довкілля; голова ради адвокатів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя або уповноважений радою член ради адвокатів; голова, заступник голови Вищої ради юстиції; голова, заступник голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; голова, заступник голови Кваліфікаційно-ди-

сциплінарної комісії прокурорів; державні інспектори з питань інтелектуальної власності; прокурор; державні інспектори сільського господарства; державні інспектори з племінної справи у тваринництві; командири (начальники) військових частин[1].

• *Підвідомчі органи (уповноважені посадові особи), що розглядають справи про адміністративні правопорушення*: судді судів загальної юрисдикції та інших судів, органи виконавчої влади та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування, а саме виконавчі комітети та адміністративні комісії, які утворюються при виконавчих комітетах рад.

Судді судів загальної юрисдикції та інших судів (ст. 221-221-1), зокрема судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів та місцевих господарських, адміністративних судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України.

Органи виконавчої та іншої влади та їх посадові особи (ст. 220 – 244-20): органи Національної поліції; органи Державної прикордонної служби України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку; органи залізничного транспорту; органи морського і річкового транспорту; центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації; органи автомобільного транспорту та електротранспорту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; органи державного фінансового контролю; органи доходів і зборів; Національний банк України; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; військові комісаріати; військова інспекція безпеки дорожнього руху; військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи державної санітарно-епідеміологічної служби; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері карантину рослин; централь-

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

ний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту рослин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; органи рибоохорони; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; органи, які здійснюють державний пробірний контроль; органи Пенсійного фонду України; органи державної статистики; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами; органи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації та оцінки відповідності; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів; органи Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; органи Фонду соціального страхування України; органи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; органи центрального органу виконавчої влади з державного енергетичного нагляду; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; органи ринкового нагляду; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду [1].

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад розглядають адміністративні правопорушення за статтями, визначеними у ст. 218 КУпАП.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП) вирішують деліктні справи, передбачені статтями 92, 99 (у разі, якщо правопорушення вчинено громадянином), статтями 104, 141, 142, 152, 159, статтею 175-1 (при правопорушеннях, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статтею 179, статтею 180 (окрім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють), частиною четвертою статті 181, частиною першою статті 182, статтями 183, 186 КУпАП[1].

Публічний інтерес у деліктному провадженні

Як уже зазначалося вище, деліктні правовідносини обумовлюються конфліктністю їх виникнення, тобто передбачається юридична фіксація протиправних вчинків шляхом оформлення протоколу про адміністративне правопорушення адміністративним органом, точніше посадовою особою відповідного органу, в першу чергу, з правоохоронними повноваженнями. Саме тому суб'єкт з владними повноваженнями у правовідносинах адміністративної відповідальності реалізує свої правоохоронні функції шляхом накладення адміністративних стягнень (притягнення до адміністративної відповідальності) у частині забезпечення безпеки суспільного правопорядку, охорони конституційних прав (на життя та власність), належного функціонування органів державної та муніципальної влади, що, на наше переконання, і складатиме публічний інтерес в адміністративно-деліктному провадженні.

Окрім цього, публічний інтерес у деліктному адміністративному провадженні виражатиметься і у застосуванні суб'єктом з владними повноваженнями заходів запобіжного типу (адміністративного попередження).

З іншого боку, задоволення публічного інтересу суспільства у адміністративно-деліктному провадженні матиме місце і під час вчинення самого правопорушення шляхом застосування заходів адміністративного припинення правоохоронним суб'єктом[2]. Отож, враховуючи аналіз адміністративно-деліктного провадження, ще

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

[2] Тернущак М.М. Зміст публічного інтересу в адміністративно-деліктному провадженні / М.М. Тернущак // Тенденции и инновации современной науки : Материалы XVI Межд. науч.-практ. конф. (тез. докл.) (г. Краснодар, 29 октября 2015 г.). – Краснодар, 2015. – С. 22.

раз слід зупинитися на основних теоретичних положеннях-результатах проробленого наукового дослідження.

Адміністративно-конфліктний юрисдикційний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, предметом яких виступають протиправні діяння осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

В теоретичному розрізі, адміністративна відповідальність – це негативна форма реагування уповноважених суб'єктів адміністрування на проступки, чи імперативне додержання встановлених процедур у частині застосування заходів публічного примусу або як встановлений порядок застосування адміністративних санкцій.

У нормативно-встановленому розрізі, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

Конфліктне деліктне (юрисдикційне) адміністративне провадження (нормативний підхід) – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (переважно територіальних), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходів публічного попередження та припинення (зокрема, заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП) та заходів публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Конфліктне деліктне провадження (теоретичний підхід) – комплекс процесуальних порядків з розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції з приводу притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій: порушення провадження, застосування заходів публічного примусу, розгляд провадження, винесення рішення по справі[1].

---

[1] Тернущак М.М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua / 5_2015/45.pdf

2.2 Аналіз адміністративно-судочинського провадження: юрисдикція адміністративних судів, підсудність публічних спорів, стадії, суб'єкти, публічний інтерес

Адміністративно-судочинське провадження, як і адміністративно-деліктне провадження, обумовлене широким ступенем адміністративно-правової регламентації. Процесуальні положення відповідного провадження містяться у нормах КАСУ, який в Україні виступає єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, що регулює судовий порядок оскарження рішень (як нормативних, так і індивідуально-конкретних), різного роду діянь публічної адміністрації, в першу чергу – посадових осіб державних та муніципальних інституцій.

Передумови ж окремої регламентації адміністративно-судочинського провадження у формі кодифікації, шляхом набрання чинності КАСУ у 2005 р., є наслідком законодавчої діяльності у частині офіційної розробки та впровадження процесуальних норм інституту адміністративної юстиції.

Зокрема, адміністративна юстиція в Україні є особливим правовим механізмом, який надає можливість громадянам у судовому порядку опротестовувати рішення (нормативно-правові (акти загальної дії) та індивідуально-правові (акти індивідуально-конкретної дії)) та діяння (дії та бездіяльність) суб'єктів публічної влади на предмет їх конституційності, законності (відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили) та на суб'єктивне порушення чи обмеження процесуальних прав, свобод, у сфері публічного адміністрування відносно громадян з боку чиновницького апарату публічної адміністрації, себто сторони, наділеної владними повноваженнями.

Відповідний правовий механізм дозволяє громадянам доводити свою юридичну правоту у правовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації. При цьому використання виключно судового порядку захисту власних публічно-конституційних прав, свобод та інтересів громадянами у різних сферах публічного адміністрування дозволяє кваліфікувати дану процесуальну діяльність як адміністративно-судочинське провадження[1].

[1] Тернущак М.М. Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу / М.М. Тернущак // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3 – С. 71-73.

Мета аналізу положень адміністративно-судочинського провадження в межах відповідного монографічного дослідження складатиме розгляд юридичної природи судового захисту громадськості від протиправної діяльності публічної адміністрації. Так, першочергово вважаємо за доцільне звернутися до теоретичних напрацювань вітчизняної адміністративної науки у частині розкриття сутності та змісту адміністративного судівництва (судочинства).

Знана українська вчена, представниця запорізької адміністративної школи, Т. Коломоєць, зазначає, що адміністративне судочинство – нормативно визначена діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи[1].

Плеяда українських науковців, укладачі посібників «Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна)», «Основи адміністративного судочинства в Україні» та «Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства» притримуються нормативно визначеного положення (п. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ), згідно з яким адміністративне судочинства – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ в порядку Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ)[2].

Автори науково-практичного коментаря КАСУ за загальною редакцією О. М. Пасенюка адміністративне судочинство розглядають як діяльність суду, яка регламентується нормами КАСУ та спрямована на розгляд та вирішення справ адміністративної юрисдикції[3].

---

[1] Адміністративне судочинство : Підручник. – Вид. 2-ге, перероб. і допов. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2011. – С. 14.

[2] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446; Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : Наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій / пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К. : Алерта, 2013. – С. 95; Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНТ, 2009. – С. 22; Лівшиц Давид Мойсейович. Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства [текст] : Практичний посібник – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – С. 3.

[3] Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Аверянов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 22.

Як бачимо, кардинальна різниця у вищевказаних позиціях вчених відсутня, тому пропонуємо розглянути зміст адміністративного судочинства, враховуючи нормативне визначення та теоретичні коментарі, сфокусувавши нашу увагу на нормативному підґрунті та окремих аспектах процесуальній діяльності, загальних процесуальних порядках розгляду та вирішення адміністративних справ, що згідно з положеннями КАСУ кваліфікуються як публічно-правові спори.

Нагадаємо, що у 2004 р., після реформи інституту адміністративної юстиції, правовим її наслідком стало прийняття (у 2005 р. – набрання чинності) єдиного кодифікованого законодавчого акта – Кодексу адміністративного судочинства України, що містив нормативні положення адміністративно-судочинського провадження.

Відповідно, адміністративно-судочинське провадження, виходячи із значення самого терміна адміністративного судочинства (регламентованого ст. 3, 18 КАСУ), слід розглядати як врегульовану нормами КАСУ діяльність адміністративних судів (спеціалізованих адміністративних (окружних) та судів загальної юрисдикції (місцевих)) щодо розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції[1].

Адміністративно-судочинське провадження, разом із адміністративно-деліктним провадженням (юрисдикційним) та провадженням щодо оскарження процесуальних рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації у адміністративному порядку (провадження з приводу розгляду скарг) з врахуванням норм ЗУ «Про звернення громадян», виступають основними складовими конфліктного адміністративного процесу. Це є цілком логічним та структурно відповідає чинному нормативному забезпеченню адміністративно-процесуальних відносин негативного типу, у яких присутній і юридичний конфлікт (публічно-правовий спір), і адміністративний делікт (правопорушення), і подвійний процесуальний механізм вирішення публічного спору та делікту – судовий та адміністративний.

Розкриваючи ж юридичну сутність адміністративно-судових відносин регламентованих КАСУ, спершу вважаємо за необхідне звернутися до значення та аналізу категорій «Юрисдикція адміні-

[1] Тернущак М.М. Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу / М.М. Тернущак // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3 – С. 71-73.

стративних судів» та «Підсудність адміністративних справ», що є ключовими складовими процесуальних порядків адміністративного судочинства.

Юрисдикція адміністративних судів

Згідно з нормами КАСУ та положеннями теорії адміністративного судочинства, юрисдикція адміністративних судів – законодавчо встановлене коло публічно-правових спорів (адміністративних справ), які згідно з процесуальним порядком, визначеним у КАСУ, необхідно розглядати та вирішувати в порядку адміністративного судівництва.

Так, законодавцем основні положення відносно юрисдикції адміністративних судів врегульовані ст. 17 КАСУ. Хоча частина 1 відповідної статті чітко не містить трактування самої юрисдикції, однак визначено характерні ознаки, а саме поширення адміністративно-судової юрисдикції на правовідносини:

1) що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій;

2) які передбачають публічне формування суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

В свою чергу, у ч. 2 ст. 17 КАСУ наведена деталізації публічно-правових спорів, що розглядаються та вирішуються в порядку цього кодексу, зокрема до вказаного переліку публічних спорів належать:

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

Частина 3 ст. 17 КАСУ встановлює заборону розглядати конституційні, кримінальні, спори щодо вчинення адміністративних правопорушень та спори з приводу правовідносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднань громадян віднесені до їх внутрішньої діяльності або власної виключної компетенції[1].

Не віднесення адміністративно-деліктних справ до юрисдикції адміністративних судів, тобто до кола публічно-правових спорів, визначених у ст. 17 КАСУ, з одного боку виглядає логічно. Адміністративно-деліктні справи, хоч згідно з теорією та судовою практикою і належать до адміністративних справ, що залежно від виду та складу правопорушення вирішуються в судовому порядку, але процесуальним підґрунтям нормативного розгляду цих справ виступають не норми КАСУ, а норми КУпАП.

З іншого боку, серед кола публічно-правових справ законодавець в КАСУ виділяє і справи про адміністративні правопорушення (ч. 2 с. 18 КАСУ), хоча у п. 3 ч. 3 ст. 17 КАСУ чітко вказано, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи щодо накладення адміністративних стягнень.

В цьому сенсі потрібно зважати на те, що адміністративними судами при вирішенні публічно-правових спорів згідно з чинним законодавством, можуть виступати як загальні місцеві суди, себто суди загальної юрисдикції, так і окружні адміністративні суди, тобто суди з компетенцією розгляду тільки адміністративних справ (спеціалізовані адміністративні суди).

В свою чергу, на підтвердження п. 2 ч. 1 ст. 3 КАСУ, що визначає адміністративний суд як суд загальної юрисдикції, Вищий адміністративний суд України у п. 1 постанови Пленуму «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 № 8 постановив, що з метою реалізації конституційних прав кожного громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено *адміністративні суди*[2].

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Правові позиції в адміністративному судочинстві України : постанови Пленуму Вищ. адм. суду України, інформ. листи Вищ. адм. суду України, суд. практика Вищ. адм. суду України, наук. висновки, прав. висновки Верх. Суду України, суд. практика Європ. Суду з прав людини : офіц. вид. / упоряд. : М. І. Смокович, В. П. Базов ; за заг. ред. О. М. Нечитайла. – К. : Ін Юре, 2015. – С. 181.

Враховуючи судовий порядок розгляду справ про адміністративні проступки та порівнюючи його із іншими видами публічно-правових спорів, регламентованих ст. 17 КАСУ, прослідковується суттєва різниця у частині їх правової регламентації. Адже загальний порядок та окремі процедури розгляду справ, які стосуються вчинення протиправних діянь, адміністративних правопорушень, регулюються положеннями КУпАП, а порядки розгляду інших публічно-правових спорів відповідно до адміністративно-судової юрисдикції регулюються нормами КАСУ.

Варто зазначити, що адміністративно-деліктні справи, за умов судового порядку розгляду, вирішуються місцевими судами загальної юрисдикції, до компетенції яких належить і вирішення цивільних та кримінальних спорів. Цими ж судовими установами розглядаються й інші категорії адміністративних справ (ч. 1 ст. 18 КАСУ), перш за все це публічні спори, де однією із сторін виступає публічний муніципальний орган (посадові та службові особи місцевого самоврядування), та справи, де предметом позову є діяльність з приводу призначення, обчислення, надання різного роду соціальних та пенсійних виплат[1].

Підсудність адміністративних справ

Стосовно підсудності адміністративних справ, то відповідну категорію розглядають через призму її основних видів, а саме предметної, територіальної, інстанційної та підсудності кількох пов'язаних між собою позовних вимог.

Предметна підсудність публічно-правових спорів – встановлення процесуального порядку розподілу всієї сукупності адміністративних справ, визначених у ст. 17 КАСУ, між адміністративними судами першої інстанції.

Предметна підсудність адміністративних справ регламентована ст. 18, ч. 3 ст. 19, ч. 3. ст. 172 КАСУ, де зазначено, що судами першої інстанції при вирішенні публічно-правових спорів (визначених ст. 17 КАСУ) виступають: суди загальної юрисдикції (місцеві загальні суди), окружні адміністративні суди (окружний адміністративним суд, юрисдикція якого поширюється на м. Київ (підсудність окремо визначено ч. 3 ст. 19 КАСУ)), Вищий адміністративний суд, Київський апеляційний адміністративний суд (ч. 3. ст. 172 КАСУ).

---

[1] Тернущак М.М. Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу / М.М. Тернущак // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3 – С. 71-73.

Частина 1 ст. 18 КАСУ перераховує публічно-правові спори (адміністративні справи), що підсудні судам загальної юрисдикції. Це публічні справи:

• у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

• з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

• щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

• з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті;

• щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Частина 2 ст. 18 КАСУ надає орієнтовний перелік адміністративних справ, підсудних окружним адміністративним судам, а саме справи, у яких:

• однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАСУ, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

• про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

• щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Відразу ж вважаю за доцільне розкрити підсудність окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюється на м. Київ, що окремо регулюється ч. 3 ст. 19 КАСУ. Це публічно-правові спори:

- з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом;
- з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель;
- справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа;
- про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

Частина 4 ст. 18 КАСУ встановлює предметну підсудність Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції. Вичерпний перелік адміністративних спорів складає:

- щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;
- про дострокове припинення повноважень народного депутата України;
- щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Що ж стосується підсудності Київського апеляційного адміністративного суду, то в вищевказаній нормі (ч. 3. ст. 172 КАСУ) йдеться, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, її членів не пов'язані із встановленням ЦВК результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду[1].

Територіальна підсудність справ адміністративної юрисдикції – встановлення загальних правил розгляду справ адміністративними судами, з урахуванням місцезнаходження сторін адміністративно-судового процесу, регламентованого КАСУ.

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

За загальними правилами територіальної підсудності публічно-правових спорів відповідні спори вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (ч. ст. 19 КАСУ).

Спеціальні ж умови територіальної підсудності містяться у ч. 2, 4 ст. 19 КАСУ та частково у ч. 3 ст. 18 КАСУ. У ч. 2 ст. 19 дослівно вказується, що справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. У ч. 4 ст. 19 у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності питання територіальної підсудності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту, себто відповідача.

В свою чергу, ч. 3 ст. 18 КАСУ є змішаною нормою, оскільки стосується територіальної та предметної підсудності одночасно. Предметна підсудність цієї норми виражена у можливості розгляду спорів щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади як судами загальної юрисдикції, так і окружними адміністративними судами. А територіальна підсудність виражена тим, що надає можливість, виключно позивачам вирішувати, до якого суду звертатися: чи до окружного, що функціонують в обласних центрах, чи до загальних судів, які згідно із законодавством діють і в районних центрах, тобто розглядати справу в межах обласного центру чи районного[1].

Інстанційна підсудність адміністративних справ – послідовний, ланково-процесуальний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів, за формулою: І інстанція (провадження в суді І інстанції) – ІІ інстанція (апеляційне провадження) – ІІІ інстанція (касаційне провадження) – ІV інстанція (повторне касаційне провадження).

Левова кількість справ адміністративної юрисдикції розглядаються окремими судовими установами, до функціональної спеціалізації яких відноситься виключна компетенція на вирішення всіх

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

інших категорій адміністративних справ, встановлених положеннями ст. 17 КАСУ. Цими судовими установами виступили утворенні у 2005 р. окружні адміністративні суди, територіальна підсудність яких поширюється на області. Всього в нашій державі на цей момент функціонує 25 відповідних судів, з урахуванням тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим.

При цьому згідно з положеннями КАСУ, що встановлюють ланковий порядок звернення щодо кожної судової інстанції, встановлюється єдиний порядок перегляду (оскарження) судових рішень у разі їх першочергового вирішення окружними адміністративними судами та судовими установами загальної юрисдикції. Цей порядок встановлює наступну процедуру оскарження:

1) інстанція (вирішення справ адміністративної юрисдикції окружними судами та місцевими загальними судами);

2) інстанція (перегляд постанов та ухвал судів І-ї інстанції (в конкретному випадку окружних та загальних місцевих судів)). Причому апеляційне провадження в такому разі відбуватиметься по-різному, залежно від суду, що розглядав адміністративний спір. Якщо справа вирішувалася у окружному суді, то апеляційне провадження здійснюватиметься в апеляційних окружних судах (апеляційна ланка, у якій переглядаються виключно постанови та ухвали окружних адміністративних судів). А у протилежному разі перегляд публічного спору у апеляційному провадженні відбуватиметься у обласних апеляційних судах загальної юрисдикції;

3) інстанція (перегляд постанов та ухвал апеляційних окружних судів та обласних апеляційних судів). Касаційний перегляд адміністративних справ згідно з нормами КАСУ відбувається у Вищому адміністративному суді, що виступає єдиним касаційним судом, зважаючи на положення інстанційної підсудності адміністративно-судових спорів[1].

Підсудність кількох пов'язаних між собою вимог – процесуальний порядок складання адміністративних позовів, який передбачає заявленя декількох позовних вимог в межах однієї позовної заяви.

Положення ст. 21 КАСУ про підсудність кількох пов'язаних між собою вимог наділяють позивача правом:

---

[1] Тернущак М.М. Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу / М.М. Тернущак // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3 – С. 71-73.

Перше (ч. 1 ст. 21 КАСУ), заявляти декілька вимог в межах однієї позовної заяви, за умови, що всі вимоги стосуватимуться одного предмету позову. В такому разі законодавець встановлює наступні процесуальні правила (умови) судового розгляду:

- справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам – розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача;
- справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги суду загальної юрисдикції – розглядається окружним адміністративним судом;
- справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги іншому адміністративному суду – розглядається Київським апеляційним адміністративним судом.

Друге (ч. 2 ст. 21 КАСУ), позовні заяви, однією із вимог у яких це вимога про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, тільки в тому разі розглядатимуться адміністративними судами, якщо дана вимога заявлятиметься в одному адміністративному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір по суті. Якщо ж відповідна вимога буде заявлена окремо, за наслідками вирішення публічно-правового спору, тоді необхідно буде окремо вирішувати питання про відшкодування шкоди в рамках іншого позовного провадження, а саме в межах цивільного або господарського судочинства[1].

Стадії адміністративно-судочинського провадження

Перша стадія – відкриття адміністративної справи (регулюється ст. 104 – 109 КАСУ). Слід зауважити, що з точки зору законодавця ця стадія називається «відкриття провадження в адміністративній справі», тобто позиція законотворця щодо тлумачення терміна «провадження», дещо відрізняється від нашої.

Так, у підрозділі 1.1 вже зазначалося, що для категорії «адміністративного процесу» характерними є певні складові, які регулюють процедури та порядки реалізації процесуальних відносин, а саме – адміністративні провадження, себто комплекс процесуаль-

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

них дій, суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб (сторін процесу) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (індивідуально-конкретних), врегульованих адміністративно-правовими нормами. Відповідно до вищенаведеної конструкції, «адміністративний процес» ми розглядали через призму поділу його на конфліктний, сервісний та судовий, а задля подальшого розподілу ми використовували термін «провадження», зокрема «конфліктний адміністративний процес» градуювали на деліктне, адміністративно-судочинське та з приводу розгляду скарг у адміністративному порядку провадження. В свою чергу, законодавець у нормах КАСУ термін «провадження» використовує для ототожнення процесуальних стадій (відкриття провадження, підготовче провадження та провадження з розгляду справи в судовому засіданні) адміністративного судочинства, що, порівнюючи із нашим підходом до теоретичного розмежування та характеристики адміністративного процесу, зумовлює тавтологічний дискомфорт та певну нелогічність (приклад: перша стадія адміністративно-судочинського провадження – відкриття провадження у справі). Тому задля уникнення непорозумінь та розбіжностей у частині трактування терміна «провадження» у законодавчому та теоретичному сенсах, в подальшому замінятимемо нормативні положення КАСУ, перш за все термін «провадження», при аналізі стадій адміністративного судочинства.

Відповідна стадія (відкриття адміністративної справи), як і всі інші стадії в адміністративному судочинстві, обумовлені широким спектром виконання процесуальних дій, зокрема прийняття поточних рішень по завершенні кожної із стадій, від яких прямо прослідковується залежність виконання наступної процесуальної стадії, що, на нашу думку, є однією із ключових відмінностей адміністративно-судочинського провадження від адміністративно-деліктного.

Так, враховуючи процесуальну послідовність, визначену КАСУ, стадію відкриття адміністративної справи умовно слід розподілити на такі етапи:

1) звернення до адміністративного суду шляхом подання адміністративного позову (позовної заяви);

2) вирішення питання про відкриття справи шляхом прийняття процесуального рішення у формі ухвали про відкриття провадження у справі;

3) прийняття інших процесуальних рішень притаманних для цієї стадії.

• Отже, перший етап цієї стадії передбачає виконання низки процесуальних дій з боку особи, що звертається до адміністративного суду першої інстанції, шляхом пред'явлення адміністративної позовної заяви.

Відповідно до ч. 1 ст. 105 КАСУ єдиною формою позовної заяви, що подається до адміністративного суду особисто позивачем чи його представником, або надсилається поштою, є письмова форма, що передбачає дотримання встановлених законодавцем вимог (ч. 1 ст. 106 КАСУ):

▪ найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

▪ ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, за наявності;

▪ ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, за наявності;

▪ зміст позовних вимог, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

▪ при потребі – клопотання про: звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків та інші;

▪ перелік документів та інших матеріалів, які додаються до адміністративного позову.

Окрім того, як зазначається у п. 4 ч. 1 ст. 106 КАСУ, кожен адміністративний позов повинен містити певні вимоги, передусім до суб'єкта владних повноважень. До відповідних вимог належать:

▪ скасування або визнання нечинним рішення суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

▪ зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

▪ зобов'язання суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

▪ стягнення з суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

▪ виконання зупиненої чи невчиненої дії;

▪ встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

▪ примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності[1].

• Наступним етапом, регламентованим ст. 107 КАСУ, є вирішення питання про відкриття справи шляхом прийняття процесуального рішення. Суть цього етапу зводиться до з'ясування можливостей відкрити провадження за наслідками перевірки всіх необхідних підстав та умов, встановлених КАСУ, а саме:

▪ чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

▪ чи має представник належні повноваження (у разі подання позовної заяви представником);

▪ чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 106 КАСУ;

▪ чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

▪ чи подано адміністративний позов у строк (шестимісячний, місячний чи п'ятнадцятиденний), а якщо адміністративний позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними;

▪ чи немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Надалі, з'ясувавши попередньо зазначені питання та дійшовши висновку про дотримання усіх необхідних підстав та процедур, суддя який отримав позов та інші матеріали справи, повинен протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду вирішити питання про відкриття адміністративної справи шляхом винесення ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазначається:

▪ найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;

▪ ким і до кого пред'явлено адміністративний позов;

▪ зміст позовних вимог;

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

▪ дата, час і місце попереднього судового засідання, якщо суд вважає його проведення необхідним;

▪ пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази;

▪ яким складом суду розглядатиметься справа.

▪ за наявності підстав – висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними[1].

• Кінцевим етапом відкриття адміністративної справи (провадження), певною мірою, негативним для позивача, є винесення процесуальних рішень, що зумовлюють надання додаткового строку з метою усунення недоліків позовної заяви, тобто постановлення ухвали про залишення позову без руху (ч. 1 ст. 108 КАСУ), повернення позовної заяви за умов визначених ч. 3 ст. 108 КАСУ, залишення позову без розгляду (ст. 155 КАСУ) чи взагалі винесення рішення (ухвали) про відмову у відкритті провадження (ст. 109 КАСУ).

Так, ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі суд виноситиме у разі, якщо:

▪ заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

▪ у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду;

▪ настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

До того, відповідну ухвалу не можна оскаржувати у порядку процесуальної послідовності та повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з аналогічним предметом позову, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається (ч. 4, 5 ст. 109 КАСУ).

Ухвала про залишення позовної заяви без розгляду виноситься судом при значно більшому спектрі процесуальних підстав, серед яких законодавець виділяє наступні:

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

▪ позовну заяву подано особою, яка не володіє адміністративною процесуальною дієздатністю;

▪ позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

▪ у провадженні цього або іншого адміністративного суду є адміністративна справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

▪ позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

▪ надійшло клопотання позивача про відкликання позовної заяви;

▪ особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти адміністративного позову і від неї надійшла відповідна заява;

▪ провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст. 106 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

▪ позивач до закінчення судового розгляду залишив судове засідання без поважних причин і не звернувся до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності;

▪ позовну заяву подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до адміністративного суду і суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

При цьому, на відміну від ухвали про відмову у відкритті провадження у справі, передбачається можливість оскарження ухвали про залишення позовної заяви без розгляду (ч. 2 ст. 155 КАСУ).

Передумовою винесення ухвали про залишення позовної заяви без руху є невідповідність (недодержання) вимог, встановлених ст. 106 КАСУ. В такому разі, згідно з ч. 1 ст. 108 КАСУ, судом постановляється відповідна ухвала, де зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, необхідний для усунення недоліків. У разі якщо позивачем усуваються недоліки позовної заяви у встановлений строк, то позов вважатиметься поданим вчасно, у день первинного його подання (ч. 2 ст. 108 КАСУ).

Підставами винесення ухвали про повернення позовної заяви, визначеними ч. 3 ст. 108 КАСУ, є:

▪ позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;

▪ позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

▪ позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

▪ позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

▪ у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

▪ справа не підсудна цьому адміністративному суду;

▪ якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого ч. 5 ст. 99 КАСУ.

Так само, як і при ухвалі про залишення позову без розгляду, за наслідками винесення ухвал про залишення позовної заяви без руху та про повернення позовної заяви, законодавцем надається право їх подальшого оскарження[1].

Друга стадія – підготовка адміністративної справи до розгляду в судовому засіданні (регулюється ст. 110 – 121 КАСУ).

Підготовка адміністративної справи до судового розгляду є наступною стадією адміністративно-судочинського провадження відповідно до нормативної послідовності. Важливість цієї стадії в адміністративному судочинстві обумовлюються завданням адміністративного судівництва.

Перш за все, виходячи із положень КАСУ, основним завданням адміністративного судочинства є саме реалізація практичної можливості захищати власно-суб'єктивні права та інтереси у різних сферах публічного адміністрування від посягань, обмежень та порушень з боку суб'єкта владних повноважень (посадових та службових осіб публічної адміністрації), що виражається у прийнятті владних рішень (підзаконного індивідуально-спрямованого та нормативного характеру), вчинення на їх основі протиправної діяльності. Тому предметом позову в адміністративних справах здебільшого виступатиме оскарження процесуального рішення посадовця публічної адміністрації, прийнятого в процесі управлінської діяльності на предмет відповідності актам вищої юридичної сили.

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

Судді, який відкрив адміністративну справу на підготовчій стадії, необхідно, в першу чергу, ознайомитись із матеріалами справи, а це і позов, і процесуальне рішення, що безпосередньо оскаржується, та інші процесуальні рішення, які стали так званою передумовою прийняття остаточного рішення, перевірити їх законність. Крім цього, необхідно виробити попередню тактику вирішення низки інших питань пов'язаних із доцільністю проведення процесуальних дій та залучення інших зацікавлених осіб до справи.

Виходячи із цього, слід зазначити, що оскільки адміністративне судочинство передбачає позовну форму звернення, де в переважній більшості справ відповідачем виступає суб'єкт публічної влади, а предметом позову є оскарження його рішення, попереднє вивчення законних підстав прийняття такого владного рішення набуває найсерйознішого, ключового значення для вирішення адміністративної справи в цілому.

КАСУ чітко окреслює мету підготовки адміністративного спору до судового розгляду. Так, згідно з ч. 2 ст. 110 КАСУ, суд на цій стадії вживає всі процесуально можливі заходи для всебічного та об'єктивного розгляду та вирішення адміністративної справи в межах одного судового засідання протягом розумного строку, що не перевищуватиме одного місяця. Задля цього КАСУ деталізує процесуальні дії цієї стадії до яких, зокрема, належать наступні:

- прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів;
- наведення необхідних довідок;
- проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду;
- призначення експертизи;
- вирішення питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача;
- прийняття рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні;
- прийняття рішення про залучення третіх осіб до адміністративної справи;
- прийняття рішення про виклик на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;
- прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання;
- прийняття рішення про забезпечення доказів;

- прийняття рішення про збирання доказів за допомогою внутрішнього та зовнішнього судового доручення[1].

Також на цій та наступній (до винесення рішення по суті) стадіях судового розгляду публічного спору законодавець надає можливість вирішити (врегулювати) спір достроково, що виступатиме ключовою передумовою проведення у рамках стадії підготовки справи до судового розгляду попереднього судового засідання. Для цього КАСУ (ст. 112-113) встановлює такі порядки врегулювання спору до винесення рішення по суті:

- відмова від адміністративного позову;
- визнання адміністративного позову;
- досягнення примирення сторонами.

Отож, ч. 1 ст. 111 КАСУ уможливлює проведення зі сторонами публічного спору попереднє судове засідання, тобто певну попередню неформальну (відсутня технічна фіксація засідання) зустріч, на якій обговорюватимуться можливість вирішити спір до судового розгляду (з вищенаведених підстав) та важливі питання, пов'язані із забезпеченням всебічного та об'єктивного розгляду справи, а саме:

- уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову;
- з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;
- визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;
- з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання;
- вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду[2].

Ще одним важливим процесуальним механізмом під час підготовки справи до судового розгляду, що до винесення рішення по суті захищатиме права та інтереси позивача, є інститут забезпечення адміністративного позову. Ініціювати питання про забезпечення адміністративного позову, згідно з положеннями КАСУ, мають право, передусім, позивач, а також суддя, що здійснює підготовку до розгляду справи в судовому засіданні.

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Там само.

Зауважимо, що механізм забезпечення позову в адміністративному судочинстві, як і механізм попереднього судового засідання – факультативні процесуальні механізми.

Відповідний процесуальний механізм та порядок його застосування регламентовані ст. 117 – 118 КАСУ, згідно з якими забезпечення адміністративного позову матиме місце у разі:

- об'єктивної та очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;
- захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття необхідних заходів (форм забезпечення позову);
- для відновлення прав, свобод та інтересів позивача необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;
- якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Формами забезпечення адміністративного позову виступають (ч. 3-4 ст. 117 КАСУ):

- зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються;
- заборона вчиняти певні дії (стосується позивача, причому як простих громадян, так і суб'єкта владних повноважень)[1].

Процесуальне ж рішення щодо забезпечення адміністративного позову вирішується у формі ухвали, яка підлягає подальшому оскарженню (ч. 2 ст. 117 та ч. 6 ст. 118 КАСУ).

Завершується стадія підготовки справи до розгляду справи в судовому засіданні прийняттям поточних процесуальних рішень у формі ухвал, а у разі, коли відповідач повністю визнаватиме позов, – у формі постанови (ст. 121 КАСУ). Отже, до відповідних рішень належать:

- ухвала про залишення позовної заяви без розгляду;
- ухвала про зупинення провадження у справі;
- ухвала про закриття провадження у справі;
- ухвала про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду;
- постанова про задоволення адміністративного позову[2].

Третя стадія – розгляд адміністративної справи в судовому засіданні (ст. 122 – 154 КАСУ).

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Там само.

Стадія розгляду адміністративної справи в судовому засіданні, відповідно до положень правового судівництва в Україні та норм КАСУ, є найбільш громіздкою за кількістю обов'язкових процесуальних дій. З огляду на це, відповідну стадію доцільно поділяти на окремі етапи, а також підетапи, якими виступатимуть послідовно дотримані процесуальні дії.

Отже, на наш погляд, стадія розгляду адміністративної справи в судовому засіданні, відповідно до процесуальної послідовності, визначеної у КАСУ, складається з таких етапів:

1) відкриття судового засідання в адміністративній справі (ст. 124-134 КАСУ);

2) розгляд адміністративної справи по суті (ст. 135-152 КАСУ).

Окрім цього, як вказувалося вище, дані етапи слушно в подальшому розподіляти на окремі процесуальні дії, які також можна ототожнювати як підетапи, зокрема:

• перший етап (відкриття судового засідання в адміністративній справі) на:

- оголошення адміністративної справи, що розглядається (ч. 1 ст. 124 КАСУ);

- доповідь (оголошення) секретаря судового засідання до суду з приводу явки учасників судового засідання, а саме:

- хто з викликаних та повідомлених осіб судового процесу прибув у судове засідання;

- чи вручено судові повістки та повідомлення особам, які беруть участь у справі, хто не прибув, і повідомляє причини їх неприбуття, якщо вони відомі (ч. 2 ст. 124 КАСУ);

- при попередньому залученні до адміністративної справи перекладача суд роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки і приводить його до присяги (ст. 125 КАСУ);

▪ повідомлення секретарем судового засідання суду та всім учасникам судового процесу про здійснення фіксування судового засідання в повному обсязі та про умови фіксування судового засідання:

▪ розташування мікрофонів;

▪ необхідність промовця говорити в мікрофон;

▪ недопустимість одночасних виступів учасників адміністративного процесу;

▪ дотримання тиші в залі судового засідання (ст. 126 КАСУ);

- встановлення судом осіб, які прибули у судове засідання (ч. 1 ст. 127 КАСУ);

- перевірка повноваження (довіреностей та інших документів) посадових осіб органів публічної адміністрації (ч. 1 ст. 127 КАСУ);

- перевірка повноваження представників (встановлених документів) осіб, які беруть участь у адміністративній справі (ч. 1 ст. 127 КАСУ);

- оголошення головуючим судового засідання складу суду, за наявності імена експерта, перекладача, спеціаліста та секретаря судового засідання (ч. 2 ст. 127 КАСУ);

- роз'яснення головуючим судового засідання особам, що беруть участь у адміністративній справі, які присутні на судовому засіданні, право заявляти відвід судді та іншим учасникам судового процесу згідно зі ст. 27-32 КАСУ (ч. 2 ст. 127 КАСУ);

- роз'яснення головуючим судового засідання особам, які беруть участь у справі, перш за все, сторонам, їхніх процесуальних прав та обов'язків в адміністративному судочинстві, визначених ст. 49-51 КАСУ, та видача цим особам пам'ятки про права та обов'язки (ст. 130 КАСУ);

- якщо до розгляду адміністративної справи залучено експерта, то головуючий судового засідання роз'яснює йому права й обов'язки за ст. 66 КАСУ, приводить його до присяги (ст. 131 КАСУ) та попереджає про кримінальну відповідальність:

▪ за завідомо неправдивий розроблений висновок;

▪ за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків;

- у разі залучення до адміністративної справи спеціаліста головуючий судового засідання роз'яснює його процесуальні права та обов'язки за ст. 67 КАСУ (ст. 132 КАСУ);

- вирішення судом заявлених особами, що беруть участь у справі, клопотань, після їх обговорення із протилежними заінтересованими учасниками, за результатами чого суд постановляє ухвалу (ст. 133 КАСУ).

• другий етап (розгляд адміністративної справи по суті):

- доповідь головуючого судді щодо:

▪ змісту позовних вимог;

▪ про визнання сторонами обставин адміністративної справи під час підготовки справи до судового засідання (ч. 1 ст. 135 КАСУ);

- з'ясування головуючим в судовому засіданні у осіб, що беруть участь у адміністративній справі питань, які стосуються:

▪ підтримки позивачем адміністративного позову;

▪ визнання адміністративного позову відповідачем;

▪ можливості досягнення примирення між сторонами (ч. 1 ст. 135 КАСУ);

Адже за нормами ст. 136 КАСУ сторонам на будь-якому етапі розгляду справи в судовому засіданні надається виключне право вирішити адміністративний спір (шляхом визнання або відмови від позову та примирення сторін) до винесення рішення суду по суті.

Окрім дострокового врегулювання спору, у нормах КАСУ (ст. 137) передбачена можливість збільшення, зменшення та зміни позовних вимог під час судового розгляду адміністративної справи. Різниця полягатиме тільки у тому, що змінити предмет позову по суті (позовні вимоги) дозволяється виключно до початку розгляду справи у судовому засіданні, а збільшити та зменшити позовні вимоги можна протягом всього часу судового засідання, звичайно – до виходу суду в нарадчу кімнату для постановки рішення;

- у разі, якщо у судовому засіданні відсутня одна зі сторін, що заздалегідь повідомила суд щодо її відсутності шляхом подання письмових пояснень, головуючий суду доповідає про позицію відсутньої сторони з приводу позовних вимог (ч. 2 ст. 135 КАСУ).

В свою чергу, суд відкладатиме розгляд адміністративної справи за наявності відповідних підстав, що регламентовані ч. 1 ст. 128 КАСУ, а це: неприбуття у судове засідання сторони, сторін, будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, про яких відсутні дані про вручення повісток; позивача та відповідача, не суб'єкта з владними повноваженнями, належним чином повідомлених про дату, час і місце судового розгляду при відсутності заяви про розгляд справи за його відсутності; при визнанні судом обов'язковості особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому розгляді, у разі їх неприбуття на судове засідання.

- заслуховування пояснень осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи у відповідності до процесуальної послідовності, такої як:

▪ спершу пояснення обставин, які обґрунтовують позовні вимоги, надають позивач, представник позивача (за попередньою домовленістю – тільки представник), третя особа, яка не заявляє самостійних вимог та вступила у справу на стороні позивача (якщо дана особа попередньо залучена), її представник;

▪ далі пояснення надає так звана сторона відповідача з приводу обставин, що обґрунтовують заперечення, себто відповідач особисто чи його представник (за домовленістю або обидва) та третя

особа, яка не заявляє самостійних вимог та вступила у справу на стороні відповідача (при наявності), чи її представник;

▪ потім заслуховується пояснення третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги, або її представника (так само при їх участі у адміністративній справі) (ст. 139 КАСУ).

Звісно після заслуховування пояснень кожної особи, яка бере участь у справі, суд та інші заінтересовані учасники можуть задавати одне одному запитання, які стосуються предмета позову, у частині прослуханих пояснень. Для цього головуючий суддя може встановлювати часовий та інші (до прикладу – це конкретність відповідей на запитання у вигляді "так" чи "ні") регламенти дослідження відповідного виду доказів.

Надалі суд зобов'язаний встановити порядок дослідження іншого доказового матеріалу виходячи із специфіки спірних правовідносин, якими згідно ч. 2 ст. 138 КАСУ є:

▪ показання свідків;

▪ дослідження письмових та речових доказів;

▪ відтворення звуко- і відеозаписів;

▪ консультація або роз'яснення спеціаліста;

▪ оголошення висновку експерта;

- опитування свідків (ст. 141 – 142 КАСУ);

- оголошення письмових доказів (процесуальних рішень, довідок, протоколів огляду письмових доказів), які пред'являються задля ознайомлення з ними особам, які беруть участь у справі та іншим незацікавленим учасникам (свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам), а також їх обговорення шляхом задавання питань учасниками судового процесу та вимагання проведення експертизи на предмет фальсифікації, чи то прохання щодо виключення їх із матеріалів адміністративної справи (ст. 143 КАСУ);

- у разі необхідності огляд судом, ознайомлення особами, які беруть участь у справі, та іншими незацікавленими учасниками судового засідання з речовими доказами (ст. 145 КАСУ);

- при потребі відтворення звукозапису і демонстрація відеозапису у судовому засіданні (ст. 146 КАСУ);

- огляд письмових та речових доказів за місцем їх безпосереднього знаходження (ст. 147 КАСУ);

- оголошення в судовому засідання результату проведеної експертизи у формі висновку експерта з подальшою дискусією осіб, які беруть участь у справі, відповідно до положень, зазначених у висновку (ст. 148 КАСУ);

- усне консультування та письмове роз'яснення спеціаліста з подальшим обговоренням (ст. 149 КАСУ);

- надання додаткових пояснень чи доказів особами, які беруть участь у справі та їх обговорення (ч. 1-2 ст. 151 КАСУ);

- постановка судом ухвали про закінчення з'ясування обставин у справі, та перевірки їх доказами (ч. 3 ст. 151 КАСУ);

- промови осіб, які беруть участь у справі, з приводу досліджених у судовому засіданні обставин, що обґрунтовують позовні вимоги та заперечення, які, згідно з положеннями КАСУ, ототожнюються із судовими дебатами (ч. 1-6 ст. 152 КАСУ).

Варто зазначити, що процесуальний порядок виголошення відповідних промов є аналогічним наданню пояснень зацікавленими особами під час дослідження доказового масиву у адміністративній справі:

- у разі виникнення під час судових дебатів потреби з'ясування нових обставин, що мають важливе значення для розгляду справи чи дослідження нових доказів, судом постановляється ухвала про повернення до з'ясування обставин у справі;

- вихід суду до нарадчої кімнати для ухвалення рішення по суті адміністративної справи (ч. 1 ст. 153 КАСУ)[1].

Четверта стадія – винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи (ст. 158-170 КАСУ).

В адміністративно-судочинському провадженні рішенням, яким завершується розгляд публічного спору у судовому засіданні є постанова суду, якою відповідно до ч. 1 ст. 158 КАСУ вирішується справа по суті.

Так, за наслідками судового розгляду адміністративної справи суд вправі винести (прийняти) одну із наступних постанов:

- задовольнити адміністративний позов повністю або частково, а саме:

▪ визнати протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності;

▪ скасувати або визнати нечинним рішення чи окремих його положень;

▪ повернути до виконання відповідного рішення чи окремих положень із зазначенням способу його здійснення;

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

▪ зобов’язати відповідача вчинити певні дії;

▪ зобов’язати відповідача утриматися від вчинення певних дій;

▪ стягнути з відповідача кошти;

▪ тимчасово заборонити (зупинити) окремі види чи всю діяльність об’єднання громадян;

▪ розпустити в примусовій формі (ліквідувати) об’єднання громадян;

▪ видворити в примусовій формі іноземця чи особи без громадянства за межі України;

▪ визнати наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб’єкта владних повноважень;

- відмовити в задоволенні адміністративного позову повністю або частково (ч. 1 п., 1 – 8 ч. 2 ст. 162 КАСУ).

При винесенні (прийнятті) однієї із попередньо вказаних постанов суд в обов’язковому порядку вирішує такі питання:

▪ чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

▪ чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

▪ яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

▪ чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні;

▪ як розподілити між сторонами судові витрати;

▪ чи є підстави допустити негайне виконання постанови;

▪ чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову (п. 1 – 7 ч. 1 ст. 161 КАСУ).

При цьому винесена (прийнята) постанова за загальними правилами адміністративного судочинства складається із чотирьох частин (вступна, описова, мотивувальна та резолютивна).

У *вступній частині* судом зазначаються:

▪ дата, час, місце прийняття постанови;

▪ найменування адміністративного суду, прізвищ та ініціалів судді (суддів) і секретаря судового засідання;

▪ імена (найменування) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі;

▪ предмет адміністративного позову.

Описова частина постанови містить положення про:

▪ короткий зміст позовних вимог і позиції відповідача;

▪ пояснення осіб, які беруть участь у справі;

▪ інші докази, досліджені судом.

У *мотивувальній частині* постанови розписуються:

▪ встановлені судом обставини із посиланнями на докази;

▪ мотиви неврахування окремих доказів (якщо дана процесуальна дія мала місце);

▪ мотиви, з яких суд виходив при прийнятті постанови;

▪ нормативні положення закону, яким керувався суд при прийнятті рішення.

Резолютивна частина постанови складається із:

▪ висновку суду про задоволення адміністративного позову повністю чи частково;

▪ висновку суду про відмову в його задоволенні повністю чи частково;

▪ висновку суду по суті вимог;

▪ розподілу судових витрат;

▪ інших правових наслідків ухваленого рішення;

▪ строку і порядку набрання постановою законної сили та її оскарження (ст. 163 КАСУ).

Процедура винесення постанови в адміністративній справі законодавцем врегульована ст. 167 – 170 КАСУ.

Зокрема, за нормативними правилами судове рішення (постанова):

▪ проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати шляхом роз'яснення головуючим у судовому засіданні змісту постанови та порядку і строків оскарження (ч. 1 ст. 167 КАСУ);

▪ при проголошенні в судовому засіданні виключно вступної та резолютивної частин постанови суд повідомляє час, коли особи, які беруть участь у справі, можуть одержати копію повної постанови (ч. 2 ст. 167 КАСУ);

▪ у разі, коли особи, які брали участь у справі, не були присутні у судовому засіданні:

– копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі;

– при зверненні відповідних осіб повне судове рішення вручаються під розписку безпосередньо в суді (ч. 3 ст. 167 КАСУ)[1].

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

Суб'єкти адміністративно-судочинського провадження

Розглядаючи суб'єктів адміністративно-судочинського провадження та враховуючи, що відповідне провадження кардинально відрізняється від адміністративно-деліктного провадження, що за своєю юридичною природою є надзвичайно близьким до кримінального, то адміністративно-судочинське, перш за все, слід співвідносити із цивільним та господарським. Це зумовлено тотожною процедурою звернення до судів, відкриттям справ, подальшим порядком розгляду справ та суб'єктивним складом, як в адміністративно-судочинському так і в цивільному та господарському провадженнях, незважаючи на зовсім протилежний предмет даних проваджень. Хоча нині триває певна дискусія щодо належного розмежування юрисдикції судів у адміністративно-судочинському та господарському провадженнях.

Склад суб'єктів в адміністративно-судочинському провадженні, в першу чергу, залежить від предмета відповідного провадження, а предметом є ніщо інше, як публічно-правовий спір з приводу захисту процесуальних прав фізичних осіб від порушень, обмежень і. т. д. з боку суб'єкта владних повноважень у різних сферах публічного адміністрування. Тому, виходячи з того, що правова природа будь-якого юридичного спору, який вирішується в судовому порядку, передбачає наявність сторін та інших суб'єктів, які наділяються правом представляти сторони.

Відповідно, суб'єктів адміністративно-судочинського провадження, згідно з положеннями КАСУ, треба ділити на дві групи:

- перша група – особи, які беруть участь у справі (заінтересовані суб'єкти адміністративного судочинства) (ст. 47-61 КАСУ);
- друга група – інші учасники адміністративного процесу (незаінтересовані суб'єкти) (ст. 62-68 КАСУ).

Отже, ст. 47 КАСУ деталізує, що особами, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, є:

- сторони;
- треті особи;
- представники сторін;
- представники третіх осіб.

Сторонами в адміністративних справах, у відповідності до норм КАСУ, є позивач та відповідач.

Позивач за п. 8 ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 50 КАСУ – особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи)), на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, та

за ч. 4 ст. 50 КАСУ, суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду;

Відповідач за п. 9 ч. 1 ст. 3 КАСУ – суб'єкт владних повноважень та інші особи, до яких звернена вимога позивача.

Треті особи, згідно зі ст. 53 КАСУ, поділяються на третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги до однієї зі сторін, та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог та виступають на стороні чи то позивача, чи відповідача.

Зауважимо, що зазвичай третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог, залучають у разі, якщо суд встановить, що судове рішення може вплинути на права і обов'язки таких осіб (ч. 2 ст. 53 КАСУ).

Інші положення ст. 53 КАСУ визначають основні розбіжності процесуального порядку вступу відповідних суб'єктів у контексті розгляду адміністративного спору.

Представники (ст. 56 – 59 КАСУ) – особи, які беруть участь у адміністративній справі як договірні та законні представники.

Так, договірними представниками в адміністративному судочинстві виступають адвокати та інші фахівці в галузі права, наділені адміністративно-процесуальною дієздатністю та правосуб'єктністю в цілому.

Повноваження договірного представника за загальними правилами (ч. 1, 4 ст. 58 КАСУ) підтверджує довіреність, засвідчена нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності. Крім цього, повноваження адвоката як договірного представника можуть посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги (ч. 5 ст. 58 КАСУ).

Законними представниками, відповідно до ч. 4, 5, 7, 8 ст. 56, ст. 60 КАСУ, виступають:

– відносно неповнолітніх, недієздатних та обмежено-дієздатних осіб – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом;

– відносно юридичних осіб (публічних органів, підприємств, установ, організацій (незалежно від форми власності)) – керівник юридичної особи та інша особа (посадова, службова), уповноважена законом, положенням, статутом;

– органи та інші особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Повноваження законних представників (ч. 2 ст. 58 КАСУ) підтверджуються документами, які стверджують займану ними поса-

ду (посвідченням) чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють (посвідчувальними документами).

Також ст. 60 КАСУ передбачено можливість звернення до адміністративного суду задля захисту процесуальних прав громадян таких владних суб'єктів, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, посадові особи органів місцевого самоврядування та державної влади.

Положення про адміністративно-правовий статус заінтересованих суб'єктів (осіб, які беруть участь у справі) в адміністративно-судочинському провадженні нормативно закріплене у ч. 3 ст. 49 КАСУ. До основних прав та обов'язків відповідних суб'єктів належать:

- знати про дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи;
- знати про всі судові рішення, які ухвалюються у адміністративній справі та стосуються їхніх інтересів;
- знайомитися з матеріалами адміністративної справи;
- заявляти клопотання та відводи;
- давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;
- висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам – свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;
- подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;
- знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання;
- знайомитися з протоколом про вчинення окремої процесуальної дії;
- подавати письмові зауваження до технічного запису судового засідання та протоколу вчинення окремої процесуальної дії;
- робити виписки із матеріалів адміністративної справи;
- знімати копії з матеріалів адміністративної справи;
- одержувати копії судових рішень;
- оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів;
- користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАСУ[1].

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446

Ще одна група суб'єктів адміністративно-судочинського провадження – інші учасники адміністративного процесу, яких згідно з функціями, що вони виконують, необхідно характеризувати як незаінтересованих суб'єктів.

КАСУ (ч. ст. 62) до цієї групи суб'єктів відносить:

- секретаря судового засідання;
- судового розпорядника;
- свідка;
- експерта;
- спеціаліста;
- перекладача.

На відміну від сторін під час розгляду адміністративної справи, участь інших учасників здебільшого є факультативною, звичайно, окрім секретаря судового засідання.

Суд поряд із особами, які беруть участь у справі, при вирішенні питання залучення таких осіб, як експерт, спеціаліст, перекладач, передусім виходить із процесуальної необхідності специфіки публічного спору, обумовленої доказовим матеріалом, обставинами справи, спрямованими на обґрунтування вимог та заперечень.

Секретар судового засідання – обов'язковий учасник судового розгляду адміністративної справи, який не володіє будь-якою зацікавленістю відносно предмета позову, однак виконує низку важливих процесуальних дій допоміжного та технічного характеру, тим самим сприяючи судді, що веде судове засідання.

Відповідно до ч. 1 ст. 63 КАСУ секретар судового засідання виконує такі функції:

- здійснює судові виклики і повідомлення;
- перевіряє наявність (явку осіб, які беруть участь у справі в судовому засіданні) та з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, і доповідає про це головуючому;
- забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами;
- веде журнал судового засідання;
- оформляє матеріали адміністративної справи;
- виконує інші доручення головуючого у адміністративній справі.

Судовий розпорядник – інший учасник судового засідання, участь якого є необов'язковою, основними функціями, якого є:

- забезпечення належного стану зали судового засідання;
- запрошення до зали судового засідання учасників розгляду адміністративної справи;

▪ оголошення про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із зали;

▪ слідкування за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання;

▪ прийняття від учасників адміністративної справи та передача документів і матеріалів суду під час судового засідання;

▪ виконання розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта;

▪ запрошення до зали судового засідання свідків;

▪ виконання розпорядження головуючого про приведення свідків до присяги;

▪ виконання інших розпоряджень головуючого, пов'язаних із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи (ч. 2 ст. 64 КАСУ).

Свідок – будь-яка особа (за виключенням осіб, встановлених ч. 2 ст. 65 КАСУ), якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати у адміністративній справі (ч. 1 ст. 65 КАСУ), яка надає пояснення та відповідає на запитання осіб, які беруть участь у справі у судовому засіданні.

Важливим аспектом надання свідком пояснень є можливість відмови від показань стосовно себе, членів сім'ї, близьких родичів (ч. 3 ст. 65 КАСУ).

Експерт – особа, яка володіє необхідними знаннями стосовно предмета експертизи та якій в порядку, визначеному КАСУ, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі (ч. 1 ст. 66 КАСУ).

За наслідками проведеної експертизи експерт повинен подати до суду обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок або прибути за викликом суду, дати безпосередньо висновок чи роз'яснити висновок у судовому засіданні (ч. 3 ст. 66 КАСУ).

Для цього, відповідно до ч. 10 ст. 66 КАСУ експерту дозволяється:

▪ знайомитися з матеріалами справи, у частині предмета дослідження;

▪ заявляти клопотання про подання додаткових матеріалів і зразків;

▪ викладати у висновку судової експертизи виявлені в ході її проведення факти, які мають значення для справи;

▪ бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження;

▪ задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам;

▪ користуватися іншими правами згідно із ЗУ «Про судову експертизу».

Спеціаліст – особа із спеціальними знаннями (не стосується правових питань ч. 4 ст. 67 КАСУ) та навичками застосування технічних засобів (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо (ч. 2 ст. 67 КАСУ), яка залучається до розгляду адміністративної справи з метою надання консультацій при вчиненні процесуальних дій (ч. 1 ст. 67 КАСУ).

Перекладач – особа, яка вільно володіє мовою, якою ведеться судовий розгляд адміністративної справи, або іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, чи яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими (ч. 1 ст. 68 КАСУ)[1].

Публічний інтерес у адміністративно-судочинському провадженні

Однією із основних складових публічного адміністрування є категорія «публічного інтересу», якому відведено роль кінцевого результату, мети діяльності державних органів та інших управлінських інституцій.

Якщо публічний інтерес у адміністративно-деліктних правовідносинах виражається реалізацією правоохоронної функції публічної адміністрації, а саме, застосуванням механізмів адміністративного попередження, припинення та стягнення (заходів публічного примусу) у частині забезпечення безпеки суспільного правопорядку, охорони конституційних прав (на життя та власність), належного функціонування органів державної та муніципальної влади, то у правовідносинах протилежного типу, тобто з надання адміністративних послуг (сервісних) публічний інтерес, перш за все, полягатиме у задоволенні звернення щодо отримання певного індивідуально-конкретного документа, посвідчувального, дозвільного, ліцензійного, реєстраційного чи іншого типу[2].

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Тернущак М.М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 282-283. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf

Так, публічний інтерес в адміністративно-судочинському провадженні можемо розглядати в розрізі декількох критеріїв.

Перший критерій пов'язаний із регламентованими в КАСУ завданнями адміністративного судочинства. Йдеться про захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, під час здійснення управлінських функцій.

Логічно вважати, що в цьому разі публічний інтерес фізичних та представників юридичних осіб (суб'єктів без владних повноважень)[1] складатиме нормативно та конституційно встановлене право на судовий захист власних прав, свобод та інтересів від порушень та обмежень з боку публічної адміністрації у різних сферах публічного адміністрування. Саме право на судовий захист в публічно-правових спорах, а не кінцевий позитивний результат (задоволення адміністративного позову відносно публічної адміністрації). Оскільки процесуальна специфіка будь-якого судово-конфліктного провадження встановлює рівні умови участі та заходи захисту сторін судочинства.

Слід враховувати, що суб'єкти оскарження в адміністративних спорах (фізичні та юридичні особи) можуть і об'єктивно опротестовувати поведінку публічної адміністрації, і суб'єктивно зловживати наданим правом на захист власних інтересів в адміністративному судочинстві. Тому, виходячи із завдань адміністративного судочинства, задоволення публічного інтересу в адміністративно-судівничому провадженні ототожнюється виключно з нормативним правом на судовий адміністративний процес (розгляд публічного спору) у частині захисту власних публічних прав, свобод та інтересів від протиправної поведінки публічної адміністрації.

Другий критерій зумовлений предметом оскарження в публічно-правових спорах. Згідно з нормами ч. 2 ст. 17 та ч. 4 ст. 50 КАСУ, предметами оскарження є:

- рішення (індивідуально-конкретні акти чи нормативно-правові акти), дії чи бездіяльність державної та муніципальної публічної адміністрації;
- процесуальні дії, пов'язані з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби;

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

• реалізація компетенції публічної адміністрації у сфері управління та делегованих повноважень;

• процесуальні дії щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинним адміністративного договору;

• правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму (уточнення списку виборців, оскарження рішень ДВК, ОВК, ТВК, ЦВК тощо);

• рішення, дії чи бездіяльність розпорядника публічної інформації у частині доступу до публічної інформації;

• тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

• примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян;

• примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

• обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації)[1].

Тому публічний інтерес в адміністративному судочинстві відносно предмета оскарження буде двостороннім, а саме виражатиметься залежно від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі, якщо позивачем у спорі буде фізична та юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме у тому ж таки, визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації.

Щодо справ, де позивачем є суб'єкт з владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та іншим небезпечним суспільним проявам[2].

В адміністративних справах, пов'язаних із державною безпекою, де предмет позову стосується тимчасової чи повної заборони діяльності об'єднання громадян або навіть примусового розпуску об'єднання громадян, публічний інтерес відіграє ключове місце.

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

[2] Тернущак М.М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 282-283. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf

Адже суспільство зацікавлене у належному застосуванні публічною адміністрацією (органами з правоохоронними функціями) заходів публічного примусу, з метою запобігання сепаратизму та терористичній діяльності, що, в свою чергу, сприятиме захисту конституційних прав, забезпеченню суверенітету держави та законності в управлінні.

В адміністративних справах щодо примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України акцент робиться саме на забезпеченні громадського порядку.

Подібно до цього дотримання громадського порядку сприятиме задоволенню публічного інтересу більшості суспільства, у разі законної та обґрунтованої реалізації публічною адміністрацією права на судове адміністративне оскарження, предмет якого – обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації)[1].

Таким чином, результати проведеного аналізу адміністративно-судочинського провадження такі:

по-перше, подано власне трактування адміністративної юстиції, адміністративно-судочинського провадження, юрисдикції адміністративних судів, предметна підсудність публічно-правових спорів, територіальна підсудність справ адміністративної юрисдикції, інстанційна підсудність адміністративних справ, підсудність кількох пов’язаних між собою вимог;

по-друге, детально проаналізовано нормативні положення КАСУ, що стосуються стадійності адміністративно-судочинського провадження та адміністративно-процесуального статусу суб’єктивного складу (учасників) адміністративного судового процесу;

по-третє, зміст публічного інтересу в адміністративно-судочинському провадженні з одного боку виражається у праві на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності залежно від предмета скарги, тобто у праві на судовий захист від протиправних зазіхань публічної адміністрації. З іншого боку, публічний інтерес полягає у недопущенні публічною адміністрацією (вчасній превенції) різного роду протиправних та суспільно небезпечних проявів, себто – у належному та вчасному застосуванні заходів публічного примусу.

---

[1] Тернущак М.М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні [Електронний ресурс] / М.М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 282 – 283. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf

2.3. Правова характеристика провадження з приводу розгляду скарг у порядку Закону «Про звернення громадян»

Провадження з приводу розгляду скарг у порядку, визначеному Законом «Про звернення громадян», є одним із різновидів конфліктних адміністративних проваджень та, як уже зазначалося вище, в сукупності із адміністративно-судочинським та деліктним провадженнями складає юридичну структуру конфліктного адміністративного процесу.

Характерною рисою та водночас суттєвою відмінністю провадження щодо розгляду скарг суб'єктів звернення органами публічної адміністрації в порядку ЗУ «Про звернення громадян» є виключно адміністративний порядок розгляду предмета оскарження, а саме скарг як однієї із форм звернень.

Так, при розгляді різного роду публічних (адміністративних) справ у адміністративно-судочинському провадженні та провадженнях у справах про адміністративні правопорушення використовується судовий механізм, себто судовий порядок розгляду.

Окремі виключення, притаманні деліктному провадженню, стосуються підвідомчості справ про адміністративні правопорушення.[1] У положеннях КУпАП чітко зазначено, що деліктні справи залежно від виду та кваліфікації правопорушення, можуть розглядатися та вирішуватися як органами муніципалітету (виконкомами та адміністративними комісіями при виконкомах місцевих рад), так і органами публічної адміністрації, ключове місце серед яких відводиться органам внутрішніх справ. Відповідно, адміністративний порядок вирішення публічно-правового спору передбачає, з одного боку, розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи утримувати від її виконання) вищим у структурній побудові органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи), відповідальної за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акта). З іншого боку, адміністративний порядок розгляду публічних спорів завжди виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи. Між тим вищезгадане двояке трактування адміні-

[1] Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Vol. 2. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238-240 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

стративного порядку розгляду та вирішення публічно-правового спору слід ототожнювати виключно із провадженням щодо розгляду скарг суб'єктів звернень.

На підтвердження вищенаведеного – ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про звернення громадян» постановляє, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі[1]. Водночас в цій же нормі суб'єкту подання скарги надається право подальшого судового оскарження, чи то безпосереднього судового оскарження (у разі відсутності органу по-вертикалі, незгоди суб'єкта подання з прийнятим рішенням в адміністративному порядку)[2], проте судовий розгляд скарг відбуватиметься в порядку КАСУ, а ця процесуальна діяльність вже кваліфікуватиметься як адміністративно-судочинське провадження.

При цьому не слід оминати і питання строковості подання скарг до публічної адміністрації, оскільки, на відміну від інших форм звернення, таких, як заява, пропозиція та петиція, де строки не встановлюються. Скаргу, задля того щоб по ній було прийнято певне рішення, необхідно подавати в межах законодавчо встановленого терміну. Власне кажучи, ч. 1 ст. 17 ЗУ «Про звернення громадян» проголошує, що скарга на рішення, що оскаржується, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення суб'єкта подання з прийнятим рішенням[3].

Так, у ч. 4 ст. 3 ЗУ «Про звернення громадян» скарга – одна із форм звернень до публічної адміністрації, а саме окреме звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями:

- посадових осіб державних органів;
- посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- підприємств, установ, організацій,
- об'єднань громадян.[4]

---

[1] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

[2] Там само.

[3] Там само.

[4] Там само.

У підрозділі 1. 2 ми попередньо аналізували предмет провадження з розгляду скарг та дійшли висновків, що ст. 4 ЗУ «Про звернення громадян» слід класифікувати за трьома критеріями.

Перший критерій: залежно від цільової мети оскарження (звернення):

- звернення, де предметом оскарження виступатиме вимога про поновлення конституційних прав у різних сферах публічного адміністрування процесуальних прав суб'єкта оскарження;
- звернення, де предметом оскарження вважатиметься вимога щодо захисту законних інтересів громадян (суб'єкта оскарження).

Другий критерій: за формами порушення процесуальних прав та інтересів суб'єктів звернень:

- звернення, у якому предмет оскарження – це протиправна діяльність публічної адміністрація (активний предмет);
- звернення, у якому предмет оскарження – протиправна бездіяльність публічної адміністрації (пасивний предмет);
- звернення, у якому предметом оскарження є обмежуюча нормотворча діяльність стосовно конкретного суб'єкта, тобто – протиправна індивідуально спрямована діяльність (у частині прийняття та видання нормативно-правового акта (індивідуально-конкретного рішення)).

Третій критерій: за адресною спрямованістю звернення (критерій, що окреслює правильність вибору належного суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкта, до якого необхідно оскаржувати певне діяння чи рішення) відносно суб'єкта, що вчинив протиправне діяння (за субординаційним принципом), до суб'єкта оскарження (сторони, що постраждала від діяння публічної адміністрації)):

- звернення, у якому предмет оскарження спрямовується державним органам (їх посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);
- звернення, у якому предмет оскарження відсилається муніципальним органам (їх посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);
- звернення, у якому предмет оскарження спрямований на службових осіб підприємств, установ, організацій чи об'єднань громадян[1].

[1] Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Vol. 2. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238-240 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

Окрім цього, предмет провадження щодо розгляду скарг можна класифікувати і за іншими критеріями, зміст яких виходитиме за межі ст. 3 ЗУ «Про звернення громадян».

Так, до прикладу, ще одним критерієм у процесі розмежування предмета оскарження слід вважати кількісний склад суб'єктів оскарження. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 2 ЗУ «Про звернення громадян», звернення у формі подання скарг до публічної адміністрації слід розділяти на такі, що формуються одним суб'єктом, і такі, що подаються групою суб'єктів. У ст. 4 ЗУ «Про звернення громадян» законодавцем класифіковані рішення, дії та бездіяльність, які можуть бути оскаржені у різних сферах публічного адміністрування, що призводять до: порушення прав і законних інтересів чи свободи громадянина чи то групи громадян; створення перешкод для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконного покладення на громадянина обов'язків або його незаконного притягнення до відповідальності[1].

Процесуальні права суб'єктів подання скарг у ході розгляду скарги публічною адміністрацією та обов'язки суб'єктів розгляду відповідних скарг всебічно висвітлені законодавцем у ст. 18-19 ЗУ «Про звернення громадян».

Так, стаття 18 ЗУ «Про звернення громадян» наділяє суб'єкта звернення такими правами:

- особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень[2].

---

[1] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

[2] Там само.

В свою чергу, стаття 19 ЗУ «Про звернення громадян» до ключових обов'язків публічної адміністрації та підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації відносить такі:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи[1].

І останнє, на чому варто сфокусувати увагу, – це можливі кінцеві рішення, що приймаються за результатами розгляду скарг

[1] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

публічною адміністрацією. Так, рішення слід характеризувати як наслідки даного провадження, тобто рішення суб'єкта керівних повноважень публічної адміністрації відносно суб'єкта з владними повноваженнями, відповідального за першочергове діяння (рішення), що оскаржується.

Відповідні рішення надалі можна класифікувати за багатьма критеріями, однак зупинимось на найголовнішому: на позитивних та негативних наслідках.

Позитивні наслідки відносно суб'єкта оскарження (подання скарги) наставатимуть у разі виявлення порушення законодавства з боку відповідальної посадової особи публічної адміністрації та притягнення останньої до правової відповідальності – зазвичай дисциплінарної, рідше адміністративної, матеріальної та кримінальної[1].

У цьому сенсі варто звернутися до положень статті 19 ЗУ «Про звернення громадян», а саме – рішення за наслідками відповідного провадження можуть стосуватися:

– скасування або зміни попередньо оскаржуваного рішення, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам;

– невідкладного вжиття заходів до припинення неправомірних дій, виявлення та усунення причин та умов, які сприяли порушенням;

– забезпечення поновлення порушених прав;

– практичного виконання прийнятого у зв'язку зі скаргою рішення;

– вжиття заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів;

– вирішення питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення[2].

---

[1] Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Vol. 2. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238-240 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

[2] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Негативні наслідки відносно суб'єкта подання (без владних повноважень) в загальному матимуть місце в разі відмови в задоволенні скарги, в цьому сенсі щодо сторони суб'єкта публічної адміністрації (з владними повноваженнями), негаторні наслідки автоматично вважатимуться позитивними.

Зауважимо, що для розгляду скарги та прийняття остаточного рішення Законом встановлюються 15-, 30- та 45-денні терміни. П'ятнадцятиденний строк розгляду скарг застосовується у разі їх нескладності, себто ті, що не потребують додаткового вивчення. Тридцятиденний – загальний строк, в рамках якого зазвичай відбувається розгляд. Сорокап'ятиденний термін встановлюється при особливій складності звернень, що передбачатиме виконання додаткових процесуальних дій[1].

Таким чином, результатом проведеного теоретичного дослідження провадження з розгляду скарг в порядку ЗУ «Про звернення громадян» та аналізу окремих норм відповідного Закону є те, що автору вдалося сформувати власну видову класифікацію предмета оскарження та надати визначення адміністративного порядку розгляду відповідного провадження, а також проаналізувати можливі кінцеві, загальні наслідки (рішення) відповідного провадження.

[1] Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

Нормативні джерела

1. Конституція України : від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07. 2005 р., № 2747-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04. 2012 р., № 4651-VI (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України : від 12.05.2015 № 389-VIII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250

6. Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України : від 07.07. 2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №41-45. – Ст. 529.

8. Про адміністративні послуги : Закон України : від 06.09.2012 № 5203-17 (із змінами та доповненнями) // Відомості верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

9. Про національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

10. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України : від 16.03.2000 № 1550-III (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

11. Правові позиції в адміністративному судочинстві України : постанови Пленуму Вищ. адм. суду України, інформ. листи Вищ. адм. суду України, суд. практика Вищ. адм. суду України, наук. висновки, прав. висновки Верх. Суду України, суд. практика Європ. Суду з прав людини : офіц. вид. / упоряд. : М. І. Смокович, В. П. Базов ; за заг. ред. О. М. Нечитайла. – К. : Ін Юре, 2015. – 848 с.

12. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Пан-

ченко, В.Б. Аверянов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

13. Науково-практичний коментар КУпАП.Станом на 3 вересня 2014 р. / За заг. ред. С.В. Пєткова, С.М. Морозова – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 790 с.

Теоретична література

14. Адміністративна відповідальність (адміністративне-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

15. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади : Навч. посібник / С. В. Пєтков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К. : КНТ, – 2015. – 153 с.

16. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку: Навч. посібник / С. В. Пєтков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К. : КНТ, 2015. – 207 с.

17. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.

18. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

19. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

20. Адміністративне право України: навч. посіб. / В. А. Бортник. – К. : ДП «Вид. дім “Персонал”», 2013. – 222 с.

21. Адміністративне судочинство : Підручник. – Вид. 2, перероб. і допов. / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2011. – 304 с.

22. Адміністративний процес. Загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : Наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К. : Алерта, 2013. – 308 с.

23. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

24. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : Підручник для вищ. навч. закл. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

25. Беккариа, Чезаре. О преступлениях и наказаниях : пер. с итал. / Чезаре Беккариа. – К. : Ин Юре, 2014. – 240 с.

26. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2013. – 680 с.

27. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

28. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – 5-те вид., перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.

29. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : Навч. посіб. – 3-тє вид. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.

30. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : Навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

31. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

32. Лівшиц Давид Мойсейович. Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства : [Текст] Практичний посібник – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 354 с.

33. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

34. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. – К. : Знання, 2007. – 223 с.

35. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : Навчальний посібник. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2010. – 368 с.

36. Основи адміністративного судочинства в Україні : Навч. посіб. для юр. факультетів та юр. клінік / За заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНТ, 2009. – 248 с.

37. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

38. Словник базової термінології з адміністративного права: Навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 240 с.

39. С. В. Пєтков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї: Навч. посібник / С. В. Пєтков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболь. – К. : КНТ, 2015. – 148 с.

40. Тацишин І. Б. Адміністративне право України : Навч. посібник. – Львів. : Новий Світ-2000, 2012. – 307 с.

41. Тернущак М. М. Правові засади діяльності центрів обслуговування платників податків і зборів : дис… канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. М. Тернущак. – Ірпінь, 2015. – 202 с.

42. Тернущак М. М. Щодо сучасного трактування адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М. М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3. – С. 174-177. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3_2015/53.pdf

43. Тернущак М. М. Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу [Електронний ресурс] / М. М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 5. – С. 159-162. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf

44. Тернущак М. М. Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу / М.М. Тернущак // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 5. – Т. 3. – С. 71-73.

45. Тернущак М. М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні [Електронний ресурс] / М. М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 282-283. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf

46. Тернущак М. М. Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Тернущак // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 6. – С. 146-149. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/6_2015/43.pdf

47. Ternushchak M. On the Legal Nature of the Disputed Administrative process in Ukraine [Електронний ресурс] / M. M. Ternushchak // The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 87-91. – Режим доступу : http: // easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/ternushchak _22.pdf

48. Ternushchak M. Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law «On appeal of cittizens» // Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Vol. 2. – Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. – P. 238-240 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://conf.at.ua/index/materialy_ konferencij/0-20

49. Тернущак М. М. Зміст публічного інтересу в адміністративно-деліктному провадженні / М. М. Тернущак // Тенденции и инновации современной науки: материалы XVI Межд. науч.-практ. конф. (тез. докл.) (г. Краснодар, 29 октября 2015 г.). – Краснодар, 2015. – С. 22.

50. Тернущак М. М. Важливість застосування заходів адміністративного попередження задля забезпечення правопорядку / М. М. Тернущак // Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства: збірник матеріалів IV Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 4 грудня 2015). – ПВНЗ «Кіровогр. інст. держ. та муніцип. управл. Класичн. приват. універ.» – Кіровоград : «КОД», 2015. – С. 124-127.

Наукове видання

ТЕРНУЩАК
Михайло Михайлович

КОНФЛІКТНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Монографія

Редактор Андрій Ребрик
Художньо-технічна редакція Івана Ребрика
Коректура Галини Тамаровської
Виробничий супровід
Тетяни Матьовки та Крістіана Бірнштейна

Підписано до друку 15.04.2016.
Формат 60x84/16. Гарнітура Cambria.
Папір офсетний. Облік.-вид. арк. 4,7
Замовлення 10. Наклад 300 прим.

Видавництво «Ґражда»
Свідоцтво про державну реєстрацію видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія 3т № 22 від 1 вересня 2005 р.
88000, м. Ужгород, вул. Орлина, 1, т./факс (0312) 61-51-81

Тернущак М. М.

Т 35 Конфліктний адміністративний процес в Україні : Монографія / М. М. Тернущак. – Ужгород : Ґражда, 2016. – 96 с.

ISBN 978-966-176-117-8

Пропоноване дослідження місця та значення конфлікту в адміністративному процесі є надзвичайно актуальним, оскільки проведення умовної градації процесуальних відносин, залежно від правової галузі, на конфліктні та неконфліктні надасть змогу на теоретично-правовому рівні осягнути повну глибину змісту та суті юридичних правовідносин.

Монографічне дослідження розраховане на цільову аудиторію завтрашніх юристів, які наразі опановують базиси юридичної справи у вищих навчальних закладах, коледжах, на факультетах юридичного спрямування (студентів, слухачів, магістрів), майбутніх науковців (аспірантів, ад'юнктів) та науково-педагогічних працівників вітчизняної правової школи.

ББК 67.401(4УКР)