

В. С. СТЕФАНЮК



**СУДОВИЙ
АДМІНІСТРАТИВНИЙ
ПРОЦЕС**



КОЛІСЬКО
ФІРМА®

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПРИВАТНОГО ПРАВА І ПІДПРИЄМНИЦТВА

В. С. СТЕФАНЮК

СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Монографія



Харків
«КОНСУМ»

2003

ББК Х 301.9 (4 УКР)011-93

67.401 (4 УКР)

С79

*Рекомендовано до опублікування рішенням Вченої ради
Інституту приватного права і підприємництва
Академії правових наук України
(протокол № 6 від 18.06.2003 р.)*

Рецензенти

Ю. М. Грошевий

доктор юридичних наук, професор,
віце-президент Академії правових наук України;

Р. А. Калюжний

доктор юридичних наук,
начальник кафедри державно-правових дисциплін
Київського інституту внутрішніх справ
при Національній академії внутрішніх справ України

Стефанюк В.С.

С79 Судовий адміністративний процес: Монографія. —
Харків: Фірма «Консум», 2003. — 464 с.

ISBN 966-7920-48-8.

У монографії вперше у вітчизняній юридичній науці адміністративного права проведено дослідження поняття та принципів судового адміністративного процесу, подано детальний теоретичний огляд проблем і визначення цього процесу на основі діючих нормативно-правових актів України та ряду зарубіжних держав з одночасними пропозиціями подальшого їх розвитку, що знайшло втілення в проекті Адміністративного процесуального кодексу України, розробленого за участю та під керівництвом автора. Заслужують на увагу теоретичні дослідження таких складових судового адміністративного процесу як управлінські дії, адміністративний договір, адміністративний акт, їх оскарження та застосування для оптимізації правового регулювання сфери державного управління в ході адміністративно-правової реформи в Україні та пропонуються шляхи втілення цих положень в життя з метою захисту прав і свобод громадян.

Монографія стане у пригоді викладачам, студентам і аспірантам юридичних вузів, керівникам органів державної влади та місцевого самоврядування, науковим працівникам і спеціалістам у галузі адміністративного права та може бути використана парламентом при прийнятті Адміністративного процесуального і Адміністративного процесуального кодексів України

ББК Х 301.9 (4 УКР)011-93
67.401 (4 УКР)

© В. С. Стефанюк, 2003

© Спільне колективне підприємство
фірма «Консум», 2003

ISBN 966-7920-48-8

ВСТУП

У сучасних демократичних державах велике значення для гарантування прав людини у її відносинах із владою надається правовому захисту з боку незалежного й авторитетного органу — суду. Судовий механізм захисту прав людини дозволяє усунути свавілля з боку державної влади, забезпечуючи проведення в життя принципу її відповідальності за свою діяльність перед людиною. Цей механізм має назву «адміністративна юстиція». У більшості європейських країн адміністративна юстиція представлена спеціалізованими адміністративними судами або спеціалізованими відділами у складі судів загальної юрисдикції.

Напередодні запровадження в Україні адміністративної юстиції європейського зразка з урахуванням національних особливостей актуальними є теоретичні та прикладні розробки в цій галузі, у тому числі компаративні дослідження, засновані на глибокому вивченні зарубіжного досвіду. Таких наукових праць у нас поки що обмаль. Певною мірою цей стан можна пояснити обмеженим доступом до зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції, відсутністю відповідних перекладів. Усе це суттєво ускладнює вибір та обґрунтування національної концепції розвитку адміністративної юстиції.

Думки, висловлені в даній книзі, з одного боку, є результатом роботи автора над законопроектами щодо реформування в Україні судової системи, а також над проектом Адміністративного процесуального кодексу України, який внесений на розгляд парламенту, а з іншого — це наслідок порівняльно-право-

вого дослідження європейського досвіду законодавства у галузі судового захисту прав людини в її відносинах із владою.

Забезпечення захисту суб'єктивно-публічних прав осіб від будь-яких управлінських дій незалежними судами є складовою частиною ознаки України як правової держави (ст. 1 Конституції України) [170].

Через ст. 9 Конституції України [170] діє також і Конвенція про захист прав людини і основних свобод, ст. 6 якої надає кожній особі право на те, що стосовно спорів про її цивільно-правові вимоги та обов'язки повинно відбуватись справедливе, публічне провадження у незалежному та неупередженому, зв'язаному законом суді [171]. Саме провадження в свою чергу повинно відбутись у прийнятні строки. Згідно з судовою практикою Європейського суду з прав людини це стосується також і адміністративно-правових вимог та обов'язків.

Частина третя ст. 8 та частини перша, друга ст. 55 Конституції України [170] забезпечують можливість правового захисту в галузі адміністративно-правових спорів, а разом з положеннями проекту Адміністративного процесуального кодексу України [133] змістовно врегульовують завдання і повноваження адміністративних судів.

Основними елементами справедливого судового адміністративного процесу та ефективного правового захисту є: прийнятні для громадянина передумови прийняття (допустимості) заяв судами (які не повинні занадто ускладнювати шлях правового захисту), доступність адміністративних судів, виходячи з їх побудови (особливо на нижчому рівні), право бути заслуханим у суді та рівність можливостей сторін в судовому провадженні, ефективний контроль суду та наступна за цим можливість ефективного виконання судового рішення. Судовий адміністративний процес повинен відповідати вимогам правової держави. Така відповідність також може бути перевіреною в межах судового провадження.

Конституційна норма про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, так само належить до сфери державного управління і викликає потребу в судовому адміністративному процесі, що забезпечує остаточне вирішення звернень. Законодавство дає приклади паростків формування судового адміністративного процесу. Отже, сфера управління обслуговується як суб'єктами виконавчої влади, так

і судами. Та цей факт не свідчить про єдність адміністративного процесу і судового адміністративного процесу при вирішенні адміністративних справ. Так, якщо судовому адміністративному процесу притаманні принципи відкритості, безпосередності, то адміністративний процес визнає конфіденційність як основну вимогу при розгляді адміністративної справи, а також передбачає у деяких випадках перенесення оцінки фактів зі стадії винесення рішення на стадію підготовки справи до розгляду. До того ж судовий адміністративний процес не може обійтися простою вказівкою у правових нормах на процесуальну дію без вказівки на форму її вчинення. А в адміністративному процесі є типовими суто вказівки на процесуальні права суб'єкта управління. Форми таких дій адміністративно-процесуальними нормами не регулюються.

Управлінський та судовий адміністративні процеси відрізняються своїми завданнями, принципами. Перший з них має на меті виявити, встановити, розслідувати обставини адміністративної справи. Стадія вирішення такої справи хоч і є визначальною у питаннях права, однак основний обсяг процесуальних дій за участю зацікавлених осіб виконується саме на стадії розслідування адміністративної справи. Керуючим фактором даного провадження є ряд принципів, властивих суто управлінській діяльності.

Судовий адміністративний процес характеризується спрямованістю суду на розв'язання складних питань кваліфікації обставин адміністративної справи. Суди при цьому керуються принципами судочинства.

Однак як управлінській, так і судовій частинам адміністративного процесу притаманна спільна риса. Вона пов'язана з тим, що чітко розмежувати питання факту і питання права, котрі розглядаються органами держави, важко. Тому управлінські органи, які є фахівцями з перших питань, та судові органи, що є фахівцями з другої групи питань, мають бути у стані взаємозаміни один одного в межах відповідних процесуальних можливостей.

Основною формою організуючого впливу держави на суспільство є взаємодія її з його членами та їх об'єднаннями з метою сприяння розкриттю життєвих сил суспільства. Очевидність наявності окресленої правом взаємодії різного роду публічних і непублічних суб'єктів права у сфері управління з

об'єктами цього управління зумовило створення теорії судового адміністративного процесу.

Наріжним каменем проблематики даної теорії є ознаки тих суспільних явищ, які охоплюються поняттям судового адміністративного процесу. На жаль, більшість із цих ознак не одержали загального визнання серед науковців, які займаються даною проблематикою та загальнотеоретичною моделлю цього процесу.

• Найявністю адміністративного правового спору теж не може бути критерієм окреслення сфери даного процесу. Юридична природа таких спорів у науці адміністративного права ще не повністю з'ясована. Відсутня також позиція науковців і щодо ролі сфери управління як об'єднуючого начала у функціонуванні різних гілок влади, які обслуговують цю сферу. А погляд на судовий адміністративний процес з точки зору такої його ознаки, як правозастосовчий характер адміністративних справ, не може усунути лінію розмежування між позитивними та юрисдикційними провадженнями як складовими адміністративного процесу. Природа останнього найкраще може бути розглянута через урахування принципів права — це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів.

Актуальність дослідження принципів права зумовлена також тим, що взагалі право почали розуміти в Україні зовсім поновому. Його вже не обмежують тільки позитивістсько-нормативістським сприйняттям і тлумаченням. Право в нашій державі все більше переходить на позиції школи «класичного» і «відродженого» природного права, соціологічної юриспруденції.

У подальшому принципи права можуть не тільки матеріалізуватися у вигляді норм у нормативно-правових актах, а й закріплюватися у вигляді правових звичаїв, діставати вияв у судовій чи адміністративній практиці. Наприклад, є загальнозрозумілим і таким, що не вимагає юридично-текстуального закріплення, принцип судочинства, що встановлює: «Ніхто не може бути суддею у власній справі».

Принципи права є критерієм оцінки права і методологічною основою його подальшого удосконалення тому, що саме на заса-

дах принципів оцінюють рівень і ефективність реалізації права, його пізнають і поліпшують.

Таким чином, проблема наукового розуміння сутності принципів права має сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення: вона концентрує не тільки історичні, філософські, моральні та юридичні, а й сучасні соціально-політичні аспекти вітчизняної юридичної науки.

Незважаючи на всю значущість принципів права у соціальному житті суспільства і правовій системі держави, цій проблемі ще не приділено належної уваги в юридичній науці, що дає підстави розглядати проблему принципів права як центральну, хоча, безумовно, до неї не може бути зведений увесь аналіз права.

При цьому треба мати на увазі, що існує велика кількість різноманітних, інколи навіть протилежних, поглядів щодо сутності, поняття, системи, структури, характеристики принципів права. Розглянути їх у зв'язку з формуванням демократичної, соціальної, правової держави — актуальне завдання вітчизняної юридичної науки.

Аналіз наукових джерел переконує, що в радянській і пострадянській юридичній літературі принципи адміністративного процесу не залишились поза увагою. Однак у більшості випадків таким працям бракувало визначеності позицій щодо самого поняття принципу, підходів до їх систематизації, співвідношення з початками судового адміністративного процесуального правового інституту. Сумнівів у тому, що такий правовий інститут не просто існує, а й розвивається, у його дослідників не виникає. Основним його джерелом є підзаконні нормативно-правові акти суб'єктів державного управління та, в меншій мірі, закони.

У даний час законодавець не вдається до прямого регулювання управлінської адміністративно-процесуальної форми, а обмежується лише вказівкою на неї.

Природно, що наявність значного масиву нормативно-правового матеріалу ставить питання про можливість зведення до спільного знаменника елементів більшості адміністративно-процесуальних форм. Перш за все потрібно наблизити до практики поділ цих форм на стадії, привести до спільного знаменника форми участі суб'єктів управління у розгляді справ. Схожість змісту вказаних форм робить можливою спробу віднайти єдині для них адміністративно-процесуальні принципи.

Стан наукової розробки проблеми дослідження переконує у потребі теоретичного осмислення основ теорії судового адміністративного процесу.

Зростає обсяг публічних справ, що вирішуються судами. Основні засади судочинства поширюють свою дію і на роботу адміністративних спеціалізованих судів, що згодом будуть створені для вирішення публічних справ, тобто справ, котрі впливають із адміністративних, конституційних, фінансових та інших правовідносин, що є результатом публічно-правового регулювання. Тому своєчасною є розробка наукової проблеми судової адміністративної процесуальної форми на основі вже наявних законодавчо закріплених її зразків і конституційних приписів про судочинство.

Про судовий адміністративний процес накопичений значний масив теоретичних знань. Наукові дослідження в даній сфері проводились представниками переважно галузевих наук — цивільно-процесуального та адміністративного права.

Основна увага юридичної науки в галузі вирішення судом адміністративних справ зосереджена на адміністративній юстиції. Можливо, це зумовлено дореволюційною традицією російської правової науки. Серед наукових досліджень виділяються праці Єлістратова А. І. [51, с. 93—95], Кобалевського В. Л. [66, с. 166]. Однак широта впливу радянської держави на суспільні процеси поставила під загрозу основоположну категорію теорії — категорію суб'єктивних публічних прав. А якщо немає права, то і не потрібні процесуальні засоби захисту — адміністративні звернення. Громадянину залишають у розпорядженні тільки право адміністративної скарги на неналежну організацію державою реалізації його політичних і громадянських свобод. За таких умов роль суду в контролі за адміністрацією обмежується.

Після прийняття Основ цивільного судочинства СРСР [167, ст. 526] більшість представників науки цивільного процесуального права визначились на користь входження порядку розгляду справ, що впливають із адміністративно-правових відносин, до предмета вивчення їх науки. Боннер А. Т. [23, с. 15—45; 24, с. 6—17], Каверін А. Ю. [59, с. 21] аргументовано доводили дану позицію, виходячи із сучасного їм законодавства та ідеї безспірності владних розпоряджень органів державного управління.

Сучасні дослідження концентруються на відмінностях між адміністративними зверненнями, скаргами (Зайцев І.) [57, с. 23—25], видах звернень та принципах судового адміністративного процесу (Стефанюк В.) [127, с. 4—7; 136, с. 6], теоретичних проблемах адміністративного правового спору (Хаманева Ю. Н.) [147, с. 29—36]. У зв'язку із прийняттям у 1989 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян» [165, ст. 416] пошквалася наукова розробка проблем, пов'язаних із визначенням підвідомчості справ, що впливають із адміністративно-правових відносин (Хаманева Ю. Н.), яка була започаткована Квіткіним В. Т.

Особливо численними як у радянській науці адміністративного права, так і в сучасній українській є праці з питання організаційної моделі судового перегляду адміністративних рішень (Авер'янов В. Б.) [1, с. 98], Андрійко О. Ф. [8, с. 24], Битяк Ю. П. [21, с. 168; 22, с. 114—116], Галантич М. [36, с. 34—38], Голосніченко І. П. [38, с. 108], Крупчан О. Д. [78, с. 132; 79, с. 83—84], Кубко Є. Б. [80], Перепелюк В. Г. [105], Петухов Г. О. [106, с. 122—126], Тищенко Н. М. [146, с. 101—104], Шемшученко Ю. С. [152, с. 47].

Питання судових процедур досліджується ще однією галуззю знань в юриспруденції — вченням про судове право, що знаходить підтримку і сьогодні (Курашвілі Б. П., Старілов Ю. Н. [124], Тихоміров Ю. А. [143]).

Головною метою монографічного дослідження є розробка основних теоретичних положень судового адміністративного процесу, їх застосування для оптимізації правового регулювання сфери державного управління в ході адміністративно-правової реформи в Україні; дослідження природи судового адміністративного процесу, його процесуальної структури співвідношення між об'єктами та суб'єктами судового адміністративного процесу при розгляді адміністративної справи.

Відповідно до зазначеної мети автором проведена робота по вирішенню кола таких завдань: визначення поняття судового адміністративного процесу та розкриття його правової природи; теоретична розробка системи принципів адміністративно-процесуальної діяльності, спеціальних принципів судового адміністративного процесу; доповнення списку справ, що можуть бути віднесені до відання адміністративних судів; виявлення особливих рис адміністративної судової процесуальної форми.

Методологічною основою дослідження стала сукупність принципів і загальнонаукових та спеціально-галузевих методів правового пізнання, застосування яких дозволило всебічно вивчити об'єкт дослідження. У ході дослідження використано ряд таких загальнонаукових методів, як діалектичний (закон переходу від загального до особливого та конкретного і навпаки), а також систематичний, логічний та метод порівняльного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено монографічне дослідження поняття та принципів судового адміністративного процесу. Подано детальний теоретичний огляд проблем поняття і складових судового адміністративного процесу, ґрунтуючись на нормативно-правових реаліях України та ряду інших зарубіжних країн з одночасним прогнозуванням розвитку таких реалій.

Автором монографії загострена увага на таких проблемах, як суть адміністративно-процесуальної форми та її видозмін; відмінності у змісті та об'єктному складі матеріальних і процесуальних процедур; роль судового адміністративного процесу; співвідношення судового та управлінського порядків вирішення адміністративних справ; межі проявів правових принципів і принципів права в судовому адміністративному процесі; ознаки справ, які можна віднести до підвідомчості адміністративних судів; можливі типи провадження справ в адміністративних судах; особлива роль стадії попереднього розгляду в ході адміністративного судового провадження (розгляд справ у суді першої інстанції, перегляд судових рішень в апеляційному, касаційному порядку та в порядку повторної касації); досліджені основні об'єкти судового адміністративного процесу, наслідки запровадження судової практики Європейського суду з прав людини в адміністративних справах.

СУТНІСТЬ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

1.1. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ЙОГО ПРЕДМЕТ У КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У правовій, демократичній державі адміністративне право є однією з найважливіших правових сфер. Теоретичному розвитку цього інституту вітчизняна правова наука приділяє особливу увагу. Протягом останніх десяти років з'явилася значна кількість досить важливих наукових статей, присвячених таким проблемам адміністративного права, як державна служба, правові акти управління, адміністративний примус, адміністративно-деліктне право, адміністративний процес, адміністративна юстиція, судовий адміністративний процес тощо.

Переосмислення змісту, структури і предмета адміністративного права в Україні доцільно здійснювати з урахуванням тенденцій, намічених адміністративним законодавством. Наприклад, елементи реального поділу влади в державі багато в чому змінюють предмет цієї правової галузі; в галузі права, де різні суб'єкти управління «активно» користувалися правом нормотворчості і раніше в більшій мірі застосовували інструменти примусу і владного впливу держави, адміністративне право повинно перетворитися на правовий засіб встановлення гнучкої, рухливої структури і механізму виконавчої влади, діючої на основі прийнятих парламентом законів і постанов в інтересах особистості і суспільства при використанні засобів координації, узгодження і контролю.

Зрозуміло, що примусові механізми і риси, притаманні багатьом інститутам адміністративного права, збережуться, згодом вони будуть навіть удосконалені (метод владних розпоряджень (припису) — характерна риса адміністративного права,

наприклад, держав Західної Європи). Нині ж настає час глибокої реформи адміністративного права, перегляду сформованих під впливом існуючих протягом десятиліть політичних і економічних реалій теоретичних догм, розвитку нових ідей і концепцій, реалізації міжнародних зобов'язань в адміністративному праві, встановлення адміністративно-правового регулювання зовнішньоекономічних зв'язків і взагалі реформування системи адміністративного законодавства.

Адміністративне право, як відомо, вивчає адміністративне законодавство, що регулює відносини у сфері організації і здійснення функцій виконавчої влади (організація і система управління, реалізація виконавчої влади, форми і методи управлінських дій і т.ін.) і встановлює відповідальність за різні правопорушення, що супроводжують управлінську діяльність.

Адміністративне право як навчальний курс, як галузь законодавства і як предмет науково-теоретичного дослідження протягом останніх десяти років зазнало істотних змін. Зародження в Україні ринкових відносин і зміна відносин власності, необхідність зміцнення державності, прагнення створити сучасну правову державу і використати на практиці нові форми і методи управління, спроба сформувати ефективну виконавчу владу — усі ці процеси вимагають адекватного адміністративно-правового й адміністративно-процесуального забезпечення, а також переосмислення теорії і змісту практично усіх адміністративно-правових інститутів [134, с. 3—6]. Щоб вирішити ці проблеми, слід відповісти на наступні питання.

Чи існують конституційно-адміністративні правові методи вирішення зазначених проблем, наскільки справедливими та конституційними є закони та інші нормативно-правові акти, прийняті простою чи кваліфікованою більшістю законодавчого органу, іншими органами державної влади?

Чи можна погодитися з тим, що в деяких законах або в нормативно-правових актах встановлюються несправедливі, диспропорційні обмеження на здійснення основних прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України і Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод? Чи можна виправдати з позицій концепції справедливості те, що роль судів, які визначені у Конституції України як органи правосуддя, зводиться лише до звичайного нормозастосування?

Чи може справедливість відобразитись не лише у правових актах, прийнятих законодавчою чи виконавчою владами, а й становити окремих критерій перевірки цих актів на відповідність Конституції чи законам України?

Постановка такого роду питань спричинена необхідністю обмеження самочинних дій державною владою при нехтуванні думки і волі суспільства, тим більше, коли йдеться про побудову правової держави, яка у своїй діяльності зобов'язана керуватися конституційним принципом верховенства права. Правові акти такої держави, насамперед закони, мають бути обґрунтовані, розумні, справедливі, пропорційні визначеній меті, гарантувати в основі права і свободи людини і громадянина і відповідати Конституції України.

Слід звернути увагу на те, що при уважному вивченні конституційних норм важко не помітити їх важливої особливості — вони сформульовані у вигляді відкритого тексту, а отже, являють собою «порожні судини», які треба заповнювати конкретним змістом у процесі реалізації положень Основного Закону. Особливо це слід робити якнайшвидше при прийнятті норм адміністративного права.

Як і конституційне право, адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади в державі. Адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм і багато в чому конкретизує їх дію. На цій підставі можна стверджувати, що існування адміністративного права — це необхідна умова й засіб реалізації принципів Конституції України. Тут йдеться не тільки про відповідні гарантії принципу поділу влади, системи стримувань та противаг, конституційне визначення компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Потрібно вести мову про застосування органами правосуддя загальноправових і конституційних принципів у процесі здійснення адміністративного чи конституційного правосуддя, а також про творче та динамічне тлумачення чи роз'яснення норм Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

Саме погляд на конституційне і адміністративне право з позиції судової практики дає можливість розкрити їх особливі властивості та величезний гуманітарний потенціал і упевнитись у тому, що обмеження самочинних дій державної влади

не є декларацією або абстрактною філософською конструкцією. Це — конкретно емпірична матерія як результат конституційного і адміністративного судочинства, що, безумовно, потребує всебічного вивчення у межах конституційного й адміністративного права.

Принцип верховенства права, яким юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорону і захист основних прав і свобод людини, практично втілюється у тексті чинної Конституції України. Це символізує новий якісний підхід до проблеми застосування адміністративного права у процесі побудови правової держави, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності.

Зв'язаність діяльності держави цими правами традиційно становить основу принципу верховенства права. Термін «верховенство права» широко вживається в українському законодавстві та міжнародних договорах, стороною яких є Україна. У ч. 1 ст. 8 Конституції України проголошується, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [170].

• У цьому сенсі принцип верховенства права означає:

— всі дії держави мають вчинятися згідно з приписами Конституції та законів України;

— найвищу юридичну силу має Конституція України. Її норми є нормами прямої дії, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають їй відповідати;

— всі спори стосовно конституційності чи законності актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування вирішуються виключно незалежними судами;

— діяльність виконавчої влади здійснюється згідно з тими нормами та принципами, які обмежують її дискреційну владу (вільний розсуд) та унеможливають зловживання нею;

— закон — єдиний для держави, особи і уряду, якщо це спеціально не обумовлено в самому законі. Нікому не можуть належати привілеї та виняткові повноваження щодо відмови застосовувати деякі положення закону.

Держава у взаємодії з особою має дотримуватися певних неписаних правил та принципів — як системотворчих фундаментальних засад, що входять до концепції верховенства права та правової держави, а також принципів, визначених судами у процесі захисту фундаментальних прав особи. Ці неписані

правила та принципи закріплюються судами у процесі здійснення конституційного і адміністративного правосуддя, що надає їм загальнообов'язкової юридичної сили. Юридична сила встановлених правил і принципів є вищою за закони та інші нормативно-правові акти і прирівнюється до юридичної сили конституційних норм. Неписаними вони вважаються тому, що попередньо не закріплені у конституційному тексті, а впливають з букви та духу конституції і безпосередньо з нею пов'язані. Прикладом можуть бути наступні «неписані принципи»: пріоритет законів над підзаконними актами, право кожної особи на безпосередній судовий захист, недопустимість застосування смертної кари та ін.

Сучасна концепція правової держави містить у собі такі складові: принцип демократії; демократичне виборче право; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; принцип законності; принцип незалежної судової влади; безпосередній судовий захист основних прав і свобод людини на підставі конституції; право на опір; захист від незаконного затримання чи арешту; заборона ретроактивного (такого, що має зворотну силу) законодавства; судовий захист осіб та інших суб'єктів суспільних відносин від будь-якого свавілля.

Звернення до адміністративного права передбачає наявність уявлення про його предмет [140, с. 3—5]. Латинське слово *administrare* означає управляти, керувати, вести, але також і виконувати та забезпечувати. Управління (адміністрація) відповідно до значення слова є плановим, зорієнтованим на власні або на чужі завдання та цілі виконання справ у вигляді здійснення та виконання завдань.

В такому широкому розумінні велика кількість типів людської поведінки підпадає під поняття управління. В цивільному праві йдеться про управління підприємством, чужим або власним майном, справами, що також є управлінням. А та частина цих відносин, якої стосується адміністративне право, є публічним управлінням. Публічними є завдання, які стосуються інтересів загалу, народу або його частини (громади), тобто надіндивідуальних, в широкому розумінні, політичних інтересів. Визначальним є виконання цих завдань виходячи з публічних інтересів, тобто забезпечення та підтримка загального добробуту.

Державна влада, яка виконує публічні завдання, поділяється на законодавчу, виконавчу владу та судочинство. Цим поняттям Конституція України визначила в ст. 6 виконавчу гілку як управління з включенням до нього уряду. «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [170].

Таким чином, управління є визначене законом виконання публічних завдань (управлінські дії) через створених для цього особливих носіїв, органів та організацій (управлінська організація).

Функціональне відокремлення від інших гілок державної влади призводить до наступного: законодавство передбачає прийняття законів на основі встановленої Конституцією України процедури (формальні закони); судочинство є обов'язкова конкретизація права та вирішення спорів у конкретних випадках незалежними судами (ст.ст. 125, 126 Конституції України); управління, на протилежність до попереднього, є виконання законів та визначена Конституцією України реалізація матеріальних державних цілей через окремі акти, абстрактно-загальні норми (нормативні правові акти, статuti в галузі самоврядування тощо).

З функціональної точки зору можна назвати наступні галузі:

— управління забезпечення порядку — як управління для забезпечення публічної безпеки та порядку відповідно до законів та права забезпечення порядку.

— керуюче управління — як підтримка та управління соціальним, економічним і культурним життям через заохочення та накладання особливих обов'язків.

— послугове управління — як гарантування підтримки та надання допомоги з боку публічних утворень.

— управління податками і зборами — для стягування й управління податками та іншими зборами.

— організаційне управління, яке включає в себе підготовку і управління необхідним персоналом, матеріальними засобами, створення та утримання установ, а також здійснення нагляду.

Публічне управління може діяти в різних формах:

• а) через одностороннє, вищого рівня врегулювання обставин справи відносно громадянина або відповідної юридичної особи, що в загальній європейській термінології позначається як акт управління. Приклад: установа приписує громадянину забрати залишений ним металобрухт старого авто; сплатити податок; забороняє зібрання; надає дозвіл на підприємницьку діяльність;

б) установа може укласти з особою публічно-правовий договір. Приклад: договір про субвенції у відповідь на переїзд підприємства;

в) установа може діяти за допомогою реального акта, тобто фактичного здійснення певної дії.

Адміністративне право охоплює відповідний обсяг писаних та неписаних правових норм, які специфічно діють для організації, процедури та діяльності управління. Таким чином, воно регулює також і правові зв'язки громадянина з управлінням через пронизані публічно-правовими нормами адміністративно-правові відносини.

До того ж, адміністративне право є масштабом для управління, а для адміністративно-правових відносин особливо важливими є закріплені в Конституції України основні засади правової держави. «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

• Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [170].

1.2. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Слід відмітити, що одним з основних критеріїв оцінки ефективності організації і функціонування державної влади, окремих її гілок є не кількість ухвалених юридичних рішень, законів, а насамперед ступінь задоволення суспільних потреб та інтересів, і в першу чергу окремих реально існуючих людей [127, с. 4—7].

Конституція України опрацьована на основі вчень про природне право, (ст.ст. 3, 21), змушує зовсім по-іншому осмислювати

феномен держави, невід'ємною ознакою якої постає взаємність владних стосунків. Головна ідея полягає у тому, що держава створюється для захисту природних прав людей. Владарювання не є односторонніми стосунками, за якими покора забезпечується виключно силовою перевагою влади, держава і громадяни мають права та обов'язки стосовно один одного, тобто пов'язані стосунками взаємності.

Переосмислені владні стосунки мають скласти сьогодні теоретичне підґрунтя для нової, європейськи зорієнтованої Концепції адміністративного права України. Адже найголовнішою ознакою демократичного суспільства та правової держави є вільне та ефективно користування належними людині правами і свободами. Це твердження є аксіомою сучасного цивілізаційного процесу. Отже, в системному реформуванні українського суспільства права людини мають стати не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, покликаною принципово змінити відносини між державою та людиною.

В основу реформування українського адміністративного права має бути покладено передбачений Конституцією України (ч. 1 ст. 8) принцип верховенства права, що означає підпорядкування діяльності державних інституцій потребам реалізації та захисту прав людини, пріоритетність останніх перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави.

Конституційне визнання природного права першопочатком і основою української правової системи (ст.ст. 3, 21 Конституції України) створює сьогодні сприятливі можливості й для плідного опрацювання проблеми різноджерельного права.

Згідно з ст. 69 Конституції України «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії» [170]. Що це за «інші форми»? Зі змісту різноджерельного права стає очевидним, що такими «іншими формами» безпосередньої демократії і є норми звичаєвого, договірнього, доктринального, судового права.

Необхідність створення адміністративних судів, які здійснюватимуть правосуддя в адміністративних справах, тобто управлінським спорам громадян і інших суб'єктів права з публічною владою, можна обґрунтувати наявністю наступних причин.

1. Закріплення в Основному Законі держави норм-принципів, спрямованих на забезпечення відповідності судової системи України стандартам правової держави. В Основному Законі Україна визначена як правова держава, що має безліч найважливіших сучасних цілей, які потребують правового тлумачення в законах. Аналіз становлення судової системи на тлі історичного розвитку правової держави як ознаки, що найкраще характеризує матеріальну правову державність, дозволяє знайти: по-перше, нормативне встановлення взаємокореспондуючих прав і обов'язків громадян і держави, їхньої цілісної системи, яка забезпечує і захищає права, свободи і законні інтереси громадян; по-друге, наявність такої системи правосуддя, що забезпечувала б правовий захист фізичних і юридичних осіб.

Судова влада в сучасній правовій державі є одним з найважливіших елементів структури державної влади поряд із законодавчою та виконавчою й оформлюється у вигляді системи правосуддя.

Суд є гарантією дотримання встановлених законодавчою владою меж реалізації функцій, що належать виконавчій владі. При здійсненні функцій судової влади як особливої державної діяльності виявляються правозахисні, упорядковуючі і правозастосовчі елементи її змісту, визначаються основи фактичної і правової рівності кожного громадянина перед законом і судом. Тому судова влада повинна мати оптимальну структуру і необхідну спеціалізацію. У кінцевому рахунку найважливішою ознакою правової держави є сформоване адміністративне судочинство, що забезпечує права і свободи фізичних і юридичних осіб.

Розвиток правової держави в історичній перспективі сформувало нове бачення її влади, керованої й обмеженої законом. На думку французького вченого Ж. Шевалльє, «право тут виявляється не тільки вираженням верховенства державної влади, але також (і насамперед) — умовою і гарантією її підпорядкування закону» [151, с. 17]. Цей новий підхід знайшов відображення також у розвитку адміністративного права, що стало розглядатися не тільки як право управління з боку «керуючих», але і як засіб захисту прав і свобод громадян. Ж. Шевалльє відзначає, що «наявність специфічних норм і спеціального судді сприяла б більш повному підпорядкуванню адміністрації закону» [151, с. 17].

Швидкий розвиток адміністративного права й адміністративного судочинства спричинено прагненням дати громадянам гарантії проти самочинних дій адміністрації, обмежити визначеними рамками могутність держави: остання не є найважливішою основою адміністративного права.

Прерогативи адміністративної влади мають цінність не самі по собі, а в тій мірі, у якій дозволяють адміністрації виконувати свої функції. Розвиток системи судового контролю над «перевищенням влади» добре відображає ту фундаментальну ідею, що адміністративна влада може застосовуватися тільки в межах, запропонованих їй відповідною юрисдикцією, і лише з урахуванням поставлених перед нею цілей» [151, с. 17]. Б. О. Кістяківський на початку ХХ ст., вказуючи на безсумнівну своєрідність урядової діяльності і природно властиву їй велику самостійність, відзначав необхідність створення особливих публічно-правових форм і інститутів для її підпорядкування праву: «Кожна конституційна держава повинна пройти ряд стадій у своєму розвитку, досягти будь-яким шляхом великих зусиль і боротьби, поки вона не виробить і не пристосує до себе цих форм і інститутів, тобто поки вона не стане цілком правовою» [64, с. 350]. Формування судових установ адміністративної юстиції, на думку Б. О. Кістяківського, і повинно бути важливою формою контролю над урядовими актами і всією адміністративною діяльністю.

Тільки непорозумінням можна назвати те, що в сучасній Україні як у правовій державі, заснованій на принципі поділу державної влади, не створені судовий адміністративний процес та адміністративні суди. Незважаючи на відсутність уваги до цієї проблеми з боку законодавця, адміністративна юстиція залишається важливою реальністю правової системи. Більше того, є всі підстави вірити, що українська судова система не стане протистояти формуванню в її структурі цих інститутів.

Відсутність в Україні незалежної судової інстанції у справах про спори громадян з публічною владою і її органами свідчить про спрощений і недемократичний підхід до створення судової системи. В даний час, як і в радянські роки, вважається «нормою» заощаджувати на судах і суддях. На відміну від сьогодення пояснити таке положення в радянській державі неважко: наприклад, це могла б бути необхідність відстоювати ідеологічні постулати командно-адміністративного режиму. Разом з тим ні

в якій мірі це не стосується до більшості розглянутих у ті роки кримінальних і адміністративних справ, котрі, як правило, не мали політичного забарвлення і в котрих знаходили своє вирішення лише кримінально-правові й адміністративно-деліктні питання.

Іноді як аргумент проти створення адміністративних судів висувається недоцільність ускладнення існуючої судової системи. Однак, навряд чи є дані соціологічних досліджень стосовно того, що з введенням у судову систему адміністративних судів її функціонування стає менш ефективним. Зазначений аргумент, на нашу думку, позбавлений підстав для критики.

Можливе ускладнення судової системи прямо пов'язано з тими змінами, що виникають у ході реформування і зміни структури судової влади, судового права і самого законодавства, а також у процесі трансформації, що відбуваються у структурі суспільного і державного життя, появи нових завдань і функцій самої правової системи.

Забезпечення законного функціонування виконавчої влади за допомогою судового контролю — це вимога правової держави, законодавчо закріплена Конституцією України. Правосуддя в адміністративних справах, тобто вирішення спорів громадян з публічною владою, повинне стати фактором, що забезпечує самостійність і незалежність судової влади, а також протидією в системі поділу державної влади на виконавчу, законодавчу і судову. Прогалини у вирівнюванні «сили» різних гілок державної влади за допомогою стримувань і протидії сьогодні більш ніж очевидні.

На наш погляд, стандартам сучасної правової держави відповідає положення про необхідність визнання судової практики джерелом права. У даний час ця ідея є досить актуальною. Аналізуючи проблему судової нормотворчості, можна дійти висновку, що Конституційний Суд України, Верховний Суд України, здійснюючи нормозастосовчу функцію, на практиці приймають рішення, що підлягають обов'язковому дотриманню, тобто вони регламентують конкретні правовідносини, поза залежністю їх безпосередніх учасників.

На думку вчених, загальнообов'язковий характер властивий рішенням судів загальної юрисдикції, що визнають нечинними (незаконними) нормативні правові акти або окремі їхні положення [81, с. 13; 20, с. 69—74]. Правові позиції Конституційного

Суду України з конкретних конституційно-правових проблем становлять собою також джерело права тому, що вони носять загальнообов'язковий характер, мають загальнодержавну значущість і юридичну силу.

У юридичній літературі виділяються специфічні ознаки суддівської правотворчості: 1) вона здійснюється в межах закону і на основі закону, який виходить від вищої законодавчої гілки влади; 2) являє собою «побічний продукт» акту правосуддя і самої діяльності по здійсненню правосуддя; 3) багато в чому пов'язана з тлумаченням (роз'ясненням) права і заповненням у ньому прогалин; 4) основою прийняття судового акта є правові норми і правові принципи; 5) норми судового акта повинні відповідати положенням і вимогам законодавчих актів; 6) має підлегле становище стосовно законів (неможливість скасування або зміни законів судовими актами); 7) наявність певних обмежень [55, с. 16—20; 90, с. 17].

Наявність або відсутність адміністративного судочинства — це показник відповідності національної судової системи міжнародним державно-правовим стандартам, зокрема стандартам забезпечення прав і свобод людини, підпорядкованій системі ефективного і справедливого правосуддя для усіх суб'єктів права, формування відповідної структури органів судової влади.

Оскільки Україна є членом Ради Європи, вона повинна враховувати її рекомендації, правила і стандарти. Національна судова система має забезпечувати доступність правосуддя для будь-якої фізичної і юридичної особи; кожен, чиї права і свободи порушені, має право на отримання ефективного, по можливості швидкого і надійного захисту в суді згідно із законом.

Судова система ефективно функціонує тільки тоді, коли закон надає і гарантує кожній особі можливість прямо звернутися з заявою до суду за правовим захистом. Відсутність судового адміністративного процесу істотно обмежує право особи на такий захист. Підвищення доступу до правосуддя відзначається в даний час як один з позитивних результатів здійснюваної в державі судової реформи.

З метою більш ефективного захисту прав людини, розгляду індивідуальних звернень і оцінки дій держави створений Європейський суд з прав людини. Вступ України до Ради Європи, поширення юрисдикції Європейського суду з прав людини на її територію надає нові можливості правового захисту українським

громадянам. Це актуалізує положення ч. 3 ст. 55 Конституції України про те, що кожен має право відповідно до міжнародних договорів України звернутися в міждержавні органи з захисту прав і свобод людини, якщо вичерпані всі наявні внутрішньо-державні засоби правового захисту.

Після ратифікації Україною Конвенції про захист прав і основних свобод людини, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [162] громадяни і неурядові організації, вичерпавши всі національні засоби правового захисту, не пізніше шести місяців після прийняття остаточного національного рішення по їхній справі зможуть звертатися до Європейського Суду з прав людини зі скаргою на порушення державою (державними органами) прав і свобод, гарантованих названою Конвенцією.

Формування адміністративних судів та запровадження судового адміністративного процесу додасть логічну завершеність українській судовій системі. У державі, де йдуть процеси створення ефективної системи управління і розробляється законодавство про державну і самоврядну службу (що є досить великою сферою державно-управлінських відносин), доцільно створювати і суди, які будуть спеціалізуватися на розгляді спорів, що виникають у зв'язку з управлінською діяльністю.

Спеціалізована адміністративна юстиція забезпечує розгляд окремих категорій юридичних спорів найбільш компетентними фахівцями, що дозволяє надати їм адекватну правову оцінку і винести справедливе рішення. Принцип єдності судової системи не порушується у випадку створення спеціалізованої, полісистемної організації судової влади тому, що всі суди повинні створюватися і функціонувати (здійснювати правосуддя) тільки відповідно до законів.

Розглядаючи цивільну або кримінальну справу, суддя зобов'язаний володіти знаннями у сфері матеріального цивільного і кримінального права (відповідно до чого і здійснюється спеціалізація в загальних судах у кримінальних і цивільних справах). Суддя, що розглядає спір між громадянином і публічною владою, повинен детально знати управлінське право, відповідну управлінську практику та адміністративне законодавство. Як відомо, нині діюча система адміністративного законодавства надзвичайно складна, наприклад, на практиці часто зустрічаються заплутані фінансові і податкові спори, скарги на

дії органів охорони здоров'я, землевпорядкування, санітарно-епідеміологічного нагляду, органів внутрішніх справ, місцевого самоврядування, митних органів тощо.

З цієї точки зору більш ніж очевидна необхідність створення спеціалізованих адміністративних судів в умовах формування нового судового адміністративного процесу і реформування адміністративного (публічного) права в цілому.

У правовій літературі висловлюється також думка про доцільність спрощення у деяких випадках процедури розгляду адміністративних справ з метою забезпечення більшої доступності до правосуддя для різних суб'єктів права, тобто про введення диференційованого розгляду цивільних справ. Здається, що розгляд спеціалізованим судом (суддею) спорів громадян з публічною владою, що належать сьогодні до категорії цивільних, допоможе практичній реалізації ідеї диференціації та спеціалізації правосуддя.

Створення спеціалізованих адміністративних судів з розгляду спорів, що виникають між громадянами і публічним управлінням, відповідає ідеї про необхідність розширення правових гарантій особи як в адміністративно-юрисдикційному, так і в позитивному управлінському процесі. Необхідність надійного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян вимагає формування якісно нового рівня правосуддя, яке могло б протидіяти зловживанням виконавчої влади, державними і самоврядними органами.

Громадянин має право в порядку судового адміністративного процесу звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішеннями, діями чи бездіяльністю органів управління, посадових осіб, державних і самоврядних службовців порушені його права чи свободи.

Особливо позитивним результатом проведеної судової реформи можна назвати здійснення судами нормоконтролю, тобто судового контролю за нормативними правовими актами, що приймаються органами як законодавчої так і виконавчої влади (їх посадовими особами). Здійснення нормоконтролю — принципово новий вид повноважень судової влади, що надає судам юридичну можливість впливати на дії і рішення законодавчої і виконавчої влади, «врівноважувати» їх.

Юридична наука розрізняє декілька видів нормоконтролю: абстрактний, конкретний, попередній тощо. Зокрема, В. Мітю-

ков вважає, що «абстрактний контроль — це сфера конституційного судочинства, а конкретний нормоконтроль — сфера інших видів судочинства, у тому числі й адміністративного» [98, с. 19].

Оскільки йдеться про реальне зміцнення (також і за допомогою законодавчих актів) демократичних основ державного і суспільного життя, про зародження демократичних традицій в українському суспільстві, коли громадяни на ділі починають відчувати потребу в демократичних перетвореннях, формування адміністративного правосуддя не може не стати нагальною потребою сучасного етапу розвитку українського суспільства.

Таким чином, створенню спеціалізованих адміністративних судів сприятиме і розвиток законодавства про судовий адміністративний процес [150, с. 19—25].

У багатьох країнах діють спеціальні закони про судовий адміністративний процес, закони про процедурну діяльність у сфері управління (адміністративно-процедурні кодекси) [47; 111, с. 135—492; 125]. Наша країна тільки наближається до цього правового стандарту. Можна навіть сказати, що відсутність зазначених законодавчих актів характеризує «нерозвиненість» адміністративного законодавства і теорії адміністративного права. Отже, найважливішим напрямком у законотворчій діяльності у сфері управління є прийняття законів, що регламентують адміністративні (управлінські) процедури та судовий адміністративний процес.

Правова регламентація адміністративних процедур в діяльності посадових осіб, державних і самоврядних службовців сприятиме ліквідації юридичних колізій тому, що відповідні адміністративні процедури забезпечуватимуть законність практичного здійснення адміністративно-правового статусу посадових осіб, тобто вони не будуть виходити за межі їх повноважень і порушувати компетенцію державних органів.

У багатьох державах існує правило, відповідно до якого громадянин має право подати заяву до адміністративного суду лише тоді, коли ним використані всі нормативно встановлені можливості адміністративного оскарження. У спеціальних законах визначено, до якого рівня може доходити внутрішнь-відомча перевірка рішень з тих або інших питань (як правило, адміністративна перевірка дій посадових осіб або їхніх рішень обмежується однією або двома інстанціями) [151, с. 17].

Найважливішою характерною рисою української моделі правового регулювання звернення до суду із заявою на дії (бездіяльність) або рішення посадових осіб надає можливість альтернативного оскарження, тобто громадянин може подати заяву як до вищого адміністративного органу, так і до суду. В Україні такий порядок оскарження вважається вже багато років демократичним і доцільним. У фаховій літературі поширена думка, відповідно до якої переважає порядок, коли особа має можливість звертатися до суду тільки у випадку, якщо вона вже одержала остаточне рішення по заяві відповідної адміністративної інстанції. Обґрунтовується таке положення, на наш погляд, досить суперечливими аргументами, наприклад, такими, що самі чиновники набагато краще розбираються у сферах своїх повноважень, ніж суд. Вищі інстанції, як правило, мають змогу без особливих витрат самі визначити, чи діяли їхні підлеглі в межах правил чи ні. Суду ж буде потрібен час, щоб розібратися у всіх «тонкощах», що стосуються до тієї або іншої вузькоспеціальної галузі.

Якщо брати до уваги зазначені аргументи, то можна поставити запитання: а навіщо тоді взагалі потрібні адміністративні суди, якщо чиновники краще, ніж судді розбираються в управлінських справах? При цьому потрібно нагадати, що судді кожен раз, коли вони розглядають будь-яку справу (юридичний спір), стикаються з «тонкощами» численних «вузькоспеціальних» сфер. Зазначені аргументи досить суперечливі і з погляду принципу поділу державної влади: як відомо, адміністративні суди покликані здійснювати контроль за виконавчою владою і забезпечувати захист прав і свобод людини. Здається, що необхідність дотримання так званого інстанційного порядку розгляду заяв із самого початку обмежує принцип доступності правосуддя для громадян.

1.3. СУДОВІ РІШЕННЯ ЯК СКЛАДОВА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Адміністративний орган не може діяти на підставі власного суверенітету чи просто як йому забажається. Він обмежений настановами законодавця. Тому потрібно з'ясувати, як і в яких формах ці обмеження визначають дії адміністративного органу. Постає питання щодо джерел адміністративного права.

Проаналізуємо два аспекти цього питання: види правових джерел та їх ієрархію [137, с. 24—26].

Принципово розрізняють писані (тобто викладені письмово) і неписані правові джерела. Зупинимось спочатку на писаних правових джерелах у їх ієрархічній послідовності.

Першим писаним джерелом права є Конституція України. Щоправда, вона не містить норм адміністративного права у вузькому розумінні цього слова, але визначає — як уже згадувалось вище — засади діяльності адміністративних органів. Ще раз назвемо у зв'язку з цим принцип верховенство права та обмеження такої діяльності законом. Обидва принципи впливають із Основного Закону держави і утворюють, так би мовити, основу діяльності адміністративних органів.

Наступна за Конституцією сходинка — закони України. Ми вже говорили про те, що адміністративні органи не можуть діяти як їм забажається, що важливі для держави й кожного окремого громадянина рішення повинен приймати законодавець.

Серед законів слід виділити насамперед матеріальні закони. За їх допомогою законодавець регулює певні сфери життя і господарювання: охорону навколишнього середовища, регіональне планування, промислове й житлове будівництво, соціальну сферу, правове становище іноземців, ремісництво та промисел тощо.

Поряд із матеріальними законами важливе значення для діяльності адміністративних органів мають процедурні закони. Наприклад, у ФРН діє Закон про адміністративну процедуру [31]. Основне завдання цього Закону полягає в регулюванні порядку діяльності адміністративних органів. У той же час він надає громадянам чи юридичним особам право подавати заяви, бути заслуханими і брати участь в обговоренні проектів адміністративних актів, які мають публічно-правовий характер. Коротко кажучи, громадяни чи юридичні особи повинні не опинятися перед фактом прийняття остаточного рішення, а мати змогу висловлювати свої думки чи вносити пропозиції ще у стадії пошуку адміністративним органом цього рішення.

У цьому аспекті як на джерело права варто звернути увагу і на міжнародні договори, що стали частиною національного законодавства України. Приймаючи владне адміністративне рішення, виконавчі органи, органи місцевого самоврядування,

їх посадові та службові особи зобов'язані враховувати приписи, що містяться в таких міжнародних договорах.

Наступним за Конституцією і законами України джерелом адміністративного права є постанови. Це правові норми, які встановлюються виконавчими органами, тобто урядом, міністерствами тощо. Звичайно, це зачіпає принцип поділу державної влади, згідно з яким законодавча діяльність належить до повноважень компетентного органу — демократично обраного парламенту. Та прийняття постанов виконавчими органами не означає порушення даного принципу. Адже ці органи не можуть діяти на підставі якогось власного права. Таким чином, вони не вправі самі, за власною ініціативою видавати постанови. Право на це з'являється лише у випадку уповноваження їх законом, прийнятим парламентом. Основою тут є ст. 19 Конституції України, згідно з якою зміст, мета та межі уповноваження повинні визначатися Конституцією та законами України.

Таким чином, важливі рішення приймає сам парламент. Він визначає у законі напрям, мету і межі регулювання суспільних відносин. А виконавчий орган у межах своєї компетенції, визначеної законодавцем, лише деталізує окремі питання. Постанови конче потрібні в сучасній державі, оскільки парламент, внаслідок специфіки своєї діяльності, не завжди може сам регулювати всі деталі суспільних відносин. Особливо це стосується регулювання питань технічного характеру, які нерідко треба швидко пристосовувати до умов, що постійно змінюються.

Ще одним правовим джерелом є статuti. Статuti — це правові норми, видані юридичною особою публічного права з метою врегулювання власних справ. Держава не повинна врегульовувати всі справи сама, тобто через свої органи. Певні сфери життя (наприклад, питання щодо певних груп професій, скажімо, адвокатів, лікарів) чи регіональні або місцеві питання вона може передати для вирішення самоврядним організаціям — юридичним особам публічного права. В Україні право на самоврядування надано територіальним громадам. Це означає, що громада може вирішувати місцеві питання самостійно. Так, вона сама приймає рішення щодо забудови своєї території. Робиться це, наприклад, за допомогою плану забудови — статуту, який вона видає.

Стосовно неписаних правових джерел права, то важливими серед них є загальні принципи адміністративного права. Вони

впливають з історичного розвитку, з часів, коли закріпленого на письмі адміністративного права в його сьгоднішньому вигляді не існувало. Ці принципи були сформульовані й розвинені правосуддям і правовою наукою. Деякі з них впливають з принципів Конституції України, окремі вже стали писаними правовими нормами.

Одним із загальних принципів адміністративного права є принцип захисту довір'ям. Наприклад, чи може позиція, якої досягли громадянин чи підприємство, бути у них відібрана (наприклад, домовленість щодо додаткових умов оплати виконаних робіт, забезпечення соціальних потреб тощо).

Висвітлюючи тему джерел адміністративного права, необхідно також коротко згадати про адміністративні розпорядження. Це не правові норми у названому вище розумінні, для яких спільним є те, що вони звернені до громадян та підприємств і є обов'язковими для них. Адміністративні розпорядження містять у собі внутрішні адміністративні правила. Вони допомагають керувати адміністративними діями й направляти їх. Особливо це важливо у тих випадках, коли закони не вказують адміністративному органу, як йому діяти, а залишають можливість організувати діяльність за власним розсудом.

Досі йшлося про те, що адміністративні органи у своїй діяльності зв'язані правом, і були показані відповідні правові норми. Але це лише один бік справи. З іншого боку, постає питання: чи можуть громадянин або юридична особа вимагати, щоб адміністративні органи у своїй більшості дійсно керувалися правовими нормами? Важливість цього питання стає очевидною, якщо навести приклади зі сфери управління послугами. Наприклад, громадянин хоче одержати дозвіл на будівництво, або підприємець — на експлуатацію промислової установки, чи абітурієнт клопочеться про місце у вузі.

Можна заперечити, що це не має будь-якого значення. Адже у зв'язку з тим, що адміністративний орган, який обмежений у своїй діяльності законом, і так повинен дотримуватись об'єктивного права, питання про суб'єктивно-публічне право не повинно цікавити громадянина чи підприємство. Однак практика свідчить, що точка зору щодо наявності чи відсутності законних передумов для певного заходу нерідко буває різною. І в цьому випадку має велике значення, чи може громадянин або підприємство послатись на суб'єктивно-публічне право, тобто

чи мають вони право вимагати від адміністративного органу здійснення певних дій. Іншими словами, чи може громадянин послатись на своє суб'єктивне право, яке дозволяє йому бути учасником адміністративної процедури, і в разі необхідності досягти цього через суд.

• Під суб'єктивним правом ми розуміємо визнане за суб'єктом право вимагати від когось певних дій, або утримання від них, або незаперечення його власним діям. Такі суб'єктивні права можуть коренитись як у приватному, так і в публічному праві.

Таким чином, суб'єктивно-публічне право з позиції громадянина чи підприємства — це надане йому публічним правом право вимагати у власних інтересах певної поведінки від держави.

Разом з тим значення суб'єктивно-публічного права набагато більше. Воно вирішальним чином визначає відносини між громадянином чи підприємством, з одного боку, і державою, тобто в даному випадку її адміністративним органом, — з іншого. Якби в окремої людини чи підприємства не було власного, належного їм права, то вони були б лише об'єктами дій держави. Тому суб'єктивно-публічне право забезпечує кожному окремому громадянину чи підприємству становище наділеної власними правами особи. Тим самим воно надає їм можливість самостійно діяти у своїх правовідносинах із державою. Таким чином, кожна окрема людина є вже не просто «підданим», а наділеним власними правами громадянином.

Розглядаючи суб'єктивно-публічні відносини, слід виходити з того, що адміністративні органи діють виключно в публічних інтересах. Тому й адміністративне право служить у першу чергу цим інтересам. Але воно може забезпечувати також індивідуальні інтереси окремої людини, коли законодавець надає правопереваги окремій особі.

Розглянемо приклад. Положення публічного будівельного права, яким встановлено певну відстань від будинку, що зводиться, до межі із сусідом, захищає публічні інтереси, наприклад, запобігає тому, щоб у разі пожежі вогонь не перекинувся на сусідній будинок. Та додержання цього положення відповідає також індивідуальним інтересам сусідів: з метою збереження миру їм не варто жити надто тісно. Ще один приклад — із галузі права на допуск до експлуатації промислових установок. Якщо в законі зазначено, що «експлуатація промислової установки по-

винна бути надійною», то це спрямовано на захист насамперед громадських, тобто публічних інтересів. Одночасно наведене положення слугує також індивідуальним інтересам мешканців сусідніх будинків, захищаючи їх від можливої небезпеки. Маючи суб'єктивно-публічне право, захищений таким чином громадянин може вимагати від адміністративного органу додержання цього положення через адміністративний суд в порядку судового адміністративного процесу.

Слід також мати на увазі, що у державах розвинутої демократії та в державах, що стали на цей шлях, зокрема в Україні, норми конституції є нормами прямої дії, а право звернення до суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на і підставі Конституції України гарантується (ст. 55 Конституції України). Це означає, що суди не можуть відмовити у здійсненні правосуддя на підставі відсутності конкретизуючого законодавства або наявності прогалин у законодавстві.

З огляду на викладену вище специфіку конституційних норм безпосередній захист прав людини на підставі Основного Закону держави неможливий без піднесення творчої ролі суддів щодо заповнення прогалин у законодавстві конкретним точним змістом. Як писав Голова Верховного Суду США Д. Маршалл, «якщо мета легітимна, якщо вона лежить у сфері дії Конституції, а всі засоби для досягнення цієї мети допустимі, стосуються її і не заборонені, відповідають духу та букві Конституції, тоді вони є конституційними» [91].

Підсумовуючи наведене, не можна не звернути увагу на той факт, що переважну частину конституційного і адміністративного права сучасних демократичних країн становлять судові рішення з питань застосування законів, конституції, які мають обов'язковий характер.

За період дії Конституції України приходить розуміння, що справжня незалежність судової влади починається із застосування у процесі судочинства принципу верховенства права, який не може бути ототожнений з принципом верховенства закону як сліпої, механічної покори нормативно оформленим приписам державної влади, оскільки сама держава не може бути не обмеженою правом, а акти, дії чи бездіяльність органів державної влади підлягають оскарженню у судовому порядку. Такі принципи випливають з природи Конституції України, враховуючи конкретні обставини справи, коли умови органічної кон-

цепції справедливості вимагають від правозастосовчих органів певного відходу від нормативних текстів, на основі принципу верховенства права та правової держави з метою ухвалення справедливих рішень.

Концепція справедливості, з одного боку, вимагає від суддів активної, творчої ролі у процесі правозастосування, а з іншого, — занадто активна творча діяльність суддів у процесі правозастосування, їх невмотивоване нехтування нормами права або своїми попередніми рішеннями може порушити концепцію справедливості та призвести до суддівських самочинних дій. Тому при вирішенні кожної справи потрібно постійно шукати необхідний баланс, і тут своє вагоме слово має сказати Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції України, що забезпечує однакове застосування законодавства цими судами в порядку, встановленому законодавством України.

Дотримуючись своїх повноважень, Верховний Суд України переглядає в касаційному порядку рішення судів, в першу чергу вищих судів: з мотивів їх невідповідності Конституції України; з мотивів їх невідповідності рішенням чи роз'ясненню Верховного Суду України з питань застосування норм матеріального чи процесуального права; у зв'язку з виявленням різного застосування вищими судами одного й того ж положення закону чи іншого нормативно-правового акта в аналогічних справах; з мотивів застосування вищими судами закону України чи іншого нормативно-правового акта, визнаних рішенням Конституційного Суду України чи рішенням Верховного Суду України в межах їх повноважень, такими, що не відповідають Конституції України; з мотивів визнання їх міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України.

Правовою основою для визнання неконституційності державних правових актів щодо їх змісту є доктрина належної правової процедури. Належна правова процедура — це застосування права судами відповідно до встановлених і санкціонованих державою юридичних принципів і процедур для гарантування та захисту конституційних та особистих прав людини і громадянина, у тому числі й юридичних осіб.

Основою європейського стандарту концепції процесуальної належної правової процедури є право на справедливий судовий

розгляд, що гарантується ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. [171].

В Україні ще не прийнято закону, який би унормовував питання адміністративних процедур, у зв'язку з чим суди будуть змушені формувати правила діяльності управління на підставі конкретних справ, керуючись принципами правової держави.

Центральну роль у публічному праві в практичній площині, більше навіть ніж у приватному праві, відіграє розрізнення між об'єктивним правом та суб'єктивним публічним правом.

Об'єктивне право створює суму правових норм, що структурують соціальне життя через заснування прав, обов'язків, компетенції та регулювання становища стосовно осіб, справ, території та часу.

Суб'єктивне право визнане за відповідним суб'єктом на основі правової норми право вимагати від іншої особи певної дії, не перешкоджати діям або утримуватись від певних дій. Суб'єктивне публічне право — це повноваження, надане публічним правом окремому громадянину, вимагати від носія управління відповідної дії з метою реалізації власних інтересів.

Значення суб'єктивного публічного права залежить від можливості його реалізації через суд (якщо така необхідність виникає). Згідно зі ст.ст. 8, 55 Конституції України кожна особа, права якої були порушені публічною владою, має право оскаржити такі дії до суду. Але скарга є допустимою тільки в тому випадку, коли скаржник може довести, що його право було порушено актом управління чи відмовою в його прийнятті (або здійсненні іншого заходу, тобто, норма діє відповідним чином). Сама протиправність заходу не призводить до судового розгляду, якщо права конкретного скаржника не були нею порушені [133].

Передумовою для припущення існування такого права на оскарження є матеріальна норма, яка на основі певних фактичних обставин дає можливість визначити конкретну зобов'язану та уповноважену особу, яка не тільки фактично має таку перевагу на основі відповідних правових наслідків (правовий рефлекс), а виключно безпосередньо або щонайменше також, і виходячи з власного інтересу, має одержати таку перевагу відносно зобов'язаного.

Визначити таку захисну норму неважко в тому випадку, коли особа захищається від покладеного безпосередньо на неї

обов'язку: права про свободи, передбачені Конституцією України, містять у собі право на свободу від незаконного втручання, що дає особі право на подання заяви з метою перевірки, чи зобов'язуючий її захід є правомірним (ст. 19 Конституції України). Так само особа має діяти, якщо закон за змістом його норми передбачає право вимагати певної дії.

Особливе значення має питання захисної норми для галузі так званого захисту третіх осіб, тобто у випадку оскарження привілеї, яка надається третій особі, або у випадку необхідності обтяжити третю особу певною дією, коли заявник доводить, що через привілею або утримання третьої особи від дій порушується закон, який захищає заявника. Передусім це питання виникає тоді, коли йдеться про захист прав сусідів у галузі будівельного права та в інших галузях права про дозволи на розміщення об'єктів (атомне право, гірниче право, право про захист емісій, право про відходи, право шляхів транспортного сполучення, водне право, право закладів харчування тощо), під час спорів у межах конкуренції в галузі одержання дозволів на здійснення певної діяльності або заняття певною професією (надання концесій, публічні замовлення та ін.) та в галузі надання субвенцій, а також стосовно вимог на здійснення дії з боку органу управління відносно третіх осіб.

Справа законодавця чітко визначати в законах, наскільки норма повинна гарантувати суб'єктивне право. Судочинство повинно розвинути це визначення шляхом тлумачення норм з особливою увагою на свободи та права людини, які самі являють собою суб'єктивні права й у зв'язку з порушенням яких можна звертатись зі скаргою до суду.

Захист суб'єктивно-публічних прав осіб від будь-яких управлінських дій незалежними судами є складовою частиною характеристики України як правової держави (ст. 1 Конституції України). Йдеться про те, що на противагу колишній доктринальній традиції сучасне адміністративне право слід розглядати як засіб забезпечення належного дотримання й дієвого захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері функціонування виконавчої влади в державі.

У більшості розвинених європейських країн адміністративне право базується на низці загальноновизнаних демократичних принципів. Зокрема, у 1996 р. Радою Європи були опри-

люднені загальні принципи цієї галузі права, що стосуються відносин між адміністративними органами та приватними особами. У ході реформи адміністративного права в Україні було б дуже корисно врахувати у конкретних законопроектах і застосувати ті принципи, які вже добре себе зарекомендували у практиці зарубіжних країн.

Зрозуміло, що існуючі в іноземних державах правові, в тому числі адміністративно-правові, стандарти — досить різні і чогось «єдиного загальноєвропейського» (а тим більше світового) в чистому, так би мовити, вигляді не існує. Проте якісь спільні риси у правових інститутах, що вже успішно діють у таких державах, звичайно ж є, і орієнтуватися на них цілком виправдано. При цьому повинна бути повна ясність у розумінні того, що знання та використання загальноприйнятих принципів зовсім не означають копіювання інститутів інших правових систем. Водночас їх вивчення допоможе гармонізувати окремі інститути національного адміністративного права з демократичними правовими стандартами, які поширені в Європі.

Попри беззаперечну важливість європейської орієнтації процесу реформування українського адміністративного права найбільш актуальним завданням слід вважати створення вітчизняної наукової моделі адміністративного праворозуміння, яка б адекватно відобразила згадану вище принципову новизну у визначенні суспільної ролі та призначення цієї галузі права.

Концептуальна перевага запровадження в адміністративне праворозуміння принципу верховенства права полягає в тому, що згідно з ним ключовими характеристиками адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, а дві нові: «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав та свобод людини) і «правозахисна» (яка полягає в захисті порушених прав). Отже, навіть у найбільш узагальненому значенні адміністративне право має визначатись не як «управлінське» або «каральне», а як «право забезпечення і захисту прав людини».

Звичайно ж, завдання полягає не в тому, щоб просто дати нове наукове тлумачення поняттю адміністративного права, а в тому, щоб це тлумачення було реалізоване у нових підходах до аналізу та висвітлення його інститутів, і головне — до їх відображення у чинному адміністративному законодавстві.

1.4. ПОНЯТТЯ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Діалектика взаємовідносин матеріального і процесуального адміністративного права вбачається у тому, що діяльність абсолютної більшості суб'єктів адміністративних правовідносин урегульована процесуальними нормами.

Стан, коли адміністративне право має свої процесуальні форми, є об'єктивно зумовленим внутрішніми закономірностями права. При цьому під адміністративним правом слід розуміти сукупність принципів, за допомогою яких здійснюється вплив на адміністративні правовідносини шляхом прямого і безпосереднього закріплення форм власності, визначення порядку утворення та структури державних органів, встановлення правового статусу суб'єктів тощо. Адміністративне процесуальне право — це сукупність адміністративних норм і принципів, що встановлюють процедуру здійснення законних прав, свобод і обов'язків учасників адміністративних правовідносин.

Ці процесуальні норми повністю регулюють всі процесуальні дії та діяльність учасників судового адміністративного процесу, незалежно від їх правового становища. При цьому основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає у тому, щоб юридично вірно здійснювати законні права, свободи та обов'язки, причому в атмосфері найбільшого сприяння безпосередньо заінтересованим учасникам судового адміністративного процесу.

Стосовно інших учасників, тобто суб'єктів, які виконують службові обов'язки у судовому адміністративному процесі, призначення адміністративного процесуального права полягає у тому, щоб забезпечити оптимальність їх дій, найбільшу ефективність юридичних результатів за додержанням принципу законності. Звідси стають зрозумілими загальна природа та призначення процесуального права: воно похідне від матеріального права і слугує ефективній реалізації останнього.

На нашу думку, С.С. Алексєєв займає вірну позицію, коли пише, що, «маючи свій специфічний зміст, галузі процесуального права спрямовані на те, щоб забезпечити втілення у життя приписів матеріального права. У цьому відношенні, залишаючись самостійними галузями, вони мають похідне значення від-

носно матеріальних галузей, підлегле у тому ж самому розумінні, в якому форма явища залежить від його змісту» [4].

Ми схилиємося до думки, що зв'язок між адміністративним матеріальним і процесуальним правом має такий вигляд: матеріальне право — процес — процесуальне право [71]. Тут матеріальне право визначає процес, а процесуальне право закріплює процесуальні форми, необхідні для реалізації норм адміністративного матеріального права, регулювання відносин, що склалися у сфері їх застосування.

Адміністративне процесуальне право, аналогічно матеріальному, теж становить комплексну систему і відрізняється ознаками й елементами цієї системи.

Критеріями поділу процесуальних галузей права, а також їх відокремлення від галузей матеріальних є предмет і метод правового регулювання, а також принципи цих галузей права. Водночас треба пам'ятати, що метод правового регулювання в юридичній процесуальній теорії ще називається процесуальною формою, під якою розуміють систему передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких врегульовуються всі питання, що виникають в судовому адміністративному процесі. Предмет процесуальних галузей права завжди вважається похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права. Саме цим пояснюється, що матеріальне і процесуальне право пов'язані між собою і діалектично, і функціонально.

Якщо й далі розвивати положення про діалектичний взаємозв'язок матеріального і процесуального права як співвідношення змісту і форми, можна переконатися в тому, що, визнаючи наявність у системі вітчизняного права тільки двох процесуальних галузей, не враховують того, що формування галузей процесуального права має об'єктивну основу. Це однаково стосується як кримінального, цивільного матеріального і процесуального права, так і процесуальних принципів і норм, що складають з матеріальними нормами одну галузь.

Співвідношення між матеріальними і процесуальними нормами конституційного, адміністративного права у своїй основі адекватно співвідношенню між матеріальними і процесуальними нормами кримінального і цивільного права. Різниця лише у тому, що одні виділені у самостійні процесуальні галузі, зосереджені в окремому законодавчому акті, а інші об'єднані в одному нормативному акті, разом з нормами матеріального права.

Галузі матеріального і процесуального права існують у вигляді диференційованої або єдиної системи законодавства, що поділяється на певні види і підлягає систематизації. А залежно від матеріальних правовідносин формуються природа і сутність процесуальних правовідносин, які є процесуальною формою, похідною від галузей матеріального права.

Поряд з об'єктивним критерієм (предметом і методом правового регулювання) до факторів формування процесуальних галузей необхідно віднести кількісне накопичення процесуального правового матеріалу, що дасть можливість вирішити питання, чи може за заданих умов сукупність процесуальних норм і принципів претендувати на статус самостійної галузі, здатної обслуговувати матеріальну галузь права.

У справі встановлення і розвитку процесуальних галузей права дуже важливу роль відіграє і такий суб'єктивний фактор, як воля держави, її соціальна спрямованість, бажання встановити чи змінити форми правотворчої чи правозастосовчої діяльності з урахуванням економічних, політичних та інших чинників на різних етапах розвитку суспільства.

У всякому разі, з нашої точки зору, спрямування зусиль на побудову демократичної, соціальної, правової держави в Україні означає, що держава повинна бажати і домагатися подальшого вдосконалення адміністративних процесуальних форм правового регулювання адміністративних правовідносин. У наш час для здійснення більш ефективного правового регулювання адміністративних правовідносин необхідно запровадити більш детальну процедуру реалізації норм адміністративного матеріального права усіма його суб'єктами. Розвинуте і повноцінне адміністративне процесуальне право, реалізоване на демократичних засадах і принципах, є неодмінним елементом міцного правопорядку і законності.

Адміністративне матеріальне право взаємопов'язане з адміністративним процесуальним через судовий адміністративний процес.

Від того, як побудована модель судового адміністративного процесу, що вона являє собою, великою мірою залежить і кінцевий результат. З тим чи іншим варіантом побудови певної моделі юридичного процесу не без підстав пов'язують результативність політичного, економічного чи іншого рішення, яке відповідає певним інтересам. Звідси можна стверджувати, що за спорами про процес криються певні інтереси, і ті, хто закликає не зупи-

нятися на процесуальних питаннях, лукавлять. Процес розгляду справи дуже великою мірою визначає його результат.

Сучасні національна юридична наука і практика не дають єдиного визначення судового адміністративного процесу. Але більшість учених-юристів розрізняють правотворчість, правозастосування, правосуддя і контроль як правові форми діяльності. Якщо проаналізувати ці форми, то впадає у вічі, що вони мають однакові ознаки: пов'язані розглядом юридичних справ, здійснюються на основі норм права; завжди тягнуть відповідні юридичні наслідки. До того ж, це діяльність лише уповноважених суб'єктів, її результат у більшості випадків фіксується в офіційних документах, регулюється процесуальними нормами і забезпечується правилами юридичної техніки.

Таким чином, судовий адміністративний процес — це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, урегульована адміністративними процесуальними нормами, що слід закріпити в Адміністративному процесуальному кодексі та забезпечити засобами юридичної техніки [133].

Будь-який судовий адміністративний процес починається з розгляду відповідної адміністративної справи. Під адміністративною справою розуміють передбачену нормами адміністративного права конкретну життєву обставину, що розглядається і вирішується на підставі адміністративного нормативно-правового акта з відповідними юридичними наслідками для її учасників. Адміністративна справа є юридичним фактором для виникнення процесуальних правовідносин, але не треба забувати, що її головні ознаки закладені в матеріальному праві.

Судовий адміністративний процес потребує застосування різних підходів до норм права. Уповноважені суб'єкти повинні безпосередньо використовувати адміністративні норми права для вирішення конкретних адміністративних справ. При цьому об'єктом таких підходів виступають водночас норми матеріального і процесуального права, тобто всі норми, на основі яких найбільш швидко і якісно вирішуються конкретні адміністративні справи.

Кваліфіковані суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин (судді) починають цю діяльність зі стадії відбору і аналізу правових норм, розрахованих на врегулювання справи, що розглядається. До наступних стадій відносяться:

1) перевірка чинності та юридичної сили норм права; 2) перевірка тексту статті і нормативного акта; 3) тлумачення правових норм; 4) з'ясування меж дії норм права у просторі, часі і за колом осіб. Для встановлення вірності норм права ці стадії є обов'язковими.

Вся діяльність з нормами адміністративного права здійснюється лише конкретно визначеним колом уповноважених осіб. Його склад, обсяг компетенції кожного з уповноважених учасників процесу встановлені адміністративним законодавством, у якому зафіксовано, хто може бути суб'єктом процесу, що він повинен робити і яким чином здійснювати свої функції. Наприклад, ст. 124 Конституції України проголошує, що правосуддя здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Тобто ніякий інший орган держави здійснювати судові функції не може. До речі, в юридичній літературі дуже вірно підкреслюється, що суд посідає особливе місце у провадженні юридичного процесу.

В адміністративному законодавстві передбачено також коло суб'єктів, уповноважених займатися адвокатською діяльністю, виконувати рішення судів тощо. Окрім цього, законодавство чітко встановлює критерії розмежування повноважень.

Чіткий розподіл функцій між учасниками судового адміністративного процесу та їх офіційний характер зумовлюють необхідність застосування відповідних засобів забезпечення результатів розгляду адміністративних справ. Такими засобами у більшості випадків є процесуальні документи, що містять приписи індивідуального і персоніфікованого характеру, тобто вони завжди є індивідуалізованими, стосуються конкретної справи і адресуються конкретному суб'єктові, який є учасником процесу. До процесуальних документів у їх традиційному розумінні належать вироки, рішення та ухвали суду, постанови судді тощо. Офіційний характер ці документи мають не тільки тому, що приймаються уповноваженими на те особами, а й тому, що їх природа, структура, головні реквізити передбачені судовим адміністративним процесом.

• За функціональним і юридичним призначенням процесуальні документи дуже різняться один від одного. Особливе місце серед них посідають правозастосовчі процесуальні акти, що містять приписи завершального і підсумкового тверджен-

ня щодо юридичної справи, яка розглядається. Це насамперед обвинувальний висновок слідчого, вирок і рішення суду тощо.

Неабияке значення мають процесуальні документи, що виконують допоміжну, проміжну та інформаційну функції. До числа допоміжних процесуальних документів слід віднести постанови слідчого про проведення різних слідчих дій, постанови судді чи ухвали суду про забезпечення заяви та ін.; до проміжних — постанову слідчого про визнання потерпілим, законним представником тощо; до інформаційних — журнали судового засідання. •

Судовий адміністративний процес як дуже значуща для суспільства діяльність одержує чітку регламентацію за допомогою адміністративних процесуальних норм і принципів. Ми вже зазначали, що стан, коли матеріальне право має свої процесуальні форми, є об'єктивно зумовленим і єдино можливим.

Задля одержання вірних висновків у адміністративній справі, що розглядається, і обґрунтування прийнятих рішень учасники судового адміністративного процесу завжди повинні встановлювати відповідні фактичні дані і обставини адміністративної справи. Для цього в судовому адміністративному процесі інтенсивно використовуються технічні засоби, що зумовлює існування відповідних правил, спрямованих на забезпечення законності та ефективності процесуальних результатів.

Судовий адміністративний процес не можна ототожнювати з окремою процесуальною нормою або їх групою. Він не може дорівнювати навіть тій чи іншій окремій адміністративній процедурі. Судовий адміністративний процес — це нормативний еталон, ідеальна модель, сукупність певних ознак, методів, видів, правил і, як будь-яка ідея, — принципів, що мають свою систему і структуру та інформаційну й нормативну природу.

Судовий адміністративний процес як специфічний прояв співвідношення адміністративного матеріального і адміністративного процесуального права, поряд з регулятивно-охоронним механізмом, тобто поділом права на регулятивне та охоронне, сутність якого полягає у визначенні виду і ступеня правової добровільності та примусу, і диференціацією права на об'єктивне і суб'єктивне, створює спеціальний юридичний механізм ефективної реалізації норм права. Судовому адміністративному процесу, тобто насамперед співвідношенню адміністративного матеріального і процесуального права, притаманні такі принципи, що значною мірою визначають його сутність.

1. Принцип синхронності означає, що виникнення норм і принципів матеріального і процесуального права, а звідси — і головних елементів судового адміністративного процесу — має бути одночасним. Окрім того, судовий адміністративний процес, що забезпечує реалізацію норм і принципів права, не повинен відставати чи надто випереджати суспільні відносини, на врегулювання яких він власне і розрахований. Практично, ця вимога означає, що законодавець повинен своєчасно потурбуватися про прийняття Адміністративного процесуального кодексу з тим, щоб матеріальні і процесуальні норми могли бути прийняті і введені в дію одночасно, у пакеті нормативно-правових актів.

2. Принцип рівності означає, що адміністративні процесуальні норми і принципи за юридичною силою мають бути того ж рівня, що і матеріальні. Так, якщо норми і принципи, які процедура повинна забезпечувати, закріплені законом, то і сама процедура повинна бути встановлена в законодавчому порядку.

3. Принцип збалансованості означає, що адміністративні, матеріальні і процесуальні принципи та норми мають бути узгодженими, взаємонесуперечними. Основою такого узгодження повинні стати зміст і сутність норм та принципів адміністративного матеріального права: процесуальні принципи і норми пов'язуються з матеріальними, а не навпаки.

4. Принцип поділу сфер регулювання встановлює, що процесуальні норми і принципи не повинні стосуватися змістової сторони принципів і норм матеріального права, а тим більше суперечити їм.

5. Принцип демократичності передбачає, що судовий адміністративний процес, який регламентує порядок реалізації відносин влад, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян, визнанням їх верховенства тощо.

• 6. Принцип неодноманітності вимагає, щоб судовий адміністративний процес, по можливості, був багатоваріантним, тобто він має передбачати різні варіанти реалізації матеріальних норм і принципів, а інколи навіть надавати суб'єктам право самим обирати порядок здійснення своїх прав і обов'язків, наприклад, за договірних відносин.

7. Принцип законності судового адміністративного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто відповідність норм і принципів нормативним актам, нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам і принципам мате-

ріального та іншого права, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів — учасників правовідносин.

8. Принцип дійсності судового адміністративного процесу вказує, що останній з високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату, що передбачався, гарантувати досягнення поставленої мети. Надійність судового адміністративного процесу залежить від його простоти, забезпеченості правовими та іншими гарантіями, наукової обґрунтованості, наближеності до суспільних відносин, що ним регулюються, практичної відпрацьованості та інших факторів.

Практична відпрацьованість певної моделі судового адміністративного процесу має надзвичайно важливе значення, тому що в процесі, спочатку теоретичної її розробки, на стадії правотворчості, надзвичайно важливо передбачити всі деталі майбутньої процесуальної діяльності, відхилень від неї, її порушень. Останні два види поведінки призупиняють процес реалізації норм і принципів матеріального права, а тому конче потрібним є забезпечення швидкого відновлення порушеного судового адміністративного процесу.

9. Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів. По-перше, має бути зрозумілою і доступною модель судового адміністративного процесу з точки зору її пізнання. По-друге — це забезпечення реальних дій у межах судового адміністративного процесу, наприклад, відкритість діяльності судових органів тощо.

10. Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки і водночас відповідати вимозі достатності. Річ у тому, що ступінь проникнення судового адміністративного процесу (його норм і принципів) у поведінку його суб'єктів має бути оптимальним.

11. Принцип послідовності є одним з найважливіших ознак і принципів, у тому числі і судового адміністративного процесу. Послідовність належить до змістової сторони судового адміністративного процесу і означає наявність вимоги суворої черговості виконання дій у ньому, нормативного визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов — потім. Від забезпечення принципу послідовності залежать досконалість, оптимальність і ефективність судового адміністративного процесу.



СИСТЕМА СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

2.1. РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ НА ОСНОВІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ І СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ

Судову владу як одну з гілок державної влади не можна зводити лише до розгляду конкретних справ.

У контексті системи стримувань і противаг судову владу характеризує юридична можливість впливати на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади, «врівноважувати» їх. Названі повноваження в повному обсязі, коли вони надані суду і використовуються ним при здійсненні правосуддя, перетворюють його на могутню стабілізуючу силу, здатну захищати права і свободи особи, оберігати суспільство від руйнівних соціальних спорів.

У сфері контролю суду за законодавчою діяльністю, точніше, за конституційністю законів та інших нормативних актів, донедавна був цілковитий вакуум.

Становище суттєво змінилося після створення в Україні Конституційного Суду. Відповідно до Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» [161] цей Суд наділено повноваженнями здійснювати офіційне тлумачення Конституції та законів України, давати висновки у встановлених законом випадках, зокрема, про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. У своєму рішенні від 23 червня 1997 р. № 2-зп Конституційний Суд України вказав, що його юрисдикція поширюється тільки на нормативні правові акти, які, в свою чергу, повинні відповідати Конституції України, зокрема принципам і нормам стосовно прав і свобод людини і громадянина

[172, с. 22—25]. Практика свідчить, що Конституційний Суд України не раз виступав гарантом прав особи, діючи в кожному з передбачених законом напрямів [172, с. 22].

Не ставлячи під сумнів важливу роль Конституційного Суду України у зміцненні в державі конституційного ладу, в утвердженні засад законності в правотворчості та правозастосуванні, все-таки було б не виправданим спрощенням ситуації, з урахуванням змісту ст.ст. 150 і 151 Конституції України [170], покладати виконання багатогранної функції конституційного контролю лише на Конституційний Суд України.

Єдність судової системи вимагає того, щоб ця стрижнева для всієї судової влади функція відповідно до ст. 124 Конституції України [170] була тією чи іншою мірою властива кожній ланці зазначеної системи. Ось чому перспективною і плідною є практика виконання багатогранної функції конституційного контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системою адміністративних судів. В цьому аспекті важливо підкреслити, що всі носії судової влади покликані діяти в правовому просторі держави відповідно до їх повноважень як потенційних захисників Конституції України.

З іншого боку, законодавча влада забезпечує правову діяльність судів. Приймаючи Конституцію, ухвалюючи закони, визначаючи основні засади судочинства та процесуальні закони, законодавча влада регулює порядок судової діяльності.

Законодавча влада як політичний орган держави втілює свою політику в життя шляхом прийняття законів. Суди можуть працювати тільки на основі законів.

Ще одна сторона взаємовідносин — суд і законодавча влада. Верховна Рада України як законодавчий орган надає судді повноваження здійснювати правосуддя від імені держави. Цей момент є надзвичайно важливим. Суддею може бути лише особа, яка має відповідні підготовку, стаж та інші чинники, закріплені в Конституції України.

Щодо судового контролю за виконавчою владою, то вся історія його становлення — свідчення активного опору могутнього партійно-державного апарату будь-яким спробам хоча б на йоту зменшити його визначальний вплив на життя держави, її внутрішню і зовнішню політику, на долю громадян.

Тим часом давно відомо, що судовий розгляд має величезні переваги перед вирішенням спорів в адміністративному поряд-

ку. Якою б зовні сприятливою не була для громадянина можливість оскаржити рішення посадової особи до вищого органу управління, відносини, що складаються в результаті подання скарги, завжди залишатимуться адміністративно-правовими, тобто такими, де однією стороною є громадянин зі своїми бідами та клопотами, а іншою — адміністративний, управлінський орган, нерідко орган державної влади.

Чи треба говорити, що громадянин почуває себе не зовсім упевнено, звертаючись зі скаргю до керівника тієї посадової особи, чію дію чи рішення він вважає незаконними. А керівник, що розглядає скаргу, не дуже схильний визнавати помилку, допущену працівником підпорядкованого йому (і керованого ним) апарату. Так збільшується потік скарг, породжуючи справедливі нарікання і віднімаючи безліч часу в різних інстанціях.

Інша справа — подання скарги до суду. Незалежність суду, відсутність у суддів будь-якої відомчої зацікавленості, широка гласність обговорення, усне і безпосереднє дослідження всіх доказів — загальновизнані характеристики судової процедури. Громадянин і орган влади або управління (посадова особа) постають перед судом як сторони, що мають рівні процесуальні можливості доводити правильність своїх тверджень і оспорювати докази протилежної сторони. Це вже не несміливий спір пригнобленого скаржника із всесильним господарем службового кабінету, а відкрите змагання рівноправних учасників судового розгляду. Додайте до цього можливість участі в суді прокурора та адвоката — і картина буде повною.

У демократичних державах створено механізм забезпечення верховенства права і здійснюється контроль за тим, як виконавча влада дотримується приписів закону. Важливими складовими цього механізму є суди і покладені на них контрольні функції щодо актів і дій виконавчої влади, її інститутів. Рушійні засади механізму контролю законодавець пов'язує з діями громадян, які оскаржують рішення органів управління або посадових осіб.

Зазначений механізм заслуговує на увагу і запровадження. В Україні для цього необхідно створити органи адміністративної юстиції, до підсудності яких віднести спори, що виникають у сфері державного управління, за зверненнями фізичних чи юридичних осіб.

Орієнтири для побудови системи судів визначені в ст. 125 Конституції України [170], яка передбачає єдину судову систему судів загальної юрисдикції, оновлену за принципами територіальності та спеціалізації.

З урахуванням того, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, місцеві суди мають бути територіально наближені до людей, з тим розрахунком, щоб кожен громадянин знав свій суд і не був змушений вибирати в складній судовій системі той, в якому він має захищати свої права. Цим вимогам відповідає існуюча мережа районних (міських) судів за адміністративно-територіальним поділом району, міст, Автономної Республіки Крим, області. В діючій судовій системі місцевими судами є районні, міські суди (у містах обласного підпорядкування), військові суди гарнізонів, а також господарські суди областей, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим. Ці суди утворені за територіальним принципом, вони мають значний досвід роботи в нових умовах, охоплюють усі регіони України, забезпечені необхідним транспортом, зв'язком тощо і розглядають абсолютну більшість кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ.

Безперечно, є необхідність утворення на рівні місцевих нових судів з окремою юрисдикцією, і не тільки у зв'язку з конституційним принципом спеціалізації.

Світовий досвід свідчить, що звернення громадян до суду з претензіями до представників держави становлять чи не найбільшу частину спорів, що розглядаються в судовому порядку. Отже, доцільно запровадити спеціалізовані адміністративні суди. До спеціалізованих судів належать і господарські суди, які забезпечують захист прав і законних інтересів учасників господарських відносин.

Усі інші кримінальні і цивільні справи розглядаються районними і міськими судами, військовими судами гарнізонів, за винятком окремих категорій справ, розгляд яких віднесено до компетенції судів вищого рівня.

Відповідно до ст. 125 Конституції України в системі судів загальної юрисдикції можуть створюватися також інші спеціалізовані суди, зокрема фінансові, патентні, соціальні, залежно від наявних у суспільстві потреб та можливостей державного

фінансування на різних етапах побудови та розвитку судової системи.

Однак уже тепер у законі мають визначатись засади створення та структура спеціалізованих судів. Такими засадами насамперед є вимоги ст. 127 Конституції України [170] щодо суддів цих судів. Крім того, враховуючи різну юрисдикцію останніх, у законі слід передбачити предметну підсудність кожного з них.

Таким чином, збереження місцевих судів як судів першої інстанції відповідає конституційним принципам територіальності та спеціалізації. Щодо побудови судової системи по вертикалі, то вона відповідає процедурі розгляду справ: у першій інстанції, в апеляційному і касаційному порядках.

Перевірка законності й обґрунтованості судових рішень суду першої інстанції є надзвичайно важливим засобом охорони прав і законних інтересів учасників усіх видів судочинства. Конституцією України визначено, що така перевірка здійснюється апеляційними та касаційними судами [170].

Перегляд справи в апеляційному порядку передбачає можливість перевірити за скаргою учасника судового процесу обставини справи щодо наявності певних правовідносин або доведеність створення конфлікту конкретною особою на основі вивчення як тих доказів, що були досліджені в суді першої інстанції, так і нових.

Разом з тим Конституція України зобов'язує створити систему судів, яка забезпечила б можливість касаційного оскарження судового рішення.

Касаційне оскарження рішень усіх апеляційних судів проводиться до відповідних підрозділів (у цивільних, кримінальних, адміністративних, господарських та інших справах — згідно із системою діючих спеціалізованих судів) Верховного Суду України, бо останній є найвищою судовою інстанцією, а касаційний розгляд — остаточною перевіркою судових рішень.

Така побудова судової системи забезпечує процедуру розгляду справ у першій, апеляційній і касаційній інстанціях.

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

Будуючи нову судову систему, слід мати на увазі, що певна категорія кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ через їх складність та важливість для суспільства й держави, повинна бути віднесена до юрисдикції судів вищого рівня.

З огляду на це під юрисдикцію апеляційних судів передано розгляд у першій інстанції певних категорій кримінальних, цивільних та (до сформування системи адміністративних судів) адміністративних справ.

Конституцією України передбачено, що у визначених законом випадках народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Всі питання, пов'язані з запровадженням суду за участю народних засідателів і суду присяжних мають, бути вирішені законами, які визначають судоустрій в Україні, та процесуальними кодексами.

Механічне перенесення на правовий ґрунт України будь-якої зарубіжної моделі суду присяжних буде помилкою. При створенні такої надзвичайно складної і важливої інституції не можна не зважати на власні традиції та досвід, досягнення вітчизняної науки в галузі процесуального права, організаційні та фінансові можливості держави. Треба зробити все для того, щоб суд присяжних, як і суд за участю народних засідателів, став дійсно найдемократичнішим інститутом, головною гарантією захисту прав і свобод особи і не перетворився на свавілля законодавчої і судової влади.

Усі суди України мають дотримуватися основних засад судочинства, які закріплено в ст. 129 Конституції України, однією з яких є необхідність забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. Цю вимогу слід поширити і на рішення вищих спеціалізованих судів, для яких повторною касаційною інстанцією є Верховний Суд України.

Конституція України визначила Верховний Суд України найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції [170]. Слід підкреслити — саме судовим, а не представницьким. Його юрисдикція поширюється на найважливіші, з точки зору їх суспільної значущості, категорії справ з метою забезпечення правильного застосування закону.

Безумовно, з якого б приводу не виникало явне або те, що несподівано вирвалося назовні, напруження між громадянином і державою — взяття людини під варту, обшук або обстеження

її житла, обмеження свободи пересування, виїзду з країни або в'їзду до неї, відмови в реєстрації партій та інших громадських об'єднань, призупинення або заборона діяльності засобів масової інформації, заборона мітингів і демонстрацій, порушення підприємцями договорів, спору щодо додержання порядку реєстрації кандидатів, проведення і визначення результатів виборів — у кожному випадку єдиним арбітром між сторонами, які спорять, повинен виступати суд. Можливість безперешкодно звертатися до суду за захистом від неправомірних діянь та актів виконавчої влади — перша умова будь-якої свободи.

Проблема реформування судової системи набула надзвичайної актуальності ще й тому, що пунктом 12 Перехідних положень Конституції України встановлено п'ятирічний строк її реформування, який сплив 28 червня 2001 р. [170].

Враховуючи економічні і кадрові можливості держави, з огляду на недопустимість найменших перебоїв в діяльності судів, на законодавчому рівні вирішено питання щодо безумовного забезпечення виконання конституційних засад судочинства, а саме:

діючим районним, міським судам та військовим судам гарнізонів надано статус місцевих судів ;

реформовано в суд повторної касації Верховний Суд України з утворенням в останньому адміністративної та господарської палат;

забезпечено технічне оснащення судів щодо повного фіксування судових засідань технічними засобами та фінансування участі в суді народних засідателів суду присяжних;

прийнято новий Цивільний [214], Господарський [156] і Сімейний кодекси України [207] та підготовлено проект Адміністративного процесуального кодексу.

Конституція України визначила конкретні орієнтири для побудови нової судової системи, яка змогла б ефективно виконувати свою роль по здійсненню правосуддя.

Нова структура судів (місцеві, апеляційні, спеціалізовані вищі суди та Верховний Суд України), а також встановлення апеляційного та касаційного порядку оскарження судових рішень до судів вищого рівня дають можливість здійснювати правосуддя на визначених Конституцією України засадах.

З цією метою в новому Адміністративному процесуальному кодексі повинні бути враховані конституційні принципи здій-

снення правосуддя, а саме: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості, гласність судового процесу та забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень суду.

Головне в цьому питанні — звільнити суд від необхідності ставати на бік однієї чи іншої сторони у справі, забезпечити його неупередженість і безсторонність.

В ряду першочергових завдань, що потребують невідкладного вирішення, стає прийняття Адміністративного процесуального кодексу України, основним призначенням якого є встановлення порядку судового розгляду звернень фізичних і юридичних осіб (незалежно від форми власності останніх) щодо відповідності Конституції та законам України нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також визначення повноважень адміністративного суду в справах, що виникають із публічно-правових спорів у сфері конституційних та адміністративно-правових відносин.

АПК України має передбачати першу, другу (апеляційну) та третю (касаційну) судові інстанції, а також можливість перегляду рішень і ухвал адміністративних судів, що набрали законної сили, за нововиявленими обставинами.

Адміністративному суду мають бути підвідомчі справи, які виникають з публічно-правових спорів у сфері конституційних і адміністративно-правових відносин фізичних і юридичних осіб з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

При розгляді скарги чи заяви адміністративний суд за давності відповідного звернення має вирішувати одночасно і питання про відшкодування за рахунок держави чи органу місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, як це передбачено Конституцією України.

Не підлягатимуть розгляду в адміністративних судах спори з питань, вирішення яких належить до повноважень Конституційного Суду України, за заявами, щодо яких законодавством про порядок розгляду трудових спорів, про адміністративні правопорушення, заявами щодо внутрішньої діяльності об'єднань

громадян, релігійних організацій, кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним та іншими нормативними актами передбачено інший порядок їх розгляду.

Відповідно до ст.ст. 124, 144 Конституції України адміністративний суд має приймати рішення у справах щодо конституційності правових актів:

- 1) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України;
- 2) органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- 3) обласних, районних, місцевих державних адміністрацій;
- 4) органів місцевого самоврядування.

Незалежні адміністративні суди можуть відігравати особливу позитивну роль при формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами та захищає права і свободи людини і громадянина.

У системі судів загальної юрисдикції в Україні діють загальні та спеціалізовані апеляційні суди, а саме: апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, військові апеляційні суди регіонів та апеляційний суд Військово-Морських Сил України, а також Апеляційний суд України. У разі необхідності замість апеляційного суду області можуть утворюватися апеляційні загальні суди, територіальна юрисдикція яких поширюється на кілька районів області.

Апеляційні суди — це суди другої ланки єдиної судової системи судів загальної юрисдикції. Вони є судами вищого рівня для місцевих судів і низовими стосовно Верховного Суду України та Касаційного суду України.

Апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України [210]. В апеляційних судах утворюються судові палати. У складі загального апеляційного суду утворюється судова палата у цивільних справах та судова палата у кримінальних справах. У складі спеціалізованого апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції.

Суди другої ланки мають однакову компетенцію та рівні права щодо розгляду кримінальних, цивільних, господарських

та адміністративних справ. Вони діють як суди апеляційної інстанції щодо рішень місцевих судів та як суди першої інстанції в адміністративних, кримінальних та цивільних справах, що віднесені до їх підсудності законом.

Статтями 31 і 68 Закону України «Про судоустрій України» передбачено, що у загальних апеляційних судах для розгляду по першій інстанції судових справ, визначених законом, діють суди присяжних [159].

Важливо підкреслити, що апеляційні суди розглядають по першій інстанції справи, визначені процесуальним законом (наприклад: цивільні справи, в яких стороною є місцевий суд — ст. 124 Цивільного процесуального кодексу України; кримінальні справи про злочини проти національної безпеки України, про злочини, за які передбачено довічне позбавлення волі тощо, — ст. 34 Кримінально-процесуального кодексу України).

У системі спеціалізованих судів діють господарські суди. Вони переглядають тільки в апеляційному порядку справи, розглянуті місцевими господарськими судами. По першій інстанції господарські апеляційні суди справ не розглядають, і це є спірною ознакою їх функціонування.

Апеляційні адміністративні суди поки що не створені, але вони мають переглядати в апеляційному порядку справи, розглянуті місцевими адміністративними судами. До їх компетенції також віднесено розгляд по першій інстанції справ, визначених процесуальним законом.

До утворення системи адміністративних судів розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних апеляційних судів, здійснюють відповідні загальні апеляційні суди (п. 16 Прикінцевих положень Закону України «Про судоустрій України»).

Апеляційні суди мають вивчати та узагальнювати судову практику, вести та аналізувати судову статистику, надавати методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам, здійснювати інші повноваження, передбачені законом.

До складу апеляційних судів мають входити судді, обрані Верховною Радою України безстроково чи призначені Президентом України у межах п'ятирічного строку. Кількість суддів у кожному апеляційному суді визначається Президентом України.

Касаційний суд України — це особливий орган, наділений спеціальною компетенцією у судовій системі, і саме він (після його утворення) має захищати порушені права та охоронювані законом інтереси. Статтями 32 і 33 Закону України «Про судо-

устрій України» визначено, що Касаційний суд України переглядає у касаційному порядку цивільні і кримінальні справи колегіями у складі не менше трьох суддів [159]. Господарських справ цей суд не переглядає.

До утворення системи адміністративних судів розгляд справ, що належать до підсудності Вищого адміністративного суду України, здійснює Касаційний суд України (п. 16 Прикінцевих положень) [159]. Він розглядає також інші справи у випадках, визначених процесуальним законом, але поки що такий закон розробляється.

У складі Касаційного суду України діють:

- судова палата у цивільних справах;
- судова палата у кримінальних справах;
- військова судова палата.

Склад судових палат формується за поданням голови Касаційного суду України і затверджується президією Касаційного суду України, яка діє для вирішення організаційних питань.

Місцеві спеціалізовані суди відповідно до ст. 22 Закону України «Про судоустрій України» [159] є судами першої інстанції. Справи у місцевих судах розглядаються: суддею одноособово, суддею і народними засідателями (крім господарських місцевих судів), а також у складі трьох суддів.

Місцеві адміністративні суди розглядають справи з адміністративно-правових відносин й адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції), крім сфери військового управління, які розглядають військові суди.

До утворення системи адміністративних судів розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів, здійснюють місцеві загальні суди (пункт 16 Прикінцевих положень) [159].

2.2. АНАЛІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ УКРАЇНИ» У КОНТЕКСТІ СУДОВО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Закон України «Про судоустрій України», про необхідність прийняття якого говорили майже п'ять років і який слід було прийняти ще до завершення дії «Перехідних положень»

Конституції України, нарешті пройшов усі стадії законотворчого процесу: 7 лютого 2002 р. парламент ухвалив його текст в останній редакції, а 5 березня того ж року він був підписаний Президентом України [159].

Унікальність цього Закону полягає в тому, що він визначив нову систему судів загальної юрисдикції: місцеві, апеляційні, Касаційний суд України, вищі спеціалізовані суди і на чолі всієї системи — Верховний Суд України, у складі якого передбачено чотири судові палати (у цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справах), а також Військову судову колегію.

З дня прийняття Закону до 1 червня 2002 р., коли він мав набути чинності залишалось достатньо часу для аналізу нововведень, але замало для внесення всіх необхідних змін до процесуальних законів. Можливі були три варіанти вирішення цієї проблеми: перший — зробити лише деякі правки, які стосуються Касаційного й Апеляційного судів України, другий — внести суттєві зміни, тобто кардинально оновити процесуальне законодавство, і третій — прийняти абсолютно нові кодекси.

Останній варіант відпав одразу. Під час проведення «малої» судової реформи (2001 р.) були внесені серйозні зміни в процесуальне законодавство, і воно вже працює. Крім того, для підготовки нових кодексів потрібен значний час. Залишається або внести зміни щодо діяльності нових судів, або прийняти відповідним чином оновлені процесуальні кодекси. Потрібно так оновити процесуальне законодавство, щоб не тільки привести його у відповідність із новим Законом, а й усунути наявні в цьому законодавстві недоліки.

Під час «малої» судової реформи (2001 р.) зміни до процесуальних кодексів приймалися дуже швидко, внаслідок чого в нормах, що стосуються інститутів апеляції та касації, виникло чимало суперечностей, які мають бути усунені. Крім того, слід навести порядок у регулюванні розгляду справ по першій інстанції відповідно до основних принципів Конституції України, ввести суд присяжних, відновити інститут народних засідателів.

Необхідно визначитися щодо компетенції Верховного Суду України. Пропонується, щоб він розглядав справи в порядку повторної касації, але така пряmlinійна постановка питання є невірною. Чому об'єкти правовідносин не повинні довіряти

рішенням одразу трьох судових інстанцій? До того ж, повторна касація практично нереальна: суди щороку розглядають не менше трьох мільйонів справ, і Верховний Суд просто потоне у величезній кількості касаційних скарг. Крім цього, він переглядатиме в касаційному порядку рішення Апеляційного суду (близько п'яти тисяч справ) і рішення суду присяжних, оскільки вони не підлягають апеляції.

Проте зовсім відмовитися від перегляду рішень інших судів також не можна, тому потрібен розумний компроміс. Уявляється, що ним міг би бути перегляд рішень тільки Вищого адміністративного суду із системи судів адміністративної юрисдикції.

Відповідний механізм уже запроваджений у господарському процесі, де Верховний Суд України перевіряє постанови Вищого господарського суду з точки зору їх відповідності Конституції України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, забезпечує однаковий підхід до застосування норм матеріального права.

Законом України «Про судоустрій України» передбачено, що система адміністративних судів розгортатиметься протягом трьох років. У 2003 р. планується створити Вищий адміністративний суд (за розрахунками, в ньому працюватимуть 65 суддів і 225 працівників апарату), в наступному — сім апеляційних адміністративних судів (243 судді і 720 працівників апарату), у 2004 р. — місцеві суди (595 суддів і 850 працівників апарату). Останні повинні бути ближче до населення, тому не виключено, що вони функціонуватимуть і на районному рівні. Але це в майбутньому, коли обсяг роботи в адміністративних судах збільшиться. Орієнтовно вони розглядатимуть щороку не менше 200 тис. справ. Відповідно зменшиться навантаження на інші суди.

Багатьох цікавить питання: чи будуть створені інші спеціалізовані суди? Ідея дуже приваблива, але поки що нереальна. Насамперед потрібно створити Касаційний і Апеляційний суди, адміністративні суди всіх рівнів і тільки тоді, не раніше ніж через три-чотири роки, можна буде говорити про створення деяких інших спеціалізованих судів. Чимало залежатиме від фінансування. Наприклад, щоб ввести в дію вертикаль адміністративних судів, потрібно близько 1 млрд грн. Але ніхто не заважає запровадити спеціалізацію всередині суду. Вона вже

має місце у Верховному Суді України, в господарських судах і цілком себе виправдовує.

Вселяє надію те, що на реалізацію «Прикінцевих та перехідних положень» Закону «Про судоустрій України» Кабінет Міністрів України у постанові від 4 червня 2002 р. намітив цілий ряд заходів щодо організаційного забезпечення виконання цього Закону [173].

Насамперед передбачається створити робочі групи з підготовки пропозицій щодо приведення у відповідність із Законом процесуальне законодавство; вивчити потребу в кадровому забезпеченні судів та провести інвентаризацію їх матеріально-технічної бази.

Визнано за доцільне визначити порядок погодження з Радою суддів України питань щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників Державної судової адміністрації України.

Відповідні органи виконавчої влади зобов'язано підготувати пропозиції щодо розміщення, транспортного обслуговування і матеріально-технічного забезпечення Апеляційного, Касаційного та Вищого адміністративного судів України, Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь та підготувати проект Державної програми розвитку судової системи на 2003—2005 роки.

18 і 19 квітня 2002 р. у м. Харкові відбулася міжнародна науково-практична конференція «Стан судової реформи в Україні: проблеми і перспективи», організована Центром по вивченню організованої злочинності Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Інститутом вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, Центром Американського університету у Вашингтоні. На ній розглянуто різні аспекти застосування нового Закону, який є базовим у реформуванні всіх галузей законодавства, що регулюють організацію та функціонування судової влади в Україні. Обговорювались питання формування нових гілок і рівнів судової системи, їх юрисдикція, проблеми створення суду присяжних, діяльності органів суддівського самоврядування по забезпеченню незалежності та неупередженості суду, доступності правосуддя, захисту прав людини та основних свобод [58, с. 12—19]. Це говорить про ту активну позицію, яку займають вчені-правознавці

та зарубіжні фахівці стосовно реформування судової системи в Україні.

У роботі конференції взяли участь члени робочих груп із розроблення нового Закону «Про судоустрій України», проектів Кримінально-процесуального, Цивільного, Господарського, Адміністративного процесуальних кодексів, працівники апарату Верховної Ради України, вчені провідних навчальних закладів та науково-дослідних установ: Академії правових наук України, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету України імені Тараса Шевченка, Національної академії внутрішніх справ України, Національної академії Служби безпеки України, Національного університету внутрішніх справ МВС України, Одеської національної юридичної академії, представники Сполучених Штатів Америки, судді Конституційного і Верховного судів України, працівники Генеральної прокуратури, міністерств юстиції та внутрішніх справ України, а також судді і прокурори Харківської та інших областей нашої держави.

Учасники конференції зазначали, що формування самостійної і незалежної судової влади є важливим чинником становлення України як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, розвитку цивілізованого громадянського суспільства, досягнення громадянського миру.

Впливаючи на економічні відносини властивими їм засобами, захищаючи інтереси фізичних і юридичних осіб у цій сфері, суди сприяють стабільності економіки країни. Судова влада справляє також позитивний вплив на становлення та зміцнення нових форм політичного життя суспільства і держави. Довіра людей до суду і всієї держави великою мірою залежить від уявлень про справедливість судового захисту прав людини. Саме крізь призму справедливості судових рішень сприймаються реальні інтереси конкретної людини і цінності громадянського суспільства в цілому.

Конституція України закріпила практично всі загальновизнані принципи і міжнародно-правові стандарти, що існують у сфері організації та діяльності судової влади. Закон «Про судоустрій України» продовжує інституціоналізацію нової судової системи. Ним закладено основи й розпочато формування самостійної організаційної та матеріально-технічної бази судової влади і законодавчо закріплено створення Державної судової

адміністрації України як органу, що здійснює цю діяльність. Реформується правовий статус суддів, триває становлення органів суддівського самоврядування. Здійснюється черговий етап у розвитку процесуального законодавства. Відбувається перетворення інститутів, що сприяють здійсненню правосуддя, таких, як адвокатура, нотаріат, квазісудові органи, що здійснюють функцію розв'язання правових конфліктів.

Виходячи з характеру, мети та основних завдань судово-правової реформи, можна констатувати, що вона в подальшому повинна здійснюватися комплексно, системно, у визначених основних напрямках.

У законодавство про судоустрій, про судовий адміністративний процес та в практику їх застосування мають бути впроваджені такі конституційні принципи, як справедливість, доступність, незалежність і неупередженість адміністративного суду, рівність усіх учасників перед законом і адміністративним судом, а із законодавчих актів та судового адміністративного процесу виключені положення і ситуації, коли адміністративний суд змушений займати обвинувальну позицію. Необхідно підвищити престиж адміністративного суду в суспільстві і державі, для чого, зокрема, розгорнути правову пропаганду.

Повинен бути створений належний механізм реалізації права людини на оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб, надано підтримку розвитку системи органів позасудового захисту прав і свобод людини та громадським організаціям, які беруть участь у вирішенні цього завдання.

Особливу увагу потрібно приділити вдосконаленню законодавства щодо виконання адміністративних судових рішень.

Потребують нового підходу питання організаційного забезпечення діяльності судді (надання йому секретаря, помічника, радника, що здійснюють підготовку справ до розгляду), функціонування адміністративного суду та його апарату (канцелярії, секретаріату судових засідань, архіву, центру фіксування судового процесу технічними засобами та ін.). Має бути створено комплексну систему підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату адміністративних судів.

Актуальними є наукові дослідження, спрямовані на підвищення суддівської незалежності, на вдосконалення гарантій, що

забезпечують імунітет суддів адміністративних судів, на розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо визначення їх навантаження, тестів для перевірки рівня їх професійної підготовки.

Більш чітко повинні бути визначені основні засади суддівського самоврядування, його завдання, організаційні форми, а також повноваження, до яких слід віднести, зокрема, контроль за організаційним, кадровим, матеріально-технічним, фінансовим забезпеченням судів, соціальним і побутовим захистом суддів та їх сімей, вирішенням інших питань, що не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Оскільки укладені Україною двосторонні договори про правову допомогу за змістом близькі один до одного, а окремі їх норми повністю збігаються, необхідно замість цих актів розробити уніфіковану багатосторонню конвенцію про взаємну правову допомогу, відкриту для підписання всіма державами.

Насамкінець не можна не сказати про деякі події останнього часу, які в контексті судово-правової реформи викликають подив, оскільки свідчать про зневагу до неї, до реального втілення в життя норм нового Закону «Про судоустрій України», а тому не можуть залишатися без реагування.

Перша подія. 7 березня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до ст. 29 Господарського процесуального кодексу України», яким значно розширено права прокуратури в господарському судочинстві [166]. У ході «малої» судової реформи повноваження прокурорів у цій сфері було значно звужено, вони вже не могли, як раніше, подавати апеляції та касації у справах, ініційованих іншими особами. Але депутати з мотивів, тільки їм відомих, повернули прокуратурі таке право.

За словами деяких експертів, ці зміни можуть стати ефективним засобом боротьби з «догвірними справами», коли відповідач, найчастіше державне або напівдержавне підприємство, спеціально «програє» процес, щоб мати можливість легально перерахувати присуджені до сплати суми псевдопозивачеві. Рядовому підприємцю цей Закон також може принести певну користь — якщо прокурор подасть замість нього апеляцію і він зекономить на сплаті державного мита.

Проте ця невинна, на перший погляд, норма може цілком дискредитувати господарські суди, і ось чому. На підпис Пре-

зидентові України подано Закон України, відповідно до якого внесення прокурором апеляційного або касаційного подання на рішення суду означатиме зупинення виконавчого провадження. Досить буде боржникові домогтися внесення такого подання, і він зможе як мінімум декілька місяців ігнорувати нав'язливих кредиторів. У разі підписання цього Закону про існування господарського суду можна буде забути, оскільки його рішення не виконуватимуться.

Друга подія. У квітні 2002 р. Міністерство юстиції внесло в Кабінет Міністрів України проект постанови, в якому пропонується створити Державний судовий департамент (далі — Департамент) і затвердити Положення про нього, згідно з яким Департамент є урядовим органом державного управління, що діє при Міністерстві юстиції України, а основні його завдання полягають в організаційному, матеріально-технічному, фінансовому забезпеченні діяльності місцевих та апеляційних судів, роботі з кадрами, веденні діловодства й судової статистики в судах загальної юрисдикції, соціальному захисті працівників судів. Складається враження, що в Мін'юсті не знають про новий Закон «Про судоустрій України» і про передбачене ним створення незалежної Державної судової адміністрації [209].

І нарешті. У статті Генерального прокурора України Михайла Потебенька «Роль судової гілки влади в утвердженні законності, чи який шанс насправді є в українського правосуддя» [110] та в інтерв'ю лідера Комуністичної партії України Петра Симоненка [117] висловлено безпідставну критику щодо судів і суддів України, намічених перспектив і шляхів розвитку українського правосуддя.

Таким чином, президія Ради суддів України була змушена вступити в нав'язану дискусію. 29 квітня 2002 р. вона прийняла відповідну заяву [168]. В цій заяві зазначено, що названі публікації, а також інші висловлювання окремих політичних і державних діячів, їх бачення стану й ролі судів та суддів у суспільстві черговий раз підтвердили, що судово-правова реформа проводиться повільно й важко саме через труднощі переходу від свідомості тоталітаризму до демократії. Це «старе» тримається за звичні для нього поняття диктату, волюнтаризму, нехтування правами і свободами людини, справедливістю. Тому час від часу під маскою турботи про «державну та національну безпеку» оприлюднюються ностальгічні міркування про тотальний

контроль, нагляд, залежність, відомчість, механізми впливу, які нічого спільного з принципами демократії та рівності і з положеннями Конституції України не мають.

Тим часом судово-правова реформа в державі продовжується, і попри конфлікти інтересів, концепцій та думок проводиться робота по відповідній зміні великого масиву процесуального законодавства, приведенню його у відповідність із принципами і засадами Конституції України та правової держави.

Низка негативних оцінок правосуддя виникла саме через правове, демократичне і цивілізоване вирішення спорів судом, а не чиновником — із дотриманням конституційних засад судочинства щодо рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості, а також через передачу додержання важливих конституційних гарантій недоторканності громадян під контроль суду.

Викликають роздратування окремих політичних та державних діячів, і саме щодо Верховного Суду України, перегляд і розгляд найвищим судовим органом справ, пов'язаних із господарськими правовідносинами, в яких прокуратурі іноді важко довести суду, чиї інтереси вона представляє у спорі двох недержавних суб'єктів господарювання, або державний орган, про який згадано в Конституції України, тільки на цій підставі претендує на судовий імунітет, а також справ про виборчі спори, при розгляді яких суди вимушені приводити перипетії політичної боротьби у відповідність із законом.

Звичайно, в судовій, як і в будь-якій іншій діяльності, є помилки. Ніхто не приховує недосконалості й суперечливості процесуального законодавства, особливо щодо забезпечення змагальності сторін, рівності їх перед законом і судом, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду. Для вирішення цих питань і передбачено нову судову систему в нещодавно прийнятому Законі «Про судоустрій України». Але тим, хто не є спеціалістом і не обізнаний із проектами змін та перспективами розвитку процесуального законодавства, багато що видається незрозумілим. І спрацьовує давній людський інстинкт самозбереження: незрозуміле — отже, небезпечне, а небезпечне потрібно усунути або уникнути його.

Суд покликаний вирішувати спори між громадянами або ними і державою мирним законодавчо врегульованим шляхом.

Завдяки цьому своєму завданню державна влада в особі правосуддя має найвище громадське значення для гарантування мирного співіснування громадян. Суддівська незалежність є не якимось привілеєм, а гарантією підпорядкування будь-кого законові.

Водночас безвідповідальні заяви політичних діячів і державних посадовців вищого рангу про те, що рішення найвищого судового органу суперечать закону, що незалежність суду несе загрозу державі, що окремі суди й цілі судові системи незаконні та неконституційні, а судді — усі чи більшість — корумповані, не сприяють злагоді в суспільстві й упевненості громадян в існуванні в державі надійних гарантій захисту їхніх прав. Повага до суду та його рішень, а не зневага, приниження й упередженість, зміцнює державність, правопорядок і законність, веде до дійсно правової, а не до надуманої «суддівської» держави.

2.3. ПОБУДОВА СИСТЕМИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

У правовій літературі іноді стверджується, що важливим є не те, як організовані суди, а наскільки реально вони незалежні від інших гілок державної влади при здійсненні своїх функцій. Питання про те, чи слід передати розгляд адміністративних спорів спеціальним судам, чи потрібно залишити їх у віданні загальних судів, не є першочерговим. Це питання не принципу, а техніки; головне, щоб були забезпечені необхідні процесуальні гарантії [35, с. 334; 56, с. 23].

На наш погляд, така думка є слушною, якщо абстрагуватися від умов конкретної країни. В Україні ж питання про створення адміністративних судів набуло принципової ваги і не є справою суто технічною. Від утворення цих судів та способу їх організації безпосередньо залежить рівень гарантій судового захисту у відносинах з виконавчою владою та органами місцевого самоврядування.

При створенні української моделі адміністративних судів необхідно, врахувавши кращий міжнародний досвід у галузі адміністративної юстиції, віднайти такий варіант організації судових органів та судового адміністративного процесу, який забезпечить належний судовий контроль у сфері управління в Україні.

Організація адміністративних судів в Україні має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншого — їхня організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів державної влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи.

Сьогодні обговорюється принаймні три варіанти системи адміністративних судів.

Перший із них передбачає утворення місцевих адміністративних судів на рівні районів і міст, апеляційних адміністративних судів на рівні областей та Вищого адміністративного суду. Безумовна перевага запропонованої системи — у доступності адміністративних судів для населення, максимальній наблизеності їх до місця проживання. Однак дана система викликає заперечення, переконливим видається аргумент про те, що невелика завантаженість більшості районних та міських судів адміністративними справами викликає обґрунтований сумнів щодо необхідності створення окремої ланки адміністративних судів на такому рівні [99]. Цікавим у цьому плані є недавній досвід Естонської Республіки. У 1999 р. п'ятнадцять місцевих адміністративних судів були реорганізовані у чотири адміністративних суди, до складу яких ввійшли 26 суддів. Це дало також змогу значно посилити авторитетність адміністративних судів і гарантії незалежності їхніх суддів, адже чим вищий рівень суду, тим більше поваги до нього і менше можливостей впливу на його суддів.

Існує також пропозиція утворити адміністративні суди за зразком господарських: місцеві (окружні) — на рівні областей, у містах Києві та Севастополі та інших населених пунктах, апеляційні — в апеляційних округах на рівні декількох областей, а в подальшому у кожній області і Вищий адміністративний суд України¹. Більш високий рівень місцевих адміністративних судів має сприяти незалежності їхніх суддів.

У третьому варіанті пропонується дворівнева система місцевих адміністративних судів. На найближчому рівні — рівні

¹ Перший варіант підтримують представники Міністерства юстиції України, другий — пропонують представники Верховного Суду України (див.: *Михеева Е.* Цит. праця; *Стефанюк В.* Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні. — К.-Х.: Юрінком Інтер, 2002 — С. 12—18).

району чи міста — автори (Коліушко І. Б., Шишкін В. І.) [3] пропонують не створювати окремі адміністративні суди, а розгляд адміністративних справ закріпити за районними, міськими, міськрайонними загальними судами. Така пропозиція не може бути прийнята, оскільки суперечить вимогам ст. 125 Конституції України щодо порядку побудови системи спеціалізованих судів. Така система будується жорстко вертикально із дотриманням інстанційності (місцеві окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд).

На нашу думку, поєднання першого і другого варіантів з урахуванням фінансових можливостей держави і очікуваної кількості адміністративних справ, які з року в рік зростають, могло б розглядатися як найбільш вдалий варіант побудови системи спеціалізованих адміністративних судів.

Закон України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» передбачив у системі судів загальної юрисдикції систему спеціалізованих адміністративних судів. У прикінцевих та перехідних положеннях закріплена вимога, щоб формування системи адміністративних судів в Україні здійснити протягом трьох років.

Президент України Указом від 1 жовтня 2002 р. утворив Апеляційний, Касаційний та Вищий адміністративний суди України з місцезнаходженням їх у місті Києві і зобов'язав Кабінет Міністрів України разом із Київською міською державною адміністрацією забезпечити названі суди відповідними службовими приміщеннями [210]. У Державному бюджеті на 2003 р. передбачено кошти на утримання в 2003 р. Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України.

Указом Президента України від 7 листопада 2002 р. [208] визначено кількість суддів Апеляційного суду України — 50 одиниць, Касаційного суду України — 96 одиниць, Вищого адміністративного суду України — 65 одиниць.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 11 жовтня 2002 р. № 572-р. [206] установив граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України у кількості відповідно 145, 277 і 225 одиниць.

У Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про судоустрій України» передбачено, що судова палата в ад-

міністративних справах Верховного Суду України формується в межах його штатної чисельності після утворення Вищого адміністративного суду України.

До утворення системи адміністративних судів відповідно до цього Закону розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів, здійснюють місцеві загальні суди, а справ, що належать до підсудності адміністративних апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України, — відповідні загальні апеляційні суди та Касаційний суд України, в порядку, встановленому процесуальним законом, шляхом запровадження спеціалізації суддів із розгляду справ адміністративної юрисдикції, в тому числі утворення судових колегій у справах зазначеної юрисдикції, до введення в дію процесуального закону, що регулює порядок розгляду справ даної юрисдикції відповідно до цього Закону.

Система адміністративних судів на відміну від інших загальних судів має свою специфіку. На відміну від місцевих судів загальної юрисдикції, що утворюються відповідно до районів (районів у містах), адміністративні місцеві суди утворюються в округах відповідно до Указу Президента України. Як видно з рис. 2.1, вони складаються з суддів місцевого адміністративного суду, голови та заступника голови суду. У місцевому адміністративному суді, в якому більше п'ятнадцяти суддів, може бути призначено більше одного заступника голови суду.

До компетенції місцевих адміністративних судів округів віднесено розгляд адміністративних справ, пов'язаних з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого само-



Рис. 2.1. Структура місцевого адміністративного суду

врядування (справи адміністративної юрисдикції), крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють відповідні військові суди.

Оскільки Конституцією України (п. 8 ч. 3 ст. 129) кожному гарантується право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, до системи адміністративних судів України входять також і апеляційні адміністративні суди, які законодавцем віднесені до спеціалізованих судів, що утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України.

До цих судів може бути подана апеляційна скарга на рішення або на окрему частину рішення адміністративного суду першої інстанції, які не набрали законної сили, та на ухвали адміністративного суду округу першої інстанції у випадках, передбачених законом.

У складі апеляційного адміністративного суду округу можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції. В апеляційних адміністративних судах округів (рис. 2.2) для вирішення організаційних питань діє президія апеляційного адміністративного суду.

Повноваження апеляційних судів, у тому числі і апеляційного адміністративного суду, зафіксовані ст. 26 вищезгаданого Закону, є основоположними. Вони дали змогу розробити цілу низку конкретизуючих статей у проекті нового Адміністративного процесуального кодексу України [133], в якому питанню апеляційного оскарження присвячена 34 глава.

Касаційною інстанцією, до якої може звернутися суб'єкт права на касаційне оскарження, законодавцем визначено Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України.

Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку можуть бути перевірені постанови та ухвали апеляційного адміністративного суду, ухвалені ним в апеляційному порядку.

Вищий адміністративний суд України може утворювати судові палати з розгляду окремих категорій справ за визначеною спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції.

У Вищому адміністративному суді, як і в апеляційному, для вирішення організаційних питань діє Президія суду у складі голови суду, його заступників, заступників голів палат, а також



Рис. 2.2. Структура апеляційного адміністративного суду округу.

суддів цього суду, кількісний склад яких визначається Пленумом Вищого адміністративного суду. Судді обираються до складу Президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування.

Для вирішення загальних питань діяльності адміністративних судів у Вищому адміністративному суді України діє Пленум

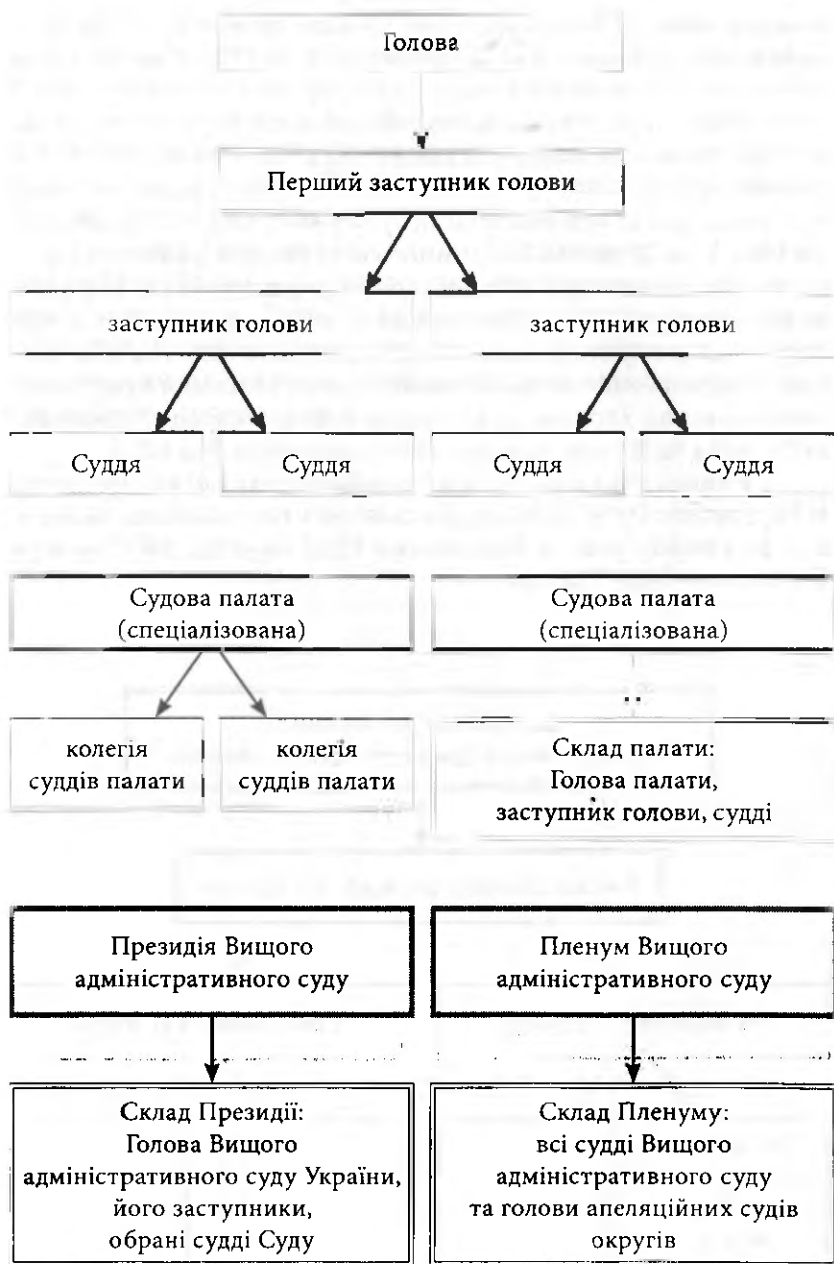


Рис. 2.3. Структура Вищого адміністративного суду України.

Вищого адміністративного суду України, до складу якого входять всі судді Вищого адміністративного суду України та голови апеляційних адміністративних судів округів (рис. 2.3).

Створення окружних апеляційних адміністративних судів, а також Вищого адміністративного суду України повністю відповідає припису п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України, в якому визначено, що до основних засад судочинства віднесено забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду.

Апеляційне та касаційне оскарження рішення суду впроваджено з метою максимально унеможливити судову помилку при вирішенні конкретної судової справи, а також задля забезпечення однакового застосування всіма судами загальної юрисдикції законодавства України та визнаних нею міжнародно-правових актів, які є частиною національного законодавства [103].

Для вирішення внутрішніх організаційних питань діяльності Верховного Суду України, так само як в апеляційних, касаційних та вищих судах, у Верховному Суді України, діє Президія Верховного Суду України.



Рис. 2.4. Загальна структура побудови адміністративних судів України

Для вирішення питань, що визначені Конституцією України та Законом України «Про судоустрій України» у Верховному Суді України діє Пленум Верховного Суду України.

Як бачимо, систему адміністративних судів України складають: місцеві адміністративні суди округів; апеляційні адміністративні суди округів; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України (рис. 2.4).

Створення такої системи адміністративних судів є складовою реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на принципах територіальності та спеціалізації, законодавчо забезпечить вирішення ряду інших важливих питань щодо посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина.



СУБ'ЄКТИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ СВОЇ СУБ'ЄКТИВНІ ПРАВА ТА ОХОРОНЮВАНІ ІНТЕРЕСИ

3.1. СТОРОНИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Не менш важливим є питання про склад судового адміністративного процесу. Воно має значення для визначення ролі кожної групи учасників у розгляді адміністративної справи судом і кола їхніх процесуальних прав та обов'язків.

Поділ учасників судового адміністративного процесу, тобто осіб, які задіяні у розгляді справи судом, можна провести за різними критеріями. За наявністю заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи можна виділити заінтересованих осіб (сторони, треті особи, їхні представники) та учасників, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач та інші). Першу групу учасників судового адміністративного процесу за характером інтересу можна поділити на тих, які мають матеріально-правову заінтересованість у результатах вирішення адміністративної справи (сторони і треті особи), і на тих, які мають процесуально-правову заінтересованість (представники сторін і третіх осіб).

За роллю в судовому процесі учасників судового адміністративного процесу доцільно поділити на три групи:

- 1) особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб);
- 2) особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти);
- 3) особи, які обслуговують судовий процес (перекладач, секретар судового засідання, судовий розпорядник).

Останній вид класифікації учасників адміністративного судочинства використаний у проекті Адміністративного про-

цесуального кодексу України [133]. Така класифікація має не тільки теоретичне значення. Вона спрощує виклад нормативного матеріалу і визначення правового статусу кожної з груп учасників.

Особи, які беруть участь у справі, здійснюють свої процесуальні права у судовому адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Судове рішення у справі стосуватиметься прав і обов'язків сторін і третіх осіб.

Сторонами в адміністративному судочинстві, з одного боку, є особа, яка вважає, що її право, свободи чи правовий інтерес у галузі публічно-правових відносин порушено і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу (її можна назвати заявником, суб'єктом звернення), а з іншого боку — особа, котра, як вважає заявник, порушила його право, свободу чи правовий інтерес і повинна усунути це порушення чи компенсувати шкоду (відповідач).

У проекті Адміністративного процесуального кодексу України чітко проведена думка, що сторонами в адміністративній справі повинні бути заявник, відповідач та укладачі адміністративного договору [133, с. 46].

Заявник — особа, на захист суб'єктивних прав і охоронюваних інтересів якої розпочинається судовий адміністративний процес. Вона може заявити про цю вимогу суду особисто або в її інтересах, у передбачених законом випадках, можуть звернутися із заявою до нього інші особи. Відповідач (особа, яка обронується) — особа, яка відповідно до заяви заявника притягується до відповідальності за порушення чи оспорення її права і охоронюваних законом інтересів.

Сторонами судового адміністративного процесу можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, юридичні особи, держава чи її органи, а також органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи.

Сторони в судовому адміністративному процесі характеризуються такими ознаками: вони ведуть процес у справі від свого імені; з приводу їх справи постановляється судом рішення; на них поширюються всі правові наслідки судового рішення; вони несуть судові витрати; їх правосуб'єктність допускає процесу-

альне правонаступництво. Взаємні відносини сторін визначаються принципом рівноправності.

Участь з боку заявника чи відповідача по одній і тій же справі кількох осіб називається процесуальною співучастю, що виникає внаслідок спільного пред'явлення заяви кількома заявниками або до кількох відповідачів. Коли заявниками є дві особи чи більше, а відповідачем — одна, то така співучасть буде активною, коли ж навпаки — то пасивною, а коли одна й інші сторони представлені кількома особами — змішаною.

Виникнення співучасті обумовлюється обставинами матеріально-правового і процесуального характеру; в зв'язку з цим вона поділяється ще на обов'язкову і факультативну. Обов'язкова співучасть настає тоді, коли права і обов'язки сторін у справі не можна визначити без встановлення прав і обов'язків інших суб'єктів спірних правовідносин.

Факультативна (необов'язкова) співучасть настає з обставин процесуального характеру: в силу доцільності одночасного розгляду кількох справ, з метою економії коштів і часу на їх провадження. Замість кількох процесів провадиться один, витрати по справі скорочуються, зменшується кількість судових засідань, викликів свідків та ін., а головне — усувається постановлення протилежних за змістом рішень.

В АПК України слід передбачити таких суб'єктів: належний заявник — особа, якій належить право вимоги; належний відповідач — особа, яка повинна відповідати на заяву. Тоді неналежними сторонами будуть ті особи, які не є суб'єктами права вимоги чи несення обов'язку.

При виникненні питання про заміну неналежного заявника необхідною умовою є його згода, за наявності якої він вибуває з процесу, а його місце займає належний заявник. Процесуальні дії, виконані неналежним заявником, не мають сили для належного розгляду, тому розгляд справи розпочинається спочатку. Якщо неналежний заявник дав згоду на його заміну, а належний не бажає вступити в процес, то суд закриває провадження у справі на підставі відмови заявника від звернення. Якщо неналежний заявник не погоджується на заміну його іншою особою, то ця особа може вступити в справу як третя особа, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу.

Незалежно від вступу третьої особи в справу суд зобов'язаний розглянути розпочату, справу, винести рішення, в якому

дати відповідь, кому належить право вимоги, хто є належним заявником.

Для заміни неналежного відповідача іншою особою необхідно мати згоду також заявника. При зміні відповідача розгляд справи починається заново. Якщо заявник не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може притягти цю особу як другого відповідача. Відповідь про те, хто є належним відповідачем, буде дана судом у його рішенні. Вимога заявника буде присуджена з одного з відповідачів, стосовно другого відповідача у вимозі буде відмовлено. При відмові у зверненні до такого відповідача зроблені ним витрати не присуджуються з заявника, а відносяться за рахунок держави. Заміна неналежної сторони належною можлива в суді першої інстанції протягом усього часу розгляду справи, про що суд постановляє мотивовану ухвалу.

1. Сторона судового процесу під час розгляду справи в адміністративному суді може користуватися правовою допомогою, яку в порядку і на умовах, визначених законом, надає адвокат або особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги [172, с. 210—216].

2. Якщо адвокат чи особа, яка надає правову допомогу, бере участь у справі як представник, він користується правами та несе обов'язки, визначені у проекті АПК України [133, с. 46].

3. Адвокат чи особа, яка надає правову допомогу, має право брати участь у судовому адміністративному процесі з моменту подання звернення до адміністративного суду та користуватися належними їй процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. За недобросовісне використання належних їй процесуальних прав адвокат чи особа, яка надає правову допомогу, несе відповідальність, яку слід передбачити в АПК та законах України.

Суб'єктами захисту прав інших осіб та інтересів держави можуть бути ті органи державного управління, участь яких у судовому адміністративному процесі обумовлюється необхідністю здійснення ними своєї компетенції у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Так, у випадках, передбачених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із заявами на захист прав і свобод інших осіб та представляти інтереси держави в адміністративному суді. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути залучені адмі-

ністративним судом до участі у справі або вступити у справу за своєю ініціативою для дачі висновків з метою здійснення покладених на них обов'язків.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають право звертатися до суду з позовом про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [163].

Відповідно до п. 15 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова може звернутися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Органи державного управління для дачі висновку у справі можуть бути залучені судом для участі у судовому адміністративному процесі або вступити в процес за своєю ініціативою. Їх участь у судовому адміністративному процесі для дачі висновку є обов'язковою, коли суд визнає це за необхідне.

Органи державного управління, профспілки, підприємства, установи, організації та окремі громадяни можуть у випадках, передбачених законом, звернутися до суду із заявою на захист прав та охоронюваних інтересів інших осіб.

Органи державного управління в передбачених законом випадках можуть бути залучені судом до участі у судовому адміністративному процесі або вступити в процес за своєю ініціативою для дачі висновку у справі з метою здійснення покладених на них обов'язків і для захисту прав громадян та інтересів держави. У таких випадках участь органів державного управління є однією з форм здійснення ними своїх повноважень у галузі виконавчо-розпорядчої і правоохоронної діяльності.

Підставами участі в судовому адміністративному процесі зазначених суб'єктів є норми адміністративно-процесуального та інших галузей права, що надають їм повноваження захищати права та інтереси інших осіб.

Зазначені суб'єкти захисту прав інших осіб можуть брати участь у судовому адміністративному процесі в двох процесуальних формах: а) зверненням до суду із заявою (тобто порушення процесу по справі); б) вступом у процес по справі для да-

чі висновку за власною ініціативою чи ініціативою суду. Право на порушення судового адміністративного процесу у справі надано органам державного управління, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям та окремим громадянам, а право на дачу висновку — тільки органам державного управління і технічній інспекції праці профспілок.

Органи державного управління, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації і окремі громадяни можуть бути суб'єктами захисту прав і охоронюваних інтересів інших осіб за умов: 1) наявності закону, який дає їм повноваження здійснювати захист прав та інтересів інших осіб по конкретних справах; 2) наявності в осіб захисту прав і інтересів адміністративної процесуальної правосуб'єктності (права бути заявником по справі), а для дачі висновку замість цієї умови — ще наявність справи в провадженні суду; 3) наявність у них адміністративної процесуальної правосуб'єктивності права бути суб'єктом захисту прав інших осіб, набувати адміністративні процесуальні права і нести обов'язки.

Учасники судового адміністративного процесу в адміністративному суді мають користуватися рівними правами і нести рівні процесуальні обов'язки [133, с. 49]. Учасникам судового адміністративного процесу необхідно надати право знайомитися з матеріалами справи, давати усні та письмові пояснення, заявляти клопотання та відводи, подавати свої доводи та заперечення, подавати докази, брати участь у їх розгляді та дослідженні, ставити питання іншим учасникам судового процесу, давати усні та письмові пояснення суду, подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час розгляду, заперечувати проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися із технічним записом судового адміністративного процесу та подавати письмові зауваження до нього, робити виписки із матеріалів справи, знімати копії приєднаних до справи документів, одержувати копії рішень, ухвал і оскаржувати рішення та ухвали адміністративного суду, а також користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм законом.

Суб'єкт звернення зобов'язаний подати та навести обґрунтовані докази на підтвердження вимог заяви. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа, правовий акт, рішення, дія або бездіяльність яких оскаржуються, зобов'язані також надавати адміністративному суду обґрунтовані докази, якщо вони заперечують доводи заявника.

Якщо надати докази неможливо, то зазначаються причини, через які ці докази не можуть бути надані, про що повідомляється адміністративний суд, який розглядає заяву.

Учасники судового адміністративного процесу зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами та неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Нев'язка учасників судового адміністративного процесу в судове засідання не є перешкодою для розгляду заяви, якщо вони були повідомлені про час і місце розгляду справи в установленому законом порядку. Однак адміністративний суд може визнати явку учасників судового адміністративного процесу в адміністративний суд обов'язковою.

Відмова зазначених органів та інших осіб від поданої заяви або зміна заявлених ними вимог не позбавляє особу, на захист прав і свобод якої подано заяву, права вимагати від адміністративного суду розгляду справи для вирішення вимоги в первісному обсязі.

Якщо дієздатна особа, в інтересах якої порушено справу, не підтримує заявлені вимоги, то адміністративний суд залишає заяву без розгляду. У разі участі у справі для дачі висновку органів державної влади та органів місцевого самоврядування вони повинні користуватися процесуальними правами та нести процесуальні обов'язки, які слід передбачити в АПК України, а також мати право висловити свою думку щодо вирішення справи по суті.

3.2. ТРЕТІ ОСОБИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Третіми особами називаються суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин, які вступають у порушену сторонами адміністративну справу в адміністративному суді для захисту особистих суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

Як і сторони, треті особи заінтересовані в результатах розгляду судом справи. Це пояснюється тим, що на їх правове становище можуть вплинути наслідки розгляду судом спірної справи між сторонами.

Процесуально-правова заінтересованість третьої особи полягає в недопущенні постановлення адміністративним судом несприятливого для себе рішення. Тому свої дії в процесі треті

особи спрямовують на запобігання присудженню адміністративним судом об'єкта матеріального спору заявника чи залишення його за відповідачем або ж виступають проти сторін, вимагаючи присудження об'єкта спору собі. Вони намагаються, щоб адміністративний суд виніс таке рішення, яке відповідало б їх інтересам, обумовленим існуючими між ними і стороною правовідносинами, або ж зміною їх на свою користь.

Залежно від вступу в процес у справі треті особи поділяються на два види: треті особи, які заявляють самостійні вимоги; треті особи, які не заявляють самостійних вимог.

1. Третіми особами, які заявляють самостійні вимоги, називаються суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин, які вступають у порушену в адміністративному суді справу, пред'явивши заяву на предмет спору до однієї чи двох сторін, з метою захистити особисті суб'єктивні матеріальні права чи охоронювані законом інтереси.

Характерною ознакою цього виду третіх осіб є наявність самостійних прав на предмет спору, які можуть бути визначені тільки судовим рішенням при розгляді справи по суті, а заявлення самостійної вимоги на предмет спору між сторонами, яка пред'являється по їх справі.

Треті особи із самостійними вимогами можуть і не вступати в процес по справі між сторонами, а порушити самостійну справу — пред'явити позов до тієї із сторін, яка, одержавши позитивне рішення адміністративного суду на свою користь, порушила чи поставила під загрозу їх права та інтереси з приводу спірного об'єкта. Вони не бажають закінчення вирішення адміністративним судом справи, оскільки в них є побоювання, що визнання права за стороною може утруднити чи зробити неможливим одержання спірного об'єкта, хоч у майбутньому адміністративний суд ствердить право на нього за ними. Розгляд адміністративної справи за їх участю дає можливість законити час і процесуальні засоби, зменшити судові витрати і запобігти постановленню адміністративним судом протилежних за змістом рішень.

Третя особа з самостійними вимогами вступає в адміністративну справу за своєю ініціативою шляхом пред'явлення заяви, але до кого воне може бути пред'явлена, у процесуальній літературі з приводу цього були висловлені дві протилежні точки зору: до обох сторін; до однієї або до двох сторін [82]. Проект АПК України вирішує це питання за останнім варіантом [133].

Процесуальною формою втілення самостійної вимоги третьої особи буде заява, в якій поряд з іншими, передбаченими

АПК України реквізитами, необхідно викласти обставини, що обґрунтовують її вимоги на предмет спору між сторонами. Цим самим підтверджується зв'язок між вимогою третьої особи і спірними правовідносинами сторін. Саме на нього і на об'єкт їх матеріального спору спрямовується вимога третьої особи, повністю чи частково виключаючи вимогу заявника або зустрічну заяву відповідача. Але такою вимога третьої особи стане тоді, коли вона матиме спільні елементи з первісною заявою. В обох вимогах — спільний предмет, оскільки він визначається одним і тим же об'єктом матеріального спору. Збігається і зміст заяв, оскільки самостійна вимога заявляється на предмет спору, тобто повинна суміщатися з первісною. А оскільки наявність обох вимог пов'язана з різним суб'єктивним складом, то підстави їх різні, тому що вони покликані обґрунтувати належність суб'єктів до адміністративної справи такими особами і права на предмет спору.

Заява третьої особи із самостійними вимогами оплачується державним митом за загальними правилами. Пред'явлення заяви третіми особами можливе в адміністративному суді першої інстанції до постановлення судового рішення. Ухвали адміністративного суду про відмову чи допуск третьої особи у справу не можуть бути оскаржені поданням окремої скарги, оскільки такі дії суду не перешкоджають дальшому рухові справи. Але особи, які мають право на касаційне оскарження, можуть у касаційній скарзі викласти свої міркування з приводу законності ухвал суду з цього приводу.

За процесуальним становищем треті особи із самостійними вимогами користуються усіма правами і несуть усі обов'язки заявника. Рівність їх прав із заявником пояснюється тим, що відносно них зроблено припущення, що вони є суб'єктами спірного права. Але між третьою стороною із самостійними вимогами і заявником існує відмінність: в інтересах заявника розпочинається провадження в адміністративній справі, тоді як третя особа вступає в порушену адміністративну справу в суді, тому об'єднати цих осіб поняттям «заявник»¹ було б неправильним. Назва третіх осіб суто процесуальна — вони вступають у справу між двома сторонами, тому і одержали назву третіх осіб.

¹ Див.: Гражданский процесс. — М., 1948. — С. 104.; Советский гражданский процесс. — М., 1964. — С. 52—53.

Судовий адміністративний процес, який виник за заявою третьої особи до сторін, має відносну самостійність: його розвиток залежатиме від розвитку процесу між сторонами, але припинення процесу між сторонами не викличе обов'язкового припинення процесу між третьою особою і сторонами. Задоволення сторін укладенням мирової угоди чи в результаті вирішення справи судом першої інстанції не перешкодить третій особі вимагати відповідно розгляду адміністративним судом її вимоги до сторін чи порушити касаційне провадження.

Відносна самостійність у розвитку судового адміністративного процесу третіх осіб не впливає на їх повну самостійність у здійсненні належних їм суб'єктивних адміністративних процесуальних прав і виконанні обов'язків. Свої права вони реалізують без будь-яких обмежень, виходячи тільки з необхідності захистити власні майнові чи особисті немайнові інтереси.

2. Третіми особами, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, називаються суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин, які беруть участь у процесі по адміністративній справі на стороні заявника або відповідача з метою захисту своїх суб'єктивних прав та інтересів.

Одна й та ж особа може брати участь у адміністративній справі як третя особа тільки з боку однієї сторони, але на боці однієї сторони можуть брати участь декілька третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог.

Юридична заінтересованість третіх осіб без самостійних вимог у результатах розгляду адміністративним судом справи між сторонами може визначатися тим, що постановлене адміністративним судом по такій адміністративній справі рішення може наперед вирішити наслідки взаємовідносин між ними і сторонами — вплинути на їх права або обов'язки щодо однієї із сторін. А це можливо лише тоді, коли між третьою особою і заявником існують певні матеріально-правові відносини. Це положення підтверджується, наприклад, змістом ряду статей Цивільного кодексу України. За їх змістом відносини таких третіх осіб зі стороною залежать від правовідносин між сторонами, які становлять предмет позову. З пред'явленням заяви до третьої особи її правовідносини зі стороною стають предметом самостійного судового розгляду.

Вбачається також, що участь у судовому адміністративному процесі цього виду третіх осіб спрямована на те, щоб сприяти

захисту прав тієї сторони, на боці якої вона виступає, не допустити для неї несприятливого рішення суду, оскільки несприятливе рішення матиме для третьої особи преюдиціальне значення — надасть право стороні вимагати збитків від третьої особи.

Участь третьої особи в судовому адміністративному процесі сприяє всебічному, повному і об'єктивному встановленню судом дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, а отже, і постановленню законного і обґрунтованого рішення.

Третіми особами без самостійних вимог у судовій практиці іноді визначаються співучасники сторін і суб'єкти захисту прав інших осіб. Але співвідповідач перебуває в правових відносинах з заявником і відповідає безпосередньо перед ним, а третя особа на стороні відповідача перебуває за межами спірних правовідносин сторін. Суб'єкти захисту прав інших осіб відрізняються від третіх осіб за виконуваними адміністративно-процесуальними функціями — їх участь у процесі обумовлена необхідністю здійснення покладених на них обов'язків і захисту прав громадян.

Треті особи без самостійних вимог можуть за власною ініціативою вступити у справу в адміністративному суді першої інстанції до постановлення рішення, а також бути залученими до участі у справі за клопотанням сторін, прокурора або за ініціативою адміністративного суду. В зв'язку з цим треті особи без самостійних вимог поділяються на дві групи: які вступають у справу і які залучаються до участі в справі.

При вирішенні питання про вступ третьої особи в справу адміністративний суд перевіряє існування між нею і однією із сторін правових відносин і можливість впливу на неї рішення адміністративного суду в справі між сторонами. При розгляді адміністративним судом заяви про залучення третіх осіб інші особи, які беруть участь у справі, вправі оспорювати доцільність їх участі в судовому адміністративному процесі. Про наслідки вирішення заяви адміністративний суд постановляє ухвалу, яка оскарженню не підлягає як така, що не перешкоджає подальшому розвитку процесу. Але особи, які беруть участь в адміністративній справі, можуть викласти свої міркування з приводу законності і обґрунтованості такої ухвали в касаційній скарзі.

Треті особи без самостійних вимог користуються процесуальними правами і несуть процесуальні обов'язки сторони. Але оскільки вони не є суб'єктами спірних матеріально-правових

відносин сторін, то не мають права на зміну підстави і предмета заяви, збільшення чи зменшення розміру заявних вимог, на відмову від заяви, визнання заяви чи укладення мирової угоди, вимагати виконання судового рішення, ухвали, постанови. Вони не можуть вимагати повторення для них тих процесуальних дій, які були здійснені сторонами й іншими особами, які беруть участь у справі, до їх вступу в судовий адміністративний процес. В доказовій діяльності третя особа діє незалежно від сторони. Виконання чи утримання від виконання певних процесуальних дій базується на принципі диспозитивності і залежить від самих третіх осіб, але, виходячи з положень принципу об'єктивної істини, з необхідності всебічного і повного з'ясування дійсних обставин справи, адміністративний суд може зобов'язати третю особу виконати певні процесуальні дії.

Третя особа, яка бере участь на стороні відповідача, не вправі подати зустрічну заяву, але з дозволу адміністративного суду може виконати дії, що означають зміну нею процесуальної правосуб'єктності — вона може стати третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги.

Треті особи без самостійних вимог вправі залучати на свою сторону інших осіб, і хоч таке подвійне ускладнення судового адміністративного процесу викликає незручності для адміністративного суду, але воно сприяє уникненню в майбутньому двох судових адміністративних процесів по розгляду адміністративної справи, оскільки дозволить адміністративному суду з'ясувати існуючі правові відносини між сторонами, стороною і третьою особою, між останньою і «субтретьою» особою.

3.3. ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА

Представництво є процесуальним засобом реалізації громадянами права на судовий захист, гарантований Конституцією України та законами України, забезпечує участь громадян і організацій, надає їм можливість використовувати юридично грамотних осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді та захисту своїх суб'єктивних прав і інтересів.

В АПК України слід передбачити право громадянам вести свої справи в суді особисто або через представника. Представ-

ником в адміністративному суді може бути будь-яка дієздатна особа, яка має належно оформлені повноваження на ведення справи в адміністративному суді.

Сторона судового адміністративного процесу може брати участь у розгляді справи в адміністративному суді особисто або через представника. Права і свободи недієздатних громадян, громадян, які не мають повної дієздатності, та громадян, визнаних обмежено дієздатними, захищають їх батьки, усиновителі, опікуни або піклувальники (законні представники), які подають в адміністративний суд документи, що посвідчують їх повноваження.

Законним представником адміністративного органу в адміністративному суді є керівник цього органу. Посадова чи службова особа адміністративного органу може бути представлена особою, уповноваженою цим органом. Представник має такі ж процесуальні права та обов'язки, як і сторона судового адміністративного процесу, інтереси якої він у встановленому законом порядку представляє.

Не можуть бути представниками в адміністративному суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Судді, слідчі, прокурори, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутати місцевих рад також не можуть бути представниками в адміністративному суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники [133].

Адміністративний суд приймає видані в інших державах документи та завірені довіреності в разі їх легалізації в установленому порядку, якщо інше не впливає з міжнародних договорів України. Особиста участь в адміністративній справі громадянина не позбавляє його права мати по цій самій справі представника, оскільки громадяни можуть мати в адміністративному судочинстві процесуальну правосуб'єктність сторін і третіх осіб. Представництво в судовому адміністративному процесі можливе у будь-якій адміністративній справі, що розглядається адміністративним судом у порядку адміністративного судочинства, на всіх стадіях його розгляду, починаючи з порушення справи і закінчуючи виконанням судового рішення.

Таким чином, представництво в судовому адміністративному процесі — це процесуальна діяльність особи (представ-

ника, повіреного), спрямована на захист суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, державних і громадських інтересів, а також сприяння адміністративному суду в з'ясуванні об'єктивної істини у справі, постановленні законного і обґрунтованого рішення.

Процесуальний представник діє в судовому адміністративному процесі від імені і в інтересах іншої особи в межах наданих нею повноважень. Адміністративне процесуальне представництво — це такі юридичні відносини, за якими одна особа — представник — виконує на підставі повноважень, наданих їй законом, статутом, положенням або договором, процесуальні дії в судовому адміністративному процесі, спрямовані на захист прав і охоронюваних законом інтересів іншої особи, державних і громадських інтересів. Представник у судовому адміністративному процесі покликаний виконувати дві функції: 1) захищати права та інтереси осіб, які беруть участь в адміністративній справі (здійснювати правозаступництво); 2) представляти таких осіб, бути їх повіреним (здійснювати процесуальне представництво).

Представництво широко застосовується на практиці і може здійснюватися: 1) членами органів управління, працівниками державних підприємств, установ, організацій, кооперативних організацій — у справах цих підприємств, установ та організацій; 2) уповноваженими профспілок — у справах службовців, а також осіб, захист прав та інтересів яких здійснюється професійними спілками; 3) уповноваженими організацій, яким статутом чи положенням цих організацій надано право представляти інтереси їх членів — у справах членів цих організацій; 4) адвокатами — у справах громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб (ст. 1 Закону України «Про адвокатуру»); 5) одними із співучасників за дорученням інших співучасників; 6) батьками, усиновителями, опікунами, піклувальниками; 7) іншими особами, допущеними адміністративним судом, який розглядає справу, до представництва в цій справі.

Набуття правосуб'єктності процесуального представника і здійснення його функцій можливе за наявності відповідних повноважень, підтверджених визначеними, належно оформленими документами.

Повноваження представників сторін та інших учасників судового адміністративного процесу на ведення справи в адміністративному суді підтверджуються такими документами:

- 1) довіреністю фізичної особи;
- 2) витягом із протоколу засідання належного органу управління юридичної особи, що уповноважує вести справу в адміністративному суді, чи довіреністю, якщо орган управління не є колегіальним, або документами, що посвідчують повноваження та службове становище її керівника;
- 3) рішенням про призначення опікунами, піклувальниками чи хранителями спадкового майна;
- 4) свідоцтвом про народження, яким посвідчується право на ведення справи в адміністративному суді законного представника.

Витяг із протоколу, довіреність від імені юридичної особи видаються за підписом службових осіб, уповноважених статутом (положенням), завірених печаткою підприємства, установи, організації.

Повноваження членів колегіальних органів управління кооперативними організаціями, їх об'єднаннями, іншими громадськими організаціями підтверджуються випискою з протоколу засідання належного органу управління, що уповноважив вести справу в адміністративному суді.

Повноваження працівників підприємств, установ, організацій підтверджуються довіреністю від імені підприємств, установ, організацій; уповноважених профспілок — довіреністю відповідного профспілкового органу; адвокатів — ордером, виданим юридичною консультацією; інших осіб — довіреністю чи усною заявою довірителя з занесенням її до протоколу судового засідання; представників громадських організацій і трудових колективів — виписками з постанов загальних зборів або виборчого органу громадської організації чи колективу, прийнятих з приводу справи, що розглядається адміністративним судом.

Письмові довіреності фізичних осіб посвідчуються нотаріально або на підприємстві, в установі, організації, де вони працюють, або в управлінні будинками, житлово-комунальному підприємстві за місцем проживання чи навчання; військовослужбовців — у відповідній військовій частині; осіб, які мешкають у населених пунктах, де немає нотаріальних контор, — у виконавчому комітеті міської, селищної чи сільської ради; осіб, які перебувають на лікуванні, — у відповідному лікувальному

закладі. Довіреності осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, можуть бути посвідчені начальниками місць позбавлення волі.

Письмові довіреності від імені підприємств, установ, організацій видаються за підписом власника чи керівника уповноваженого ним органу, завірені печаткою підприємства, установи, організації, а від кооперативних організацій, їх об'єднань, інших громадських організацій — за підписом посадових осіб, уповноважених статутом (положенням), завірені печаткою організації.

Зазначені документи набувають юридичної сили повноважень на ведення справи в адміністративному суді за умови належного їх оформлення. Оригінали вищезазначених документів або їх копії приєднуються до адміністративної справи.

Повноваження законних представників на ведення адміністративної справи в судовому адміністративному процесі підтверджується: батьків, усиновителів — паспортом, свідоцтвом про народження неповнолітніх дітей, документом про всиновлення; опікунів і піклувальників — посвідчуючим документом органу опіки і піклування, яким є рішення про опіку і піклування, прийняте державною адміністрацією районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчими комітетами міських чи районних у містах рад.

Повноваження на ведення справи в адміністративному суді дає представнику право на вчинення від імені особи, яку він представляє, всіх процесуальних дій, що може вчинити ця особа. Обмеження повноважень представника на вчинення якоїсь процесуальної дії повинні бути обумовлені у виданій йому довіреності. Повноваження представника чинні протягом строку, зазначеного в довіреності. До його закінчення вони можуть бути припинені шляхом письмового повідомлення про це адміністративного суду або їх дія припиняється із часу смерті особи, яка уповноважила представника. Представник може відмовитися від наданих йому повноважень, про що повідомляє особу, яка його ними наділила, та адміністративний суд. При цьому він не може брати подальшу участь у судовому адміністративному процесі як представник протилежної сторони.



ОБ'ЄКТИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

4.1. УПРАВЛІНСЬКІ ДІЇ

4.1.1. Поняття форми управлінських дій

Дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб можуть бути об'єктами судового адміністративного процесу, оскільки Конституцією України кожному гарантується право на оскарження їх в адміністративному суді [170].

Використання в межах управлінської діяльності різних форм і методів управління обумовлюється цілями, завданнями і функціями державного управління. Форми управління покликані забезпечити більш доцільне виконання функцій управління і досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, засобів і часу; від форм управління залежить успіх управлінської діяльності. На думку ряду вчених, «організаційною формою адміністративної влади є апарат» [18, с. 3—86], а «юридичною формою державної адміністрації — адміністративне право».

На наш погляд, ця думка спірна: навряд чи в сучасних умовах терміном «апарат» можна розкрити найважливішу організаційну сутність виконавчої влади. Що стосується державної адміністрації, причому не її самої, а, мабуть, адміністративних дій, то їхньою правовою формою є не адміністративне право, а, наприклад, адміністративний акт або адміністративний договір.

Управлінська діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, службових і посадових осіб здійснюється у визначених формах, кожна з яких обумовлена специфічними завданнями і функціями управління і має особливий зміст. Уся діяльність управління характеризується власним змістом, тобто

конкретними зв'язками, принципами, процесами, учасниками й елементами; будь-який зміст управління має конкретну форму свого зовнішнього вираження.

Форма управління — це зовнішня форма вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, вчинених безпосередньо державними органами чи органами місцевого самоврядування. Форма управління — це визначена частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. Кожна з цих форм управління містить в собі визначені дії, здійснювані конкретними суб'єктами, що розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [130].

Форма управління, встановлена нормативним правовим актом, має юридичний зміст. Така форма управління називається правовою. У деяких випадках форми управління не встановлюються нормативно, і, отже, їх не можна вважати правовими формами управління.

Правова форма управління — це зовнішньо виражена і юридично оформлена дія органу управління публічної влади (або посадової особи), здійснювана у межах його компетенції і обумовлена визначеними правовими наслідками.

Основними характерними поняттями терміна «форма управління» є «мета управління», «функції управління», «завдання управління», «повноваження», «компетенція» [130].

Дані поняття обумовлюють також і вибір методів управління (способів управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкти управління) у конкретній управлінській ситуації. Функції управління визначають основний зміст управлінської діяльності. Цілям управління підкоряються усі форми управління, що застосовуються суб'єктами управління. Форма управління є засобом реалізації управлінських функцій для досягнення цілей управління. За допомогою форм управління органи управління реалізують свої повноваження, що відповідають установленій в нормативному акті компетенції цих органів.

Таким чином, зміст процесу управління розкривається поняттями «функції управління», «методи управління» і «форми управління». На цих найголовніших категоріях базується теорія управління. У безпосередній залежності від розвитку цих понять знаходиться і практика управління.

Форма управління — це зовнішнє вираження практичної реалізації функцій і методів управління, самого управлінського впливу, конкретних дій, вироблених у процесі здійснення виконавчої влади, адміністративної діяльності [130].

Форми управління відрізняються від форм діяльності інших гілок влади, тобто від форм законотворчості (законодавства) і правосуддя. Форми управління забезпечують можливість реалізації управлінських функцій і заходів практично в усіх сферах і галузях управління, сферах державного і громадського життя.

У спеціальній літературі 90-х рр. ХХ ст. замість терміна «форма управління» використовувалося поняття «форма здійснення виконавчої влади» [18, с. 3], тому що Конституція України і багато законів не оперують поняттям «державне управління». Розходження в даному випадку не принципове, однак, оскільки в адміністративному праві термін «управління» (державне або публічне) є ключовим, то відповідно варто дотримуватися саме його, тобто говорити про форми управління або державного управління (публічного управління).

В адміністративно-правовій літературі цей інститут традиційно позначається терміном «форми державного управління»; іноді використовуються й інші найменування, наприклад, «форми діяльності державної адміністрації» [13, с. 268—350], «адміністративно-правові форми діяльності органів виконавчої влади» [34, с. 229]. У даному розділі, присвяченому аналізу інституту форм і методів здійснення управлінської діяльності, використовується термін «форми і методи управлінських дій», що, на наш погляд, дозволяє передати «активне», діюче і творче начало і змістовні особливості інституту державного управління, будь-якої державно-владної управлінської діяльності.

У західноєвропейській адміністративно-правовій літературі розглядаються кілька видів форм публічного управління (форм здійснення управлінських дій). Наприклад, німецькими ученими виділяються наступні форми управління: 1) правотворчість (постанови, статuti, адміністративні розпорядження); 2) адміністративні акти; 3) публічно-правові договори; 4) проста адміністративна дія; 5) приватно-правовая адміністративна діяльність (наприклад, надання субсидій) [111, с. 135—492]. При цьому ними аналізуються численні типи управлінських рішень і особливо підкреслюється велика значущість різних форм управління у процесі здійснення управління публічного планування.

Практичне значення форм управління полягає в тому, що за допомогою їх використання в управлінській практиці здійснюються повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування, створюються і забезпечуються порядок управління, права і свободи громадян, законність здійснення управлінських процедур, гласність та врахування суспільної думки.

Органи управління та їх посадові особи у кожному конкретному випадку обирають спеціальну форму управління. Вибір форми управлінських дій підкоряється певним правилам: вона повинна відповідати компетенції даного органа (і відповідних посадових осіб), призначенню, функціям, правовим методам управлінської діяльності, характеру вирішуваних питань, цілям управлінського впливу, особливостям конкретного об'єкта; може поширюватися лише на ті об'єкти, що знаходяться в межах юрисдикції відповідного управлінського органу (посадової особи).

Форми управлінської діяльності повинні відповідати змістові управлінської діяльності, тобто для реалізації тієї чи іншої функції управління необхідно вибирати найбільш доцільні форми, що забезпечують якісне виконання завдань з найменшою затратою сил, засобів і часу. Здійснюючи свої функції, органи управління використовують різні адміністративно-правові форми діяльності.

У процесі державного управління повинні використовуватися, як правило, тільки ті форми управління, що встановлені в нормативно-правових актах (положеннях, статутах, інструкціях тощо). Іншими словами, процес управління має бути насичений тільки припустимими (тобто визначеними в нормативних актах) для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання тієї чи іншої функції управління формами управління. У протилежному разі управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їхній зміст оскаржений у судовому порядку. Однак це не значить, що суб'єкт публічного управління позбавлений можливості діяти за своїм розсудом: у кожному конкретному випадку він повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань.

Оскільки правові форми управління мають юридичне значення і зміст, вони спонукають до відповідних правових наслідків. Правова форма управління, як правило, характери-

зується наступними ознаками: 1) визначення в нормативному акті; 2) наявність державно-владної природи; 3) підзаконність управлінських дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їхніх посадових осіб; 4) головний зміст — виконавчо-розпорядча діяльність.

Якщо форма управлінських дій не визначена в нормативному порядку, тобто не має правового змісту і не має правових наслідків, то вона належить до неправових форм управління (організаційних). При цьому використання неправових форм управління неодмінно повинно ґрунтуватися на принципі законності.

У всіх правових формах публічного управління (адміністративно-правових формах) чітко простежуються владні повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування, виражені в правовій формі дії суб'єктів управлінської діяльності тягнуть за собою певні юридичні наслідки, а в законодавчому й іншому нормативному актах передбачається чітка правова регламентація правових форм, встановлюється юридичний спосіб їх вираження.

Ефективність використання форм управління забезпечується встановленням їх процесуальної форми. Іншими словами, управлінська діяльність повинна бути юридично (адміністративно-правовим чином) формалізована: вона має містити підстави здійснення управлінських дій, необхідність здійснення, найважливіші етапи розробки проектів рішень, процедури голосування і прийняття, контролю за виконанням. В даний час управлінська діяльність в Україні має мінімум правової регламентації, що, природно, спричиняє такі негативні її характеристики, як недемократичність, малоефективність, довільність і корупція.

Управлінський процес покликаний вирішувати виникаючі в системі управління юридичні справи (спори, конфлікти, складні ситуації). У даному випадку йдеться про так званий управлінський процес, що створює процесуальні форми управлінських дій. Особливо важлива процесуальна регламентація здійснення державно-владних дій і розпоряджень, оскільки здійснення владних повноважень державних органів вимагає детального обґрунтування і не виключає застосування механізмів примусу. Процесуальна форма управління повинна встановлювати процесуальний статус суб'єктів управління — як пануючих

суб'єктів, так і тих, котрі повинні підкорятися наказам, постановам і розпорядженням владних суб'єктів, тобто тих, відносно яких і застосовуються на практиці форми управлінських дій. Тут важливо саме реальне правове визначення: прав, обов'язків, заборони і обмежень для суб'єктів; підвідомчість розгляду спору; стадії розгляду (ухвалення рішення, оскарження, виконання); порядок оформлення адміністративно-процесуальних документів; порядок вирішення спорів, що виникають у процесі застосування тієї чи іншої форми публічного управління в судовому адміністративному процесі.

Проблема правового визначення процесуального порядку здійснення управлінських дій і прийняття державно-владних рішень є сьогодні в Україні однією з найбільш важливих. Неврегульованість адміністративних процедур досить відчутно виявляється на практиці публічної управлінської діяльності, а через відсутність судового адміністративного процесу особливо серйозні наслідки виникають у сфері забезпечення і захисту прав і свобод людини.

4.1.2. Види форм управлінських дій

Правові форми управлінських дій різними авторами класифікуються по-різному. Наприклад, А.П. Коренев розділяє форми управління залежно від наступних критеріїв:

- 1) за змістом — на правотворчі (правовстановлюючі) і правозастосовчі;
- 2) за цілеспрямованістю (цілям використання) — на внутрішні і зовнішні;
- 3) за способом вираження — на словесні (письмові й усні) і конклюдентні (тобто за допомогою знаків дорожнього руху, жестів співробітника ДАІ і т.ін.) [73, с. 156].

Д. Н. Бахрах серед правових форм здійснення виконавчої влади виділяє прийняття правових актів (рішень), укладання договорів і здійснення інших юридично значущих дій. До неправових форм діяльності виконавчої влади він відносить організаційні і матеріально-технічні дії [15, с. 151].

На сьогоднішній день, на нашу думку, складається наступна система форм управлінських дій (форм управління):

- 1) видання нормативних правових актів;
- 2) видання ненормативних та індивідуальних правових актів;

3) укладання договорів (наприклад, адміністративних договорів, міжнародних угод);

4) здійснення юридично значущих дій або дій юридичного характеру на основі закону або на основі виданого правового акта управління (складання адміністративних протоколів, проведення державної реєстрації, здійснення владних розпорядничьких і контрольних заходів, видача офіційних документів, які дозволяють здійснювати визначений вид діяльності);

5) здійснення організаційних дій;

6) виконання матеріально-технічних дій [15, с. 151].

Згідно з цими формами управління перші чотири є правовими, а інші — неправовими. Крім того, правові форми управління можуть бути публічно-правовими і приватноправовими. Публічно-правові форми управління встановлюються публічним правом і забезпечують реалізацію суверенних управлінських повноважень.

Приватноправові форми управління значною мірою регламентуються нормами цивільного права, однак вони використовуються для досягнення цілей публічного управління і вирішення його завдань. Нагадаємо, що публічне управління може здійснюватися також у формах приватного права: наприклад, адміністрація області купує для себе будинок; місцева адміністрація укладає договори з приватною фірмою на проведення певних робіт.

Відповідно до чинного законодавства та інших нормативних актів органи виконавчої влади і місцева адміністрація наділені повноваженнями, які встановлюють правила поведінки, заборони, обмеження на певну діяльність або здійснюють дії, регулюють діяльність підприємств усіх видів власності, реєструють громадські об'єднання та їхні статuti, виконують вимоги законодавства за допомогою розпорядничьких, контрольних, наглядових повноважень, здійснюють юрисдикційну діяльність.

Правові форми управління завжди пов'язані зі здійсненням органами державної влади та органами місцевого самоврядування владних повноважень правовстановлюючого, правозастосовчого, регулятивного і правоохоронного характеру. Тому, поклавши в основу класифікації такий критерій як зміст форм управління, можна виділити правовстановлюючу, правозастосовчу, регулятивну і правоохоронну форми управління [15, с. 151].

Правовстановлююча форма управління пов'язана зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів управління. У рамках правовстановлюючої (правотворчої) форми управління реалізується функція «адміністративної правотворчості». Традиційно в нормотворчій діяльності виділяється кілька її етапів: виникнення необхідності розробки адміністративного акта; підготовка проекту адміністративного акта; обговорення проекту й ухвалення рішення відповідним правомочним органом управління; опублікування прийнятого адміністративного акта (управлінського рішення).

В даний час правила підготовки правових актів багатьох державних органів детально регламентовані спеціальними нормативними правовими актами. Таким чином, правовстановлююча форма управління — це формування правових норм, їх зміна, скасування, заміна, тобто підготовка і видання правових актів управління (адміністративних актів). Дана форма управлінських дій відрізняється достатньою складністю, оскільки вимагає тривалої управлінської процедури: розробки проекту адміністративного акта, обговорення, прийняття, опублікування і державної реєстрації.

Правовстановлююча форма управління характеризується також наявністю в системі публічного управління безлічі правотворчих процедур, які використовуються самими органами управління для адміністративної правотворчості, конкретизують і уточнюють завдання і функції управління, встановлені законами. При цьому правотворча діяльність органів управління (правовстановлююча форма управлінських дій) завжди повинна бути підзаконною, тобто ґрунтуватися на положеннях законів та інших нормативних правових актів вищої юридичної сили.

Правозастосовча форма управління пов'язана з виконанням законодавчих і інших нормативно-правових актів з метою застосування норм права в конкретному випадку, тобто у рамках цієї форми відбуваються розгляд і вирішення управлінських справ і спорів. Правозастосовча форма управлінської діяльності характеризується такими загальними функціями управління, як організація, регулювання, розпорядження, облік, кадрове забезпечення системи управління і т. ін. Дана форма управлінських дій включає в себе: встановлення фактичних обставин справи; пошук спеціальної правової норми для застосування у конкрет-

ній ситуації і конкретному випадку; виявлення юридичної значущості і масштабу дій цієї правової норми, з'ясування її змісту, тлумачення норми права: ухвалення рішення у справі, видання індивідуального акта управління; виконання правового акта і здійснення контролю за його виконанням [73, с. 158].

Регулятивна форма управління спрямована на створення необхідних умов для здійснення так званого позитивного публічного управління, що забезпечує добробут держави і суспільства, реалізацію функцій управління в галузі економічного будівництва, державного регулювання, адміністративно-політичного і соціально-культурного розвитку. При використанні регулятивної форми управління реалізуються позитивні функції управління: державне регулювання, прогнозування, планування, координування, управління, розпорядження, кадрова, матеріально-технічна, фінансово-забезпечувальна функції і т. ін.; тут же забезпечуються права і свободи громадян та інших суб'єктів права, створюється необхідний порядок управління.

Регулятивна форма управління використовується для вирішення конкретних управлінських справ, що виникають в системі управління, для здійснення функцій управління, для забезпечення правового захисту громадян, для регулювання діяльності органів управління, посадових і службових осіб.

Правоохоронна форма управління пов'язана із здійсненням контрольно-наглядової управлінської функції. У межах цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права в порядку, визначеному судовим адміністративним процесом. Правоохоронна форма управління покликана охороняти встановлений порядок управління, запобігати збоєм у системі управління, забезпечувати законний режим функціонування органів управління, посадових і службових осіб.

Залежно від спрямованості дій суб'єктів адміністративного права форми управління розділяються на внутрішні і зовнішні.

Внутрішні форми управління спрямовані на вирішення питань внутрішньоорганізаційної діяльності органу управління, тобто в межах цієї управлінської форми здійснюється так зване внутрішньоорганізаційне управління, а також управління, здійснюване її суб'єктами для вирішення питань усередині системи управління, тобто між органами управління, службовими і посадовими особами.

Зовнішні форми управління сприяють здійсненню органами управління функцій управління стосовно інших, що не входять у систему управління органів, організацій і громадян. За допомогою форм зовнішнього управлінського впливу здійснюються практично всі найважливіші загальні функції управління, що упорядковують суспільні відносини в усіх сферах суспільного життя. Внутрішні і зовнішні форми управління можуть мати правостановлюючий, правозастосовчий, регулятивний і правоохоронний характер.

Залежно від способу вираження правові форми управління можуть бути розділені на словесні (письмові й усні) і конклюдентні (тобто певні жести, знаки, сигнали і рухи, що передають бажання владного суб'єкта). Вибір і використання того чи іншого способу вираження правових форм управлінських дій обумовлюються юридичними властивостями форми управління. Основним є письмовий спосіб нормотворчої діяльності, у результаті якого з'являється нормативний акт управління, який стає офіційним документом (текстом). За допомогою письмового, усного і конклюдентного способів звичайно виражаються різні правозастосовчі дії. В управлінській практиці використовується й усний спосіб фіксування того чи іншого управлінського рішення, наприклад, усні накази, розпорядження і вказівки.

Неправові форми управлінської діяльності не пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень виконавчої влади, хоча і сприяють їхньому здійсненню. Такі форми при їх застосуванні не мають юридичних наслідків, не створюють нових і не змінюють старих адміністративно-правових відносин.

Неправові форми управління (організаційні форми) традиційно включають:

1) організаційні дії (або заходи): суспільно-організаційні дії або дії організаційно-інструкційного характеру; проведення нарад; поширення позитивного досвіду, інформації про негативні явища в управлінні і межі їхньої поширеності; розробку методичних рекомендацій і вказівок; надання практичної допомоги виконавцям на місцях; прес-конференції представників адміністрації та ін. Організаційні дії або заходи застосовуються в процесі звичайної управлінської діяльності і не впливають на процес виникнення, зміни або припинення правовідносин,

тобто тим самим підкреслюється їхня підлегла роль у системі здійснення функцій публічного управління;

2) матеріально-технічні дії: форми управлінської діяльності, покликані забезпечувати ефективність державно-службової діяльності і пов'язані з веденням діловодства, реєстрацією, оформленням, розмноженням і розсиланням документів, матеріалів, довідок, обробкою інформації (підрахунки, підготовка даних для машинної обробки тощо), аналітичними розрахунками, різними вимірами, матеріально-технічним забезпеченням [18, с. 3—86]. Для цієї форми управлінської діяльності важлива не тільки висока підготовленість працівників обслуговуючого персоналу, але й оснащення органів публічного управління відповідною технікою (комп'ютерами, копіювальними апаратами тощо). Матеріально-технічні дії покликані організаційно і матеріально забезпечити ефективну систему управління, необхідну якість управлінської праці, формалізацію управлінських дій, застосування спеціальної організаційної техніки.

У літературі справедливо зазначається, що матеріально-технічні дії (на відміну від організаційних дій) узагалі не можуть розглядатися як форми управлінської діяльності, оскільки їхня роль винятково допоміжна (діловодство, експедиція, транспорт, охорона і т. п.), а форма здійснення — неправова; крім того, вони не відтворюють реалізацію виконавчої влади; їх здійснюють не управлінські працівники, а обслуговуючий персонал [6, с. 224]. З урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок, що реалізація виконавчої влади можлива тільки в адміністративно-правовій формі, а державно-управлінська діяльність може бути виражена як правовою, так і неправовою формою [6, с. 225]. Що стосується публічного управління, то воно здійснюється як у пов'язаних з державно-владними повноваженнями правових формах, так і в неправових формах, що забезпечують їхню реалізацію.

В юридичній літературі замість терміна «форми управління» використовується поняття «правові форми реалізації повноважень суб'єктами адміністративного права» і пропонується розрізняти наступні їхні різновиди: правові акти державного управління; правові акти — організаційні дії усередині апарату органу управління; звернення суб'єктів адміністративного права; участь суб'єктів адміністративного права в цивільно-правових дого-

ворах; участь суб'єктів адміністративного права за розглядом господарсько-фінансових спорів у суді, господарському суді та інших правоохоронних органах; діяльність суб'єктів адміністративного права як носіїв численних обов'язків у сфері охорони порядку і безпеки (правила техніки безпеки, санітарно-епідеміологічні правила, правила пожежної безпеки) [89, с. 141—142].

Викликає великий інтерес класифікація адміністративно-правових форм, запропонована Ю. М. Козловим [6, с. 225—226]:

1) за ступенем юридичного значення: основні (видання правових актів, укладання адміністративних договорів, випуск цінних паперів) і базуються в кінцевому рахунку на них, тобто різні опосередковані правом дії, що мають певні юридичні наслідки і юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, контрольні, наглядові, ліцензійні, призупинюючі тощо). У всіх випадках слід враховувати їхній зв'язок з оформленням юридично значущих документів, що спонукає наступне видання правових актів, укладання адміністративних договорів. Саме тому здійснення юридично значимих дій (у тому числі проведення ревізій, складання протоколів про адміністративні правопорушення і т. ін.) належить до правових форм діяльності органів управління та їх посадових осіб, оскільки результати таких організаційно-правових дій і складання юридично значущих документів (акт ревізії, протокол про адміністративне правопорушення) не тільки передують правовим актам, але й слугують юридичною підставою для їхнього видання [16, с. 125];

2) за досягнутим результатами: позитивне регулювання або реакція на негативні явища у сфері державного управління;

3) за спрямованістю: вплив на суспільні відносини у сфері державного управління (зовнішня спрямованість) або на діяльність підлеглого управлінського персоналу (внутрішня спрямованість);

4) за обсягом: загальнообов'язкові або адресовані конкретним об'єктам;

5) за суб'єктним вираженням: односторонньо виражені (правові акти) або дво- і багатосторонньо виражені (адміністративно-правові договори);

6) за ініціативою застосування: використовувані суб'єктами виконавчої влади і місцевою адміністрацією за своєю ініціативою, або ініціативою вищих органів, або ініціативою інших

учасників управлінських відносин (наприклад, за зверненням громадян, повідомленнями засобів масової інформації, результатами опитування населення);

7) за умовами застосування: нормальна обстановка або надзвичайні обставини, режим надзвичайного або воєнного стану;

8) стосовно інших суб'єктів державної влади: використовувані у відносинах із законодавчими (представницькими) або судовими органами;

9) за юридичним змістом: дозвольні, заборонні, наказуючі;

10) за характером і методом вирішення питань компетенції: процедурні (наприклад, підготовка і прийняття управлінського рішення) і процесуальні (наприклад, у межах адміністративного провадження).

Відмітимо, що на даний момент, при відсутності спеціального адміністративно-правового (у тому числі й адміністративно-процесуального) нормативного матеріалу, в якому б чітко встановлювалися форми і порядок здійснення управлінських дій стосовно конкретної сфери, повноцінна класифікація форм управління є досить важкою. Однак досягнуті в науці адміністративного права результати дозволяють виділити основні напрямки розвитку головних форм управління. У цьому аспекті необхідно розмежовувати публічно-правові і приватноправові форми здійснення управління (управлінських дій). Серед публічно-правових форм можна виділити нормовстановлення, встановлення волевиявлення і реальні адміністративні акти.

Існують різні форми нормовстановлення органами виконавчої влади. У всіх випадках це означає появу норм права, адресованих публічним управлінням зовнішньому середовищу, численним суб'єктам права, пов'язаним з управлінням або просто зобов'язаним виконувати його розпорядження. Адміністративне нормовстановлення завжди спрямоване на встановлення принципів і особливостей управлінської діяльності та процедур, що використовуються в адміністративно-правових відносинах, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

До нормовстановлення можна віднести: а) правові положення, що є абстрактно-загальними правилами органів управління (урядових і адміністративних органів); б) положення (статути) — абстрактні і, як правило, загальні правила суб'єктів безпосереднього державного управління і місцевого самоврядування; в) внутрішні правові приписи або адміністративні

розпорядження посадових осіб (начальників, керівників), спрямовані на адресу підлеглих суб'єктів і щодо встановлених посад. Головними ознаками нормовстановлення є абстрактно-загальна дія, односторонність, встановлення для адресатів необхідного регулювання відповідних відносин або правил.

До актів волевиявлення публічного управління відносять: а) адміністративний акт як типова форма здійснення управлінських дій, застосовувана в системі юрисдикційного («нападаючого», примушуючого) управління; б) адміністративний договір, що є формою управлінських дій у системі забезпечуючого управління. Таким чином, основною ознакою волевиявлення є свідоме оголошення (роз'яснення, повідомлення), причому воля суб'єкта має правове оформлення (наприклад, заява про розірвання контракту в системі державної служби, заява про звільнення, застереження).

Реальні адміністративні акти є однією з найважливіших форм управлінських дій, які відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а спричиняють дійсний практичний результат. До таких актів належать: заява преси, відкликання, одержання або видача інформації (довідок); практичні дії (наприклад, спрямовані на утримання в належному стані доріг). Основною ознакою реальних актів є поява практичного результату управлінських дій.

4.1.3. Поняття й особливості методу здійснення управлінських дій

Розгляд питання про форми управління (виконавчої влади або форми управлінських дій) призводить до аналізу іншого правового явища в управлінській теорії і практиці — методу здійснення управління (управлінських дій). Метод управління являє собою правовий засіб, що використовується для досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності. Категорії форми і методу управління необхідно розглядати в нерозривному зв'язку. Слід зазначити, що якщо форму управління можна досить ясно продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то методи управління характеризуються «розмитістю» змісту, меншим ступенем правової регламентації.

Існують труднощі з розумінням категорії методу управління, з обмеженням її форми управління і методу правового регулювання. Методи управління застосовуються суб'єктами виконавчої влади і державного управління, тобто суб'єктами адміністративного права. Зміст методів управління можна легко описати словами, але часом дуже важко побачити його конкретний прояв на практиці.

Форма управління містить у собі способи управлінського впливу: наприклад, органами публічного управління приймається адміністративний акт, який встановлює обов'язок конкретних посадових осіб здійснювати контроль у відповідній сфері діяльності юридичних осіб і застосовувати адміністративні заходи. Стосовно методу форма первинна. Форма управління показує, що конкретні управлінські дії здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт управління, що має для суб'єктів юридичні наслідки. Метод управління дає можливість побачити характер взаємин між суб'єктом і об'єктом управління. Метод управління обов'язково знаходить своє вираження у формі управління. Інакше кажучи, якби не було форми управління, методи управління, тобто способи управління впливу суб'єкта управління на об'єкт, втратили б усякий сенс, оскільки управлінський вплив залишався б тільки ідеєю, бажанням, але був би позбавлений формального змісту.

Наприклад, як можна застосувати міри адміністративного або дисциплінарного стягнення, або дозволити будівництво нового будинку чи надати фінансову допомогу господарському суб'єктові за допомогою бюджетного фінансування (це всі способи впливу на конкретного суб'єкта) без документального оформлення таких управлінських дій, тобто без прийняття відповідного правового акта управління? Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу управління з адміністративним актом як найважливішою формою здійснення управлінських дій.

У системі державного управління методи управління є найважливішим правовим засобом. Методи державного управління мають також інші найменування, наприклад: методи здійснення управлінських дій, методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи. Сутність цих понять єдина: методи управлінських дій — це певні способи або прийоми, що використовуються органами публічного управління та їх по-

садовими особами у встановлених законами межах при управлінні, управлінських діях, адміністративному впливу відносно відповідних об'єктів і осіб [132].

З теоретичної точки зору питання про адміністративно-правові методи доцільно розглядати з двох сторін: 1) теоретичне обґрунтування необхідності існування методів управління та їх важливість в управлінському середовищі; 2) формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації [116, с. 18].

Метод управлінських дій являє собою спосіб досягнення цілей вирішення, завдань, здійснення функцій державного управління (або, у широкому значенні, публічного управління) органами виконавчої влади. За допомогою методів управління безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються його завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, різних організацій. Методи управління — необхідний елемент здійснення публічного управління в галузі економічного (господарського), соціального й адміністративно-політичного будівництва і розвитку.

Питання про методи управління — це питання про те, яким чином вирішуються управлінські справи, при наявності яких способів управління досягає намічених цілей. Методи управління — це способи цілеспрямованого впливу одного суб'єкта права на інший (на колектив, групу або одну особу), тобто це особливий зв'язок конкретних індивідуумів і організацій, способи владних взаємин між людьми [18, с. 86; 73, с. 160—161; 69, с. 269].

На нашу думку, до числа традиційних ознак (або характерних рис) методів управління слід віднести наступні:

1) існування методів управління обумовлено формуванням виконавчої гілки державної влади і відповідних органів виконавчої влади;

2) мета використання методів управління або їх практичне призначення — забезпечення державного управління, практичної управлінської діяльності органів виконавчої влади для вирішення встановлених завдань і здійснення функцій управління;

3) методи застосовуються і використовуються в процесі публічно-управлінської діяльності;

4) наявність особливих правовідносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, виражених відповідними

повноваженнями державного органу і посадовими особами по застосуванню заходів як переконуючого, виховного, регулятивного характеру, так і владного, державного, котрі забезпечуються спеціальними силами і засобами; методи управління відображають зв'язки і відносини, що виникають між суб'єктом і об'єктом управління;

5) встановлення в правових актах управлінського впливу, тобто правове регулювання порядку застосування методу управління; в управлінській практиці використовуються методи, не встановлені правовими нормами (наприклад, застосування в необхідних випадках заходів переконання і виховання);

6) методи є засобом здійснення встановленої за суб'єктами державного управління компетенції і повноважень;

7) відображають характер використовуваних управлінським суб'єктом повноважень стосовно об'єкта управління, виражають юридично-владні повноваження відповідного суб'єкта управління;

8) зміст управлінського впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта управління, відносно якого можуть застосовуватися методи управління (наприклад, фізична особа або організація; форма власності; наявність вертикальної підпорядкованості);

9) як і інший управлінський вплив, методи управління забезпечують належний порядок у системі управління; вони мають організуючий характер і упорядковують процеси, що відбуваються в системі управління;

10) реалізація нормотворчих та індивідуально-розпорядницьких повноважень суб'єктами державно-владного управлінського впливу, тобто в деяких випадках необхідно застосувати зусилля для розробки і прийняття нормативного правового акта управління, що діє для необмеженого кола осіб, в інших випадках застосовується індивідуальний вплив на конкретного суб'єкта;

11) динамізм методів управління, тобто вони вносять в управлінську дійсність процесуальне начало, сприяють реальному рухові в системі управління, виконанню необхідних функцій і повноважень;

12) наявність встановленого законодавством порядку застосування методів управління;

13) існування організаційно-правових форм застосування методів управління або правових форм їх вираження. Методи

управління прямо залежать від форм, використаних у процесі управління, тобто методи управління можуть бути в самих формах управління. У цьому розумінні форма і методи управління нерозривно взаємозалежні. Наприклад, метод адміністративного примусу виражається у формі видання індивідуального акта (постанови відповідного юрисдикційного органа) про накладення на конкретну особу міри адміністративного стягнення (штрафу, адміністративного арешту і т.ін.); методи управління можуть виражатися також у формі адміністративної нормотворчості — у тих випадках, коли для забезпечення управлінського впливу необхідно розробити і прийняти визначений нормативно-правовий акт. Ініціювання прийняття такого правового акта і є практичною реалізацією методу управління;

14) метод управління має специфічний характер управлінського впливу на суб'єктів права та об'єкти управління. Він може справляти прямий вплив (наприклад, застосування фізичної сили до правопорушника або заходів дисциплінарного впливу до посадової особи) або непрямий вплив (наприклад, реалізація на практиці передбачених законами правообмежень для державних службовців, або, навпаки, застосування мір заохочення; ухвалення рішення про розміщення державного замовлення, укладання державного контракту, розробку державної програми, стимулювання розвитку конкретних галузей промисловості і виробництва);

15) індивідуальний (застосовуваний посадовою особою одноособово) або колегіальний вплив на об'єкт управління (результат колегіального обговорення і здійснення), що містить метод управління;

16) тимчасові межі застосування методу управління. Управлінський вплив може бути короткочасним (одноразовим, одномоментним), тобто коли необхідно остаточне рішення управлінської справи, питання або спору за допомогою специфічного методу управління; разом з тим застосування методу управління для досягнення певної мети або вирішення завдання може здійснюватися протягом тривалого часу (в даному випадку може застосовуватися один і той самий або кілька методів управління в сукупності).

Як відзначає В. М. Манохін, метод управління є з'єднуючою ланкою між суб'єктом адміністративного права та іншими учасниками відносин, вміщуючи у собі не тільки волевиявлення, але

й характер волевиявлення. Саме у характері волевиявлення, на думку В. М. Манохіна, і полягає я сутність методу управління [89, с. 144].

Вплив на об'єкти управління, реалізований за допомогою методу управління, може бути різним за своїм характером, призначенням і змістом. Залежно від цього можна говорити і про різні змістовні характеристики самих методів управління.

По-перше, якщо управлінський вплив характеризується реалізацією юридично-владних дій стосовно керованого об'єкта, то йдеться про методи управління, застосування яких тягне за собою важливі юридичні наслідки, тобто про адміністративно-правові методи (наприклад, управління об'єктами державної власності; застосування примусу до посадових і юридичних осіб; адміністративно-правове регулювання економічних відносин за допомогою централізованого регулювання, державного контролю, реєстрації, дозволу, ліцензування).

По-друге, якщо методи управління спрямовані на організацію діяльності органів управління й управлінського персоналу, а також на забезпечення управлінських органів необхідними матеріалами і засобами, то ці методи можуть бути названі організаційними методами управління (наприклад, здійснення органом виконавчої влади комплексних заходів щодо забезпечення проведення атестації державних службовців).

По-третє, якщо в процесі реалізації методу управління головним чином здійснюється контроль за управляючим об'єктом у якій-небудь сфері, то такі методи називаються контрольними (наприклад, здійснення Рахунковою палатою України контролю в якій-небудь сфері або якому-небудь органі).

По-четверте, якщо методи управління спрямовані на забезпечення різних процесуальних дій, то вони носять назву процесуальних методів управління (наприклад, порушення дисциплінарного провадження; організація проведення наради або прес-конференції в органі виконавчої влади) [89, с. 144].

Найважливішими серед зазначених методів є адміністративно-правові, тобто ті, реалізація яких супроводжується здійсненням державних юридично-владних повноважень органів державного управління та їх посадових осіб.

У даний час у системі державного управління в галузі економіки оформлюються і набувають необхідного юридичного змісту методи загального регулювання, або методи адміністра-

тивно-правового регулювання, що містять могутній і ефективний потенціал управлінського впливу на економічні відносини. Це, наприклад, державний контроль у різних галузях і сферах економіки; надання фінансової бюджетної підтримки деяким галузям промисловості; забезпечення ефективного управління державними підприємствами; антимонопольне регулювання; проведення приватизаційних заходів; видача ліцензій, що дозволяє визначеним суб'єктам займатися тією чи іншою діяльністю. Ці та інші адміністративно-правові методи мають на меті захист публічних інтересів, посилення ролі держави у здійсненні заходів, спрямованих на захист правового порядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, підтримку дисципліни в межах державного управління.

В адміністративно-правовій літературі традиційно розглядаються два універсальні методи управлінського впливу в системі державного управління: переконання і примус. На практиці ці методи мають безліч різних проявів.

До переконання як методу впливу на людей вдаються у процесі прийняття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів морального значення.

Заохочення спрямоване насамперед на свідомість державного службовця, посадової особи. Цей метод містить у собі стимулюючий потенціал, що сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у системі державного управління, так і у взаєминах виконавчої влади з громадянами, юридичними особами, різними суб'єктами правових відносин.

Досягнення цілей і завдань управління може забезпечуватися за допомогою заходів примусового характеру, в цьому випадку суб'єкти управління змушені діяти в порядку, встановленому нормативно-правовими актами. У разі, якщо поведінка осіб не відповідає вимогам цих правових актів, держава, його органи і посадові особи мають право застосовувати заходи примусового характеру. Іноді ці заходи бувають превентивними, тобто такими, що забезпечують правовий порядок, громадський порядок, установлений режим здійснення дій; у деяких випадках примусові заходи спрямовані на покарання осіб, які вчинили правопорушення (проступок): це можуть бути міри адміністративного, дисциплінарного, кримінального і матеріального характеру. У деяких випадках заходи примусового характеру спрямовані

на припинення неправомірної поведінки осіб, а також відновлення законного порядку в системі різних суспільних відносин.

Методи управління бувають прямими (адміністративними) і регулюючими (економічними). Останні в літературі називаються методами непрямого управління.

Прямі методи характеризуються односторонністю державно-владного впливу суб'єкта управління на суб'єкти права, (громадян, юридичних осіб, державних і самоврядних службовців). Особа, що здійснює управління, приймає владні, спричиняючі юридичні наслідки правові акти управління, обов'язкові для виконання відповідними особами. Невиконання постанови, наказу, розпорядження є порушенням дисципліни і може викликати застосування до винного встановлених законом примусових заходів.

Сама ідеологія державного управління вимагає наявності в арсеналі методів управління подібних методів прямого владного (адміністративного) впливу. У широкому розумінні адміністративні методи забезпечують єдність виконавчої влади, дисципліну і порядок у взаєминах різних суб'єктів і інститутів державного управління, законність функціонування органів виконавчої влади.

Адміністративні методи впливають на свідомість, свободи і поведінку осіб, яким вони адресовані. Їхня реалізація не має прямого економічного впливу на суб'єкти права; матеріально-майнові наслідки їхнього застосування або відсутні взагалі, або незначні. При використанні прямих методів управління суб'єкти управління позбавлені можливості здійснювати управління за своїм розсудом; вони зобов'язані виконати отримане розпорядження в межах встановлених адміністративних процедур. Великого значення в цьому випадку набувають положення не тільки законів, але й інших нормативно-правових актів, що містять розпорядження, порядок їхнього виконання, а також контрольно-наглядові засоби та інструменти.

Характерною рисою прямих методів управління є контроль за виконанням суб'єктами управління (посадовими особами, службовцями, юридичними особами) виданих розпоряджень і наказів, інших адміністративних актів. У необхідних випадках спеціальними суб'єктами можуть бути застосовані примусові заходи до осіб, що не виконують встановлених вимог.

Повноцінне досягнення цілей і завдань державного управління неможливе без використання методів прямого адміністративного впливу на суб'єктів права. Прямий вплив — це видання наказу, розпорядження, що виходить від вищестоящої посадової особи або від управляючого суб'єкта, що має відповідні повноваження. При прямому управлінському впливі на керовані суб'єкти не потрібно додаткового узгодження застосовуваних адміністративних заходів [101, с. 15].

Позаекономічний характер адміністративних методів обумовлений відсутністю дії на матеріальні інтереси керованих суб'єктів, тобто останні зобов'язані підкорятися відповідним розпорядженням і вказівкам суб'єкта державного управління, не розраховуючи на одержання матеріальної вигоди або матеріального заохочення. Належна поведінка досягається добровільним дотриманням відповідних положень, розпоряджень і вказівок, тобто тут головний вплив — моральний. При цьому суб'єкти зобов'язані підкорятися розпорядженням керуючої особи, мають відповідний правовий статус, що забезпечує їх належну поведінку.

Прямий адміністративний вплив держави та її органів на економічні відносини необхідний також для забезпечення реалізації державою своєї економічної функції. Основні прояви прямого адміністративного впливу держави в галузі економіки наступні: монопольне державне здійснення окремих видів економічної діяльності (наприклад, митна діяльність); державне управління і централізоване регулювання господарської діяльності державних підприємств; управління об'єктами державної власності; здійснення державного контролю в економічній сфері; реєстраційні, дозвільні і ліцензійні заходи і т.ін. [101, с. 15]. До методів прямого адміністративного впливу належать також встановлення державними органами для різних організацій і підприємств декларування виробництва, ліцензування господарської діяльності, квотування.

Адміністративні методи можна класифікувати з різних підстав:

1) залежно від форми вираження адміністративні методи управління можуть бути правовими (міститися в нормативно-правових актах і мати свій правовий зміст) і організаційними (характеризувати здійсненням суб'єктом управління певних організаційно-управлінських дій);

2) на основі адміністративно-правових ознак виділяються нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів, що містять загальнообов'язкові правила поведінки) і індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта) методи управління;

3) за ступенем управлінського впливу на об'єкти управління розрізняють імперативні (містять заборони, прямі адміністративні команди, державно-владні розпорядження, зобов'язуючі до здійснення необхідних дій або відповідного посадової поведінки), уповноважуючі (дозволяють зробити визначені дії або прийняти відповідні акти управління), заохочувально-рекомендаційні (містять заохочення або рекомендації по здійсненню певних дій, відповідної поведінки) методи управління.

Методи регулюючого (непрямого) управління в літературі називаються також економічними методами. Застосування цих методів задовольняє економічні або матеріальні інтереси суб'єктів управління при досягненні ними належної поведінки. Керуючий суб'єкт створює сприятливі умови для досягнення цілей і вирішення завдань управління шляхом впливу на індивідуальні інтереси керованих суб'єктів.

Матеріальне (або економічне) стимулювання є рушійною силою, яка забезпечує дотримання управлінськими суб'єктами встановлених правил і положень у своїй діяльності; у такий спосіб досягаються цілі управління в розвитку як адміністративних (наприклад, матеріальне заохочення службовців в органах державного управління; забезпечення дії для посадових осіб встановлених у законі матеріальних і майнових пільг), так і економічних відносин (наприклад, стимулювання впровадження в економіку розумних нововведень, підтримка деяких галузей економіки в конкретному регіоні країни, надання податкових пільг).

Методи регулюючого управління мають ряд особливостей, серед яких можна виділити, наприклад, наступні: опосередковане досягнення бажаного управлінського результату шляхом впливу на свідомість і свободу керованих осіб; формування управлінської реальності, забезпечуючої належну поведінку управлінських суб'єктів через вплив на їхні інтереси, потреби, бажання; забезпечення правового захисту в межах адміністративного і судового оскарження дій або рішень, що порушують права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб;

видання актів управління, уповноважених здійснювати відповідні дії і приймати управлінські рішення; можливість вибору варіантів поведінки особами, яким адресовані методи управлінських дій; нормативне встановлення механізму стимулювання.

Здається, що термін «непрямі методи управління» — не зовсім вірне в даному випадку визначення. Економічний вплив (або економічний примус) є таким же прямим способом впливу, як і прямий адміністративний вплив за допомогою наказу або розпорядження. Незважаючи на умовності у формулюванні даного поняття («непрямий вплив»), в основі дотримання правил або вимог завжди лежать обов'язки і відповідні інтереси осіб. Застосування непрямих методів не дає керуючому суб'єктові можливості діяти на власний розсуд; завжди для нього щось передбачається, хоча при цьому йому забезпечується матеріальна зацікавленість (наприклад: проведення розумної та ефективної податкової політики і нововведень у цій сфері; розробка державних програм; розміщення державних замовлень і укладання державних контрактів).

Економічні методи публічного управління, як і адміністративні, повинні застосовуватися виключно на підставі нормативних положень. Стимулюючий вплив цих методів управління повинен виявлятися в системі публічного управління з високим ступенем очевидності, значущості й ефективності. Тільки за таких умов адміністративна система, що має державно-владну управлінську природу, засновану в основному на адміністративних «командах», в демократичному розумінні забезпечує належний рівень управління державою і суспільством.

Серед необхідних елементів так званого непрямого державного регулювання ринкової економіки ученими виділяються наступні: державна інформація і прогнози; державні програми, контракти і замовлення; регулювання динаміки цін, доходів, зайнятості, професійної підготовки; податкова й амортизаційна політика [101, с. 15].

Варто мати на увазі, що істотні особливості публічного управління, які накладають свій відбиток, як правило, на всі адміністративно-правові інститути, впливають на адміністративні й економічні методи управлінських дій. Це пояснюється тим, що суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями, необхідним обсягом компетенції;

особливим правовим статусом наділені і державні, і самоврядні службовці, усі посадові особи, які у необхідних випадках можуть і зобов'язані здійснювати в межах встановлених адміністративних процедур як адміністративні, так і економічні методи управління.

Адміністративні та економічні методи, маючи різне призначення і зміст, на практиці, як правило, взаємозалежні і мають загальні риси: 1) управлінський зміст; 2) суб'єктів застосування; 3) об'єкти управлінського впливу; 4) необхідність досягнення цілей і вирішення завдань управління; 5) форми здійснення управлінського впливу (прийняття адміністративного акта або правового акта управління).

Разом з тим у різних галузях і сферах державного управління переважає використання тих чи інших методів управління. Наприклад, у сфері організації і функціонування органів державної безпеки чи органів внутрішніх справ переважає застосування адміністративних методів; в галузі освіти, охорони здоров'я поряд із прямим адміністративним впливом велике значення мають економічні методи; в галузі управління промисловістю також велику роль відіграють економічні методи, хоча не виключаються методи адміністративного регулюючого впливу.

Адміністративні та економічні методи утворюють відповідні системи способів і прийомів управлінського впливу. До числа традиційно використовуваних методів управління, на нашу думку, слід віднести наступні:

- а) регулювання управлінської діяльності; встановлення відповідних положень, діючих у системі державного управління;
- б) ухвалення рішення про необхідність впровадження в процес управління нових управлінських технологій та інструментів;
- в) встановлення заборони, правообмежень і обов'язків у здійсненні тих чи інших дій або прийнятті відповідних рішень;
- г) усне або письмове розпорядження про необхідність виконання конкретного завдання;
- д) управління об'єктами державної власності;
- е) здійснення дозвільної, реєстраційної діяльності і діяльності по ліцензуванню;
- є) ухвалення рішення про утворення, реорганізацію і ліквідацію організацій, підвідомчих відповідним органам державного управління;

- ж) фінансова підтримка за допомогою бюджетного фінансування окремих галузей, виробництв, підприємств;
- з) антимонопольна діяльність;
- и) встановлення стандартів, правового режиму здійснення сертифікаційної діяльності, державної статистики;
- і) ухвалення рішення про задоволення вимог суб'єктів публічного управління;
- ї) ухвалення рішення про реорганізацію системи і структури органів виконавчої влади;
- й) формування управлінського персоналу і вжиття заходів по забезпеченню ефективності його діяльності (призначення на посаду, проведення атестації, підвищення по службі, присвоєння нового кваліфікаційного розряду (класного чину, рангу), направлення на підвищення кваліфікації, звільнення з посади);
- к) призупинення або скасування правових актів управління;
- л) ухвалення рішення про необхідність укладання публічно-правових договорів (адміністративних договорів);
- м) розміщення державного замовлення;
- н) державна реєстрація (статутів органів самоврядування, нормативних актів органів виконавчої влади);
- о) встановлення процесуальних положень і процедур для здійснення регулюючої управлінської діяльності, а також для вирішення виникаючих у сфері управління спорів та інших управлінських справ;
- п) здійснення контрольної і наглядової діяльності;
- р) здійснення адміністративної юрисдикції;
- с) здійснення нормотворчої діяльності;
- т) застосування примусових заходів;
- у) проведення заохочувальних та інших стимулюючих заходів;
- ф) застосування заходів матеріальної відповідальності.

До системи способів управлінського впливу слід віднести як традиційні (наприклад, розпорядження про здійснення необхідних дій, записаних в прийнятому правовому акті управління), так і нові методи, необхідність яких тільки обґрунтовується. Наприклад, у літературі зустрічаються пропозиції ввести в систему методів управління такий метод, як управлінське консультування [116, с. 18]. У даному випадку йдеться про можливість створення спеціальних консультативних органів,

(посад) в органах виконавчої влади з наданням їм права залучати спеціалістів до різних сфер управління (наприклад, економіки адміністрування, соціології і психології управління) для консультування. Що ж до нашої держави, то у цьому випадку необхідно спеціальне рішення Кабінету Міністрів України, яке встановлювало б процедурні питання управлінського консультування, визначало умови обліку результатів і висновків проведеного консультування. Управлінське консультування, як і інші методи управління, насамперед повинно бути спрямоване на посилення результативності управлінської діяльності, підвищення ефективності управлінської праці.

Адміністративні методи державного управління, які містять регулюючі норми, норми дозволу, розпорядження, припису, заборони, — необхідний елемент існування і функціонування системи державного управління. Не можна як переоцінювати, так і недооцінювати адміністративні методи здійснення управлінських дій, оскільки вони є необхідним атрибутом демократичної адміністративної системи. В умовах дії конституційного принципу верховенства права вони повинні застосовуватися суб'єктами публічного управління відповідно до встановлених процедурних правил і вирішення відповідних управлінських завдань. Ефективність і законність застосовуваних адміністративних методів управління багато в чому залежать від управлінського персоналу, його правової культури, освіти, умов здійснення управлінської діяльності.

У літературі виділяється ще одна група методів державного управління — соціально-психологічні методи управлінського впливу, які повинні створювати в органах виконавчої влади сприятливий і стійкий морально-психологічний клімат [73, с. 163]. Не заперечуючи важливості даних методів управління, варто помітити, що вони не мають правового змісту. Соціально-психологічні методи, як і соціологічні методи управління (наприклад, управління соціально-масовими процесами, колективами, органами, групами; підвищення соціальної активності; управління індивідуально-особистої поведінки) [73, с. 164], є об'єктом вивчення психології і соціології державного управління. Однак в силу їх використання в управлінській практиці важливого значення набуває специфічна підготовка осіб, які застосовують дані методи управління. У цьому розумінні варто визнати доцільним для державних і самоврядних службовців,

посадових осіб, особливо керівного управлінського персоналу органів виконавчої влади, регулярне підвищення кваліфікації не тільки в юридичній сфері, але й у сфері психології, соціології та етики публічного управління.

4.2. АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ

4.2.1. Значення адміністративного договору в управлінській діяльності

Актуалізація проблеми адміністративного договору в світлі здійснюваних перетворень обумовлена зростанням ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також з розвитком договірних стосунків у публічно-правових відносинах. Публічно-правові постанови спрямовані сьогодні не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері виконавчої влади, але й на створення правових механізмів при вирішенні управлінських завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на рівні державної адміністрації, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Як відомо, у сфері приватного права договір є традиційним засобом регулювання відносин між суб'єктами (наприклад, цивільно-правовий договір), причому ці відносини, як правило, регламентуються нормами цивільного права, до того ж при укладанні договору їх учасникам надаються рівні права.

Публічно-правове регулювання у сфері адміністративно-правових відносин здійснюється переважно за допомогою методів нормативної орієнтації та імперативних приписів, які справляють владно-управлінський вплив на свободу і поведінку фізичних та юридичних осіб, спонукуючи і примушуючи їх діяти для досягнення загальних цілей і задоволення публічних інтересів. Водночас публічне право використовує і договірні засади як особливий засіб правового регулювання [142, с. 180—181]. Ця особливість уже відзначалася вченими-юристами.

Принципи адміністративного права сформовані в буржуазній правовій державі ще в ХІХ ст., одержали свій розвиток і є основою політики добробуту в демократичних парламентських державах ХХ ст. У кожній такій державі виникла велика кількість державних і самоврядних органів управління, спрямова-

них на вирішення колективних завдань з соціального та економічного захисту індивідуума. У результаті адміністративне і тісно пов'язане з ним соціальне право на практиці стали мати для людини більше значення, ніж цивільне право [9, с. 326]. Як відзначали автори, у публічно-правовій сфері договори приймають на себе функції управління (наприклад, координації, підпорядкування, організації, розподілу) з метою взаємного задоволення публічних інтересів. Існування таких договорів, що встановлюють права та обов'язки сторін і визначають їхній правовий статус, відмічав, наприклад, відомий німецький учений В. Еллінек. Однак у той час публічно-правові договори, що характеризуються волевиявленням декількох учасників, розглядалися насамперед як один з видів адміністративних актів, виданих державними і самоврядними органами, що встановлюють, змінюють або припиняють правові відносини [37].

На противагу адміністративному акту (правовому акту управління), що до кінця ХХ ст. завдяки відомому німецькому вченому О. Майєру одержав чіткі обриси правової моделі і зайняв в адміністративно-правовій системі головне положення, адміністративний договір тривалий час ігнорувався науковою громадськістю як проблема. О. Майєр вважав, що договори між державою і громадянином у сфері публічного права неможливі тому, що відносини держави і громадянина є субординаційними, а договір укладається між суб'єктами, що мають однаковий правовий статус і не є підлеглими один одному [97]. Але вже в той час така думка не вважалася безперечною. Так, П. Лабанд констатував, що коли держава є правлячою, то вона може всі корисні правові форми використовувати на власний розсуд, і якщо держава, використовуючи приватне право, встановлює з суб'єктами (громадянами) правовідносини, то це також означає застосування державою свободи і суверенної влади. Однак ці ідеї іншими вченими тривалий час не розділялися.

У 1920 р. у Німеччині була опублікована монографія В. Апельта «Адміністративно-правовий договір» [10], що ознаменувала собою новий підхід до розуміння теорії адміністративного договору [92, с. 308]. Широка дискусія з проблеми адміністративного договору почалася в Німеччині тільки наприкінці 50-х рр. У 1958 р. були видані три основні роботи, де розглядалися питання правових підстав укладання адміністративних договорів [46; 113; 126; 26]. Сучасні наукові дискусії, проведені

в різних країнах, наприклад у Німеччині, уже не торкаються питання принципів підстав використання адміністративних договорів в управлінській практиці. Йдеться в основному про передумови, умови укладання та оформлення адміністративних договорів і про помилкові наслідки їхньої реалізації.

На проблему адміністративного договору, на нашу думку, варто дивитися з точки зору не тільки матеріальних адміністративно-правових норм, що встановлюють положення (учасники, права, обов'язки, відповідальність, адміністративно-правовий режим виконання), але й з позиції адміністративно-процесуального права, оскільки адміністративно-договірний процес входить до структури адміністративного процесу (з точки зору розуміння управлінського процесу). Зрозуміло, адміністративний договір — це одне з адміністративно-процесуальних проваджень (так званий позитивний адміністративний процес), який має свою матеріальну частину, однак чи не в меншій мірі як в адміністративно-правовій теорії, так і в законодавстві варто розвивати саме його процесуальні основи.

В останні десятиліття адміністративний договір набув подальшого поширення у сфері публічного права багатьох держав. Наприклад, у Франції традиційно соціальне страхування вивчається в університетах у межах приватного права, але це не перешкоджає йому все більше підпадати під адміністративне регулювання; доказом цього є те, що деякі види угод між касами соціального страхування і медичних установ засновані на нормах публічного права [25, с. 21].

У період існування в СРСР планової економіки, тобто міцного централізованого управління всіма сторонами життя суспільства і держави, повноваження органів державного управління в республіках, краях, областях, містах, районах були досить обмеженими. Основною правовою формою діяльності органів виконавчої влади було видання підзаконних актів, тобто односторонніх владних розпоряджень, які підлягали безумовному виконанню і регулюванню управлінських відносин тільки по вертикалі. Крім того, існувала система директивно-планових наказів, а суб'єкти і зміст цивільно-правових договорів найчастіше визначалися державно-адміністративними актами.

В Україні адміністративний договір набув особливої актуальності лише в останні роки, і це можна пояснити процесом трансформації відносин власності, скасуванням планового роз-

поділу, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів.

Більш ніх за 70 років існування радянської влади проблема адміністративного договору не стала предметом особливої уваги ні законодавців, ні практиків, ні вчених-юристів. І все-таки зацікавленість, хоча і обмежену, до нього зрідка проявляли науковці, обговорюючи можливість використання адміністративних договорів [14, с. 37—45; 66, с. 166].

Як правило, проблема адміністративного договору в юридичній літературі пов'язувалася з двома питаннями: 1) адміністративно-правовою формою управління; 2) правовим актом управління. Наприклад, у підручнику з адміністративного права, виданому в 1973 р., зазначалося, що до форм управлінської діяльності в ряді випадків належать адміністративні договори (угоди); елементи угоди виявляються на стадії, що передує виданню правового акта (наприклад, угода про прийом на державну службу) [118, с. 204]. В іншому підручнику з адміністративного права (1986 р.) вказувалося на певне поширення адміністративних угод (наприклад, між ректоратом вузу та адміністрацією виробничого об'єднання про творчу співдружність) [119, с. 165]. Іншими словами, поступово як у правовій літературі, так і в законотворчій практиці проблемі адміністративного договору і тісно з нею пов'язаній проблеми правового акта управління [17, с. 44—53; 28, с. 139—140; 50; 108, с. 76—86] стало приділятися значно більше уваги [7, с. 197—201; 16, с. 131—139; 142, с. 182; 114]. Разом з тим варто підкреслити, що ступінь законодавчого регулювання обох адміністративно-правових форм управління — правового акта управління і адміністративного договору, на наш погляд, поки що неадекватний завданням, принципам, функціям і змісту сучасного управління. Наприклад, дотепер ще не цілком визначена законодавча процедура підготовки і прийняття акта управління, тобто при виданні цього правового акта, що є за своєю природою владним волевиявленням компетентного органу виконавчої влади (посадової особи) і тягне за собою найважливіші правові наслідки, ця процедура багато в чому залежить від ставлення до цього акта кадрового персоналу управління (державних і комунальних службовців).

В окремих випадках адміністративний акт є не найкращим засобом правового регулювання управлінських відносин, тому державним органам доцільно надати можливість використан-

ня інших адміністративно-правових форм, наприклад, адміністративно-правових договорів (угод). На це в адміністративно-правовій літературі кінця 80-х рр. уже зверталася велика увага. Хоча тоді йшлося про «соціалістичні адміністративні угоди», визнання їх державно-адміністративними актами було цілком обґрунтовано.

Порівнюючи соціалістичні адміністративні угоди з адміністративними договорами у європейському праві, вчені вказували на те, що в західноєвропейських країнах договори про концесії, пасажирські перевезення, громадський транспорт тощо діють в умовах специфічного правового режиму. Підкреслювалося, що адміністративне право регулює також майнові угоди, а вирішення правових спорів належить до компетенції адміністративних судів (трибуналів) або інших органів адміністративної юстиції. У соціалістичному ж праві майнові угоди органів управління належали до предметної сфери цивільно-правового регулювання, тобто були цивільно-правовими договорами.

Розвитку державних управлінських відносин по горизонталі, а отже, усе більш широкому застосуванню адміністративних договорів на всіх рівнях органів виконавчої влади сприяли наступні фактори:

- 1) прийняття у 1996 р. Конституції України;
- 2) виділення в самостійний орган місцевого самоврядування, якому надано право самостійно вирішувати питання на місцевому рівні, володіти і розпоряджатися комунальною власністю (ст.ст. 140—146 Конституції України);
- 3) надання права органам державної влади України (у тому числі виконавчій владі), її суб'єктам, органам місцевого самоврядування делегувати один одному за взаємною згодою частину своїх владних повноважень;
- 4) широкий розвиток підприємницької діяльності і формування ринкових відносин (ст. 42 Конституції України), необхідність регулятивного впливу на них з боку державних органів.

Публічні договори стають значним правовим засобом узгодження інтересів державних органів, громадських об'єднань і громадян, узгоджуючись як з приватноправовими угодами, так і з іншими способами регламентації суспільних відносин [142, с. 182].

На нашу думку, особливими ознаками адміністративно-правових договорів мають бути:

1) дво- або багатосторонній характер, тобто регулювання відносин між двома і (або) більше сторонами;

2) одним із суб'єктів цих угод завжди є орган управління; іншим суб'єктом можуть бути орган управління, громадська організація, установа, господарська організація і т.ін.;

3) суб'єкти державно-адміністративних відносин звичайно знаходяться в координаційному співвідношенні;

4) у деяких випадках ці угоди мають майнові наслідки, впорядковують майнові питання [32, с. 289—291].

4.2.2. Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору

Інтеграційні процеси, що стрімко розвиваються в Європі, вимагають більш глибокого осмислення та наукового обґрунтування поняття адміністративного договору в світлі адміністративної реформи в Україні.

Останнім часом одним із перспективних напрямків розвитку правового регулювання державного управління визнається використання в правотворчій та правозастосовчій діяльності органами виконавчої влади адміністративних договорів. Сучасна практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у практиці органів виконавчої влади. Горизонтальні управлінські відносини набувають дедалі більшого поширення в умовах ринкової економіки.

Проект Адміністративного процесуального кодексу України дає визначення поняття «адміністративний договір» [133, с. 176]. Це договір побудований на публічно-правових нормах, регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення (припинення, зміну) взаємних адміністративних правовідносин.

Ю.П.Битяк [1, с. 98] визначає адміністративний договір як правовий акт управління, що утворюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальних характер).

Відповідно до загальноправової теорії договором вважається угода двох чи більше сторін, у якій виділена згода його учасників по встановленню, зміні і припиненню нових правовідносин, тобто створення правового статусу сторін, визначення їхніх прав і обов'язків.

Поняття «договір» у значенні форми регулювання управлінської діяльності вжито і у чинному адміністративному законодавстві України. У частині п'ятій ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо сказано, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації» [164].

Отже, договірні форми діяльності органів державного управління сьогодні пов'язуються не лише з їх господарським (цивільно-правовим) регулюванням.

Договір є універсальним засобом правового регулювання, застосовується як регулятор суспільних відносин у багатьох галузях права.

Договір має наступні ознаки:

- 1) добровільність укладання, тобто наявність вільного волевиявлення сторін;
- 2) рівність учасників договору;
- 3) згоду сторін з усіх істотних аспектів договору;
- 4) взаємовигідний, еквівалентний характер договірних відносин;
- 5) взаємну відповідальність сторін за невиконання або неналежає виконання прийнятих сторонами зобов'язань;
- 6) наявність законодавчих встановлених основних принципів і обов'язкових вимог при укладанні договору.

Що стосується останньої ознаки, то слід зазначити, що вона містить у собі поняття, зміст, види договорів, порядок і форми їх укладання, механізми захисту прав сторін, забезпечення виконання узятих на себе зобов'язань.

На думку російського вченого-правознавця Ю. А. Тихомирова [142, с. 183—184], зазначені специфічні риси і умови укладання правового договору можуть бути поширення в цілому і на публічно-правовий договір, однак останній має низку особливостей:

- 1) суб'єктом адміністративного договору завжди є учасник публічно-правових відносин, який володіє владними повно-

важеннями. Найбільш типовими суб'єктами публічно-правових договорів є: держава, її органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, офіційні представники партій та інших громадських організацій, міжнародні організації;

2) протилежна сторона в публічно-правовому договорі може мати інший статус, але вона завжди є носієм деяких владно-регулюючих функцій або виразником суспільних інтересів;

3) публічно-правовий договір має особливий предмет: питання владарювання, управління або саморегуляції. З питань, що регулюються приватноправовими договорами, деякі можуть стати предметом публічно-правових договорів, якщо їхнє значення переростає межі локальних інтересів. Наприклад, такі договори держав та їхніх органів про економічне, торгівельне, науково-технічне співробітництво, які набувають змісту супердоговорів для укладених у відповідності до них субдоговорів;

4) сторони публічно-правових договорів беруть на себе своєрідні зобов'язання, обумовлюють специфічні способи їх забезпечення. Забезпеченість виконання зобов'язань державою та її органами, іншими суб'єктами різноманітна за своїми засобами: застосовуються заходи організаційного, правового, економічного, платіжно-розрахункового характеру, можуть бути змінені режими виконання, встановлені особливі пріоритети. Договори містять норми-мету, норми-наміри, норми-координатори, норми-застереження, норми-помірності [128].

Виходячи із зазначених специфічних ознак публічно-правових договорів, їх суб'єктів, змісту і відзначаючи, що договірні відносини у сфері публічного права виражають міру узгодженості діяльності учасників у сфері публічно-правового впливу, Ю. А. Тихомиров [142, с. 185—198] дає наступну класифікацію зазначених договорів:

а) установчі договори (Угода про створення Співдружності Незалежних Держав 1991 р., Маастрихтський Договір про Європейський Союз 1992 р. тощо);

б) компетенційно-розмежовуючі договори;

в) договори про делегування повноважень (коли один орган управління передає за згодою іншому органу частину своїх повноважень);

г) програмно-політичні договори про дружбу і співробітництво (наприклад, між країнами);

д) функціонально-управлінські договори (між суб'єктами державної влади з окремих галузей економічного і соціально-культурного будівництва);

е) договори між державними і недержавними структурами;

є) договори про цивільну згоду (наприклад, про утримання від політичної активності в певний період часу);

ж) міжнародні договори (пакти, конвенції, декларації, протоколи тощо).

В. Л. Кобалевський, визначаючи публічно-правові договори, відносив їх до індивідуальних адміністративних актів. При цьому він писав: «Їх (публічно-правові договори) не слід змішувати з такими відносинами, в яких волевиявлення іншої сторони є лише умовою дійсності адміністративного розпорядження, тобто одностороннього адміністративного акта» [66, с. 166]. Такі акти отримали у літературі назву «актів умов», (*actes conditions*). Прикладом їх є акти призначення особи на посаду, необхідною умовою чинності яких є, зазвичай, виявлення згоди призначеної особи тощо.

В юридичній науці існують думки, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду — локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права. Найбільш послідовно цей підхід відстоює Т. В. Кашаніна, яка вважає, що «у процесі укладання угод утворюються норми, але норми індивідуальні, тобто такі, які стосуються певних і точно визначених суб'єктів і розраховані на них» [63, с. 109]. Вона вказує на три рівні нормативності: а) загальнодержавний (на рівні держави); б) локальний (на рівні колективних суб'єктів права); в) індивідуальний (на рівні індивідів).

На наш погляд, засади теорії права не дають підстав визначати нормативним, наприклад, договір між громадянином і Державною службою охорони МВС України про охорону його майна або контракт про прийом на державну службу. Вважаємо, що договори у сфері виконавчої влади можуть мати і індивідуальний характер, тобто можуть не містити норм права. Найбільш виваженою вбачається позиція, яка допускає існування нормативних договорів поряд з індивідуальними [5, с. 84—85].

Як зазначає російський дослідник А. В. Дьомін, «ідея виділення договорів нормативного характеру в наш час набуває подальшого розвитку, отримує нових прихильників». Зазначена обставина пов'язана з відродженням і закріпленням позицій

«школи природного права» [49, с. 15—21]. Далі він стверджує, що «адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, пояснюючи це їхньою публічно-правовою природою і функціональним призначенням».

Серед ознак нормативного договору А. В. Дьомін називає такі: по-перше, їхньою правовою базою є Конституція і чинне законодавство. Ці договори виконують функцію заповнення прогалин у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство; по-друге, в нормативному договорі однією зі сторін виступає орган державної влади, при цьому чим вище місце в управлінській ієрархії посідає державний контрагент, тим вища юридична сила договору; по-третє, нормативні договори укладаються в публічних інтересах, їхня цільова спрямованість — це досягнення загального блага; по-четверте, нормативні договори містять правила поведінки не тільки і не скільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних та індивідуальних суб'єктів. Нормативний договір, таким чином, не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження; по-п'яте, чисельність і невизначеність адресатів договірних норм; по-шосте, договірні норми завжди розраховані на тривалу дію і неодноразове застосування; по-сьоме, існують сувора формальна процедура укладання нормативних договорів і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних з їх виконанням; по-восьме, неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов (форс-мажорні норми тут не застосовуються); по-дев'яте, на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких є комерційною таємницею, для нормативного договору характерне його офіційне оприлюднення.

Загалом можна констатувати, що встановлені вище ознаки є типовими для нормативних договорів, що укладаються органами виконавчої влади.

Нормативно-обов'язковий характер адміністративно-правових договорів відзначає і Д. М. Бахрах. Він вказує, що є всі підстави вважати їх, поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади [15, с. 184]. І це узгоджується з широким розумінням правових актів, що існувало у російській науці адміністративного права (А. І. Єлістратов) [51, с. 93—95]. На наш погляд, така позиція є виваженою.

Поділяючи думку Ю. А. Тихомирова про необхідність використання договірних методів регулювання як усередині держав, так і зовні, ми вважаємо за необхідне внести ясність у питання про розмежування публічних і адміністративних договорів.

По-перше, на нашу думку, адміністративний договір є особливим видом публічних договорів і тому має специфічні ознаки (і в майбутньому, при здійсненні правової регламентації, і особливо нормативну базу).

По-друге, розбіжністю у даному випадку з думкою Ю. А. Тихомирова ми вважаємо те, що в публічно-правовому договорі (як і в адміністративному) протилежною стороною стосовно його постійного учасника — органу, наділеного владними повноваженнями, — можуть виступати і суб'єкти, які у публічно-правовій сфері не є носіями владно-регулюючих функцій.

По-третє, адміністративні договори як умови їхнього висновку можуть мати: задоволення суспільного (публічного) або державного інтересу; визначення адміністративного (публічного) режиму реалізації визначених завдань і функцій; здійснення контролю по його реалізації з боку органів управління; можливості припинення адміністративного договору в односторонньому порядку органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування (посадовими особами) при невиконанні або неналежному виконанні іншою стороною прийнятих зобов'язань; встановлення можливості вирішення виникаючих спорів в органах адміністративної юстиції.

По-четверте, дотепер не створювалися моделі нормативного акта, регламентуючого механізм укладення адміністративних договорів. Тим часом відсутність чітких наукових досліджень ролі таких договорів в управлінській практиці, їх характерних ознак, змісту, процедури укладання і виконання негативно позначилися на процесі розробки законодавчого акта про адміністративні договори. Така ж несприятлива з точки зору забезпеченості правовим регулюванням ситуація характерна і для інших публічних договорів.

У теорії адміністративного права питання про ознаки адміністративного договору є дискусійним. Це цілком зрозуміло, оскільки, як уже зазначалося, в Україні не створено глибоких і всебічних правових основ адміністративного договору, та й саме це поняття ніде в законодавстві не зустрічається.

Наприклад, А. П. Коренев і А. А. Абдурахманов виділяють наступні його ознаки:

1) участь в адміністративному договорі органу державного управління;

2) зміст адміністративного договору носить організаційно-управлінський характер;

3) правовою базою адміністративного договору є норми адміністративного права;

4) настання юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання адміністративних договорів (адміністративна, дисциплінарна або цивільно-правова відповідальність).

Зазначені автори визначають адміністративний договір як «засновану нормами адміністративного права угоду, як взаєморозуміючу і як взаємопогоджувану згоду сторін стосовно єдиної мети між двома або більше формально рівними суб'єктами, які мають своїм предметом здійснення управлінських або організаційних дій, і хоча б одна із сторін є органом державного управління або його законним представником» [72, с. 86].

Варто погодитися з тим, що адміністративно-правовий договір — це нове і ще недостатньо осмислене явище, бо сама природа державного управління припускає імперативність односторонніх юридично-владних волевиявлень, оскільки договірні зв'язки виходять з рівності їх учасників. А незаперечним стримуючим фактором його розвитку є відсутність у законодавстві України форм правового регулювання публічно-правового договору.

Деякі вчені до адміністративних договорів відносять лише договори, наприклад, органів внутрішніх справ з організаціями і громадянами про охорону майна, закупівлю управлінськими структурами інвентарю, устаткування, канцелярських товарів тощо [29, с. 151—152]. Очевидно, що ніякого відношення до правових форм реалізації виконавчої влади зазначені договори не мають, оскільки суб'єкт управління в даному випадку не є носієм юридично-владних повноважень. На наш погляд, подібні угоди скоріше мають бути віднесені до цивільно-правових угод, а не до адміністративних договорів.

Такі приклади вкрай рідкі, але це пояснюється тим, що життєво важливі об'єкти дотепер продавалися з аукціону, як правило, без встановлення обов'язкових договірних умов.

Договори про розмежування або делегування повноважень виконавчими органами влади один одному, про координацію і взаємодію у вирішенні різних питань містять лише окремі елементи (окремі ознаки) адміністративних договорів, але не цілком відповідають вкладеному в це поняття значенню і змісту. Разом з тим адміністративні договори усе більше на практиці входять до діяльності органів виконавчої влади і місцевої адміністрації, хоча адміністративний режим їхньої реалізації, відповідальність органів державного управління за порушення власних зобов'язань, порядок вирішення виникаючих розбіжностей законодавством дотепер не врегульовані.

Більш детально до проблеми застосування адміністративних договорів, що розвиваються в умовах ринкових відносин, підходить у своїх роботах Д. Н. Бахрах [13, с. 340], який звертає увагу на наступне: а) адміністративні договори мають, як правило, організаційний зміст, їх метою є досягнення суспільно значущих результатів; б) адміністративний договір завжди виступає як правова форма діяльності суб'єктів, що мають певний ступінь самостійності у вирішенні відповідних питань; в) адміністративний договір не є самостійною формою управління, але він безпосередньо пов'язаний з адміністративним актом, виконанням адміністративним органом своїх обов'язків; г) нормативною базою адміністративно-договірної практики є норми адміністративного, а не цивільного права; д) адміністративний договір у багатьох випадках може замінити адміністративний акт; е) за порушення договору можуть застосовуватися різні міри відповідальності: громадська, дисциплінарна, політична, матеріальна, фінансова, не виключено застосування також інших видів відповідальності; є) за змістом адміністративні договори можна підрозділити на договори про компетенцію (про розмежування повноважень, їх делегування, спільну нормотворчу, правозастосовчу діяльність), про обслуговування, про виконання державних замовлень і т.ін.

Д. Н. Бахрах [13, с. 341] за предметним критерієм розрізняє такі види адміністративних договорів: а) договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів ведення); б) договори у сфері управління державною власністю; в) договори, що забезпечують державні потреби (названі в законодавстві «державними контрактами»); г) контракти з військовослужбовцями, студентами, агентами спецслужб; д) фінансові

і податкові угоди; е) договори про взаємодію, співробітництво; є) різного роду концесії й інвестиційні угоди.

Укладати адміністративні договори можна між суб'єктами управлінської діяльності (внутрішньоапаратної), суб'єктами виконавчої влади та іншими державними (самоврядними) організаціями, державними і недержавними організаціями, суб'єктами управління і громадянами.

Залежно від взаємостосунків суб'єктів виділяються два типи адміністративних договорів: договори суб'єктів, які не володіють відносно один одного владними повноваженнями, і договори суб'єктів, наділених владними повноваженнями стосовно контрагента [13, с. 133—134].

Виділена Д. Н. Бахрахом система ознак, що характеризують адміністративний договір, в українській літературі не мала широкого висвітлення. Таке положення іншим бути і не може, тому що дотепер в Україні не прийнятий Закон про адміністративні договори або Адміністративний процедурний кодекс, який би регламентував адміністративно-договірний процес.

Деякі ідеї Д. Н. Бахраха безпосередньо ведуть до теорії адміністративного договору. Так, вчений відмічає, що навіть при горизонтальних зв'язках учасники адміністративних договорів знаходяться в нерівному становищі. Підтримуючи цю точку зору, відзначимо, що нерівність суб'єктів адміністративно-договірних відносин полягає в тому, що обов'язкові й адміністративні (управлінські) умови, які не підлягають обговоренню в адміністративному договорі, встановлюються органами виконавчої влади (органами державного управління, органами місцевого самоврядування), тобто порядок укладання і виконання адміністративних договорів обумовлений адміністративним режимом, що характеризується специфічними правовими засобами і методами. Тому інша сторона договору вправі або прийняти ці умови, або відмовитися від них і не укладати адміністративного договору.

Орган виконавчої влади (державного управління, місцевого самоврядування), що укладає адміністративний договір, повинен мати право контролю (нагляду) за його виконанням, і поки ця ознака не оговорена в законодавчому акті, вона має включатися в текст договору. З іншого боку, при виконанні укладеного договору було б неправильно позбавляти контрольних повноважень і протилежну сторону.

Не можна беззаперечно погодитися з тим, що всі договори про розмежування або делегування повноважень органами виконавчої влади один одному, або про спільну нормотворчу діяльність завжди належать до адміністративних договорів.

На нашу думку, як на деякі істотні ознаки, що характеризують зміст адміністративного договору, можна було б вказати наступне: до адміністративного варто відносити договори, що містять спеціальні зобов'язання (умови), які виходять за межі звичайних цивільно-правових договірних відносин. Органи виконавчої влади (місцева адміністрація) як суб'єкти таких договорів мають на меті ефективне здійснення завдань державної служби, створеної, у свою чергу, з метою задоволення державних або суспільних інтересів.

Спеціальні (особливі) адміністративно-правові зобов'язання можуть поширюватися на відносини обох сторін, що є учасниками адміністративно-договірних відносин, тобто як на орган виконавчої влади (місцеву адміністрацію), так і на іншого суб'єкта.

У даний час назріла необхідність підготовки і прийняття закону, відповідно до якого спеціальні постанови органів виконавчої влади, що приймають на себе особливі зобов'язання, вважаються правовими актами прямої дії і підлягають обов'язковому виконанню шляхом видачі розпоряджень головою адміністрації відповідного суб'єкта. Примусове виконання таких рішень повинне забезпечуватися державним виконавцем за рахунок коштів, перерахованих в державний бюджет.

Невиконання обов'язкових спеціальних умов адміністративного договору іншим його учасником може привести до розірвання договору в односторонньому порядку з ініціативи органу виконавчої влади (органу державного або місцевого управління) поряд із застосуванням економічних санкцій, встановлених у самому договорі.

На думку Д. Н. Бахраха, навряд чи доцільно зупинятися на такій ознаці адміністративного договору, як відсутність механізму судового захисту, а отже, неможливість застосування до учасників договору заходів майнової відповідальності. Здається, що це не специфічна ознака адміністративного договору, а підлягаюча якнайшвидшому усуненню прогалина українського адміністративного законодавства. Крім того, якщо орган виконавчої влади дійсно не несе відповідальність за порушення умов

договору, то інша сторона нерідко відповідає за невиконання прийнятих на себе зобов'язань. Наприклад, при продажу приватизованих підприємств торгівлі на конкурсній основі, побутового обслуговування, що мають великий суспільний інтерес і значущість для території, у договір включається обов'язкова умова про заборону істотної зміни профілю діяльності цих підприємств.

Як адміністративні договори доцільно розглядати і так звані договори про концесії публічної (державної) служби, за допомогою яких орган виконавчої влади й особливо місцева адміністрація делегують господарським товариствам і об'єднанням, а також особам, що займаються підприємницькою діяльністю, тобто юридичним і фізичним особам, як частину своїх функцій і повноважень по забезпеченню життєво важливих суспільних потреб і інтересів громадян, підтримкою порядку на відповідних територіях.

Зазначені завдання, які повинні вирішуватися органами місцевого самоврядування, можуть виконуватися різними способами. Такі завдання можна вирішувати шляхом укладання адміністративного договору, наприклад, з відповідним підприємством, делегувавши йому частину повноважень, які належать органу місцевого самоврядування, у даному випадку по забезпеченню чистоти в місті; передати приватній комп'ютерній фірмі повноваження по складанню електронного міського земельного кадастру, обробці картографічної інформації тощо.

Таким чином, найважливіші функції органів місцевого самоврядування передаються організації, яка не тільки фінансується органами місцевого самоврядування: наприклад, для того, щоб комп'ютерна фірма мала право виконувати такі роботи, в угоді зазначається необхідність одержання відповідної ліцензії, створення у фірмі відділу контролю за порядком використання отриманої від державних органів і органів місцевого самоврядування секретної інформації, проведення підготовчих заходів.

Адміністративні договори повинні містити в собі контроль-но-наглядові повноваження представників виконавчих органів, а також економічні санкції відносно колективів підприємств, що вступають у договірні відносини.

До адміністративних договорів можуть належати контракти органів виконавчої влади (місцевої адміністрації) з підприємствами-постачальниками різних видів продукції про надання

останнім податкових пільг, переваг при одержанні кредитів, особливих бюджетних асигнувань. До того ж у майбутньому Законі про адміністративні договори варто було б передбачити положення, що стосуються: концесій на видобуток природних ресурсів; конкурсного продажу приватизованих підприємств, що випускають життєво важливу продукцію або здійснюють побутове обслуговування і торгівлю товарами, які викликають підвищений суспільний інтерес; проведення громадських робіт; укладання контрактів про вступ на службу і її проходження у Збройних Силах України, внутрішніх військах, міліції, податковій міліції, митній службі і т.ін.

На нашу думку, адміністративними договорами між органами виконавчої влади і місцевою адміністрацією про делегування повноважень можна вважати лише ті, що передбачають режим контролю (нагляду) з боку делегуючого повноваження органу управління і встановлюють взаємну відповідальність сторін у випадку їх невиконання або неналежного виконання як органом, що делегує відповідні повноваження, так і органом, який виконує ці доручення. У договорі можуть встановлюватися економічні та інші санкції.

Публічний (правовий) режим адміністративного договору повинен передбачати наступні положення:

а) укладання адміністративного договору з боку органу виконавчої влади тільки в межах його компетенції і такою посадовою особою, яка має відповідні на це повноваження. Якщо стороною виступає колективний орган управління, то після укладання такий договір затверджується компетентним органом;

б) при невиконанні або неналежному виконанні зобов'язань за адміністративним договором одним з учасників договірних відносин орган виконавчої влади (місцева адміністрація) вправі розірвати його в односторонньому порядку і застосувати до винної сторони передбачені договором економічні та інші санкції;

в) орган виконавчої влади (місцева адміністрація), що укладає адміністративний договір, правомочний контролювати його виконання, знайомитися з усіма документами, перевіряти діяльність адміністрації і трудового колективу підприємства або установи, що вступили в договірні відносини. У договорі встановлюються способи здійснення контрольних функцій;

г) при раптовому (непередбаченому) виникненні відповідних умов можлива одностороння зміна договору органом управління (адміністрацією) у випадку, якщо це не призводить до порушення фінансових та інших істотних умов договору. Всі спори з цього питання повинні вирішуватися в адміністративних судах;

д) оскарження суб'єктами адміністративно-договірних відносин і оскарження прокурорами адміністративних договорів повинні виконуватися адміністративними судами.

Для укладання і виконання адміністративних договорів доцільно використовувати (зрозуміло, у визначених межах) встановлені цивільним законодавством загальні вимоги договірного права: форма договору; наслідки недотримання встановленої форми укладання договору; випадки його недійсності і строки виконання; учасники договору та їх адміністративно-правовий статус; виконання договору; забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі; відповідальність за порушення умов договору; його зміна і розірвання.

Як уже відзначалося, адміністративно-правові договори можуть укладатися також у сфері дії соціального права.

У літературі розглядаються різні види адміністративних договорів. Наприклад, відповідно до юридичних властивостей пропонується розрізняти правовстановлюючі і правозастосовчі договори.

За предметом договори поділяються на: 1) договори про компетенцію; 2) договори про співробітництво (про спільну роботу); 3) договори про прийняття громадянина на державну службу (адміністративно-трудова договори).

За характером взаємин суб'єктів розрізняються: 1) договори суб'єктів, що не володіють контрольними, наглядовими повноваженнями або іншими спеціальними повноваженнями відносно один одного; 2) договори, в яких один із суб'єктів володіє якими-небудь спеціальними повноваженнями відносно контрагента [72, с. 87—90].

Вченими здійснена класифікація публічно-правових договорів з різних підстав, наприклад, залежно від тематики угод їх можна розділити на загальноекономічні, функціональні, галузеві, територіальні тощо.

В умовах ринкової економіки, як це не парадоксально, роль держави підвищується, хоча зовсім недавно переважала думка

про те, що її вплив мусить бути зведений до нуля, оскільки ринок утвориться сам по собі. Однак досвід розвинених країн говорить про те, що держава продовжує відігравати активну роль, наприклад, у соціальній сфері.

Одним із головних завдань соціального права є забезпечення людини і громадянину захисту від небезпечних обставин і несподіваних випадків життя: хвороби, інвалідності, безробіття, старості і т.ін. Соціальне право поєднує правові норми, що регулюють соціальну безпеку і захист громадян. Соціальне право належить до публічного, тобто адміністративного права. Соціальне право традиційно підрозділяють на три сфери: соціальне страхування (страхування пенсії, здоров'я, від нещасного випадку і від безробіття); соціальне забезпечення (забезпечення переселенців, біженців, жертв воєнних дій, інвалідів) і соціальна допомога (допомога молоді, жінкам, майбутнім матерям і громадянам похилого віку тощо).

У законодавстві західноєвропейських держав ці три сфери соціального забезпечення об'єднані загальним терміном «соціальна підтримка» і разом з тим містять безліч різних законів. Наприклад, Соціальний кодекс ФРН поєднує: Загальну частину (1-а книга), загальні положення соціального страхування (4-а книга); страхування здоров'я (5-а книга); пенсії (6-а книга); допомогу дітям і молоді (8-а книга); а також розпорядження для адміністративного процесу (10-а книга). Органи, що здійснюють соціальну підтримку, діють незалежно один від одного відповідно до завдань, що виконують ці установи: суб'єкти страхування, лікарняні каси, відділи соціальної допомоги і підтримки, відділи соціального забезпечення і т.ін. Види, організація і компетенція органів соціального управління не складають єдиної системи спеціальних управлінських органів; є органи соціальної допомоги, соціального забезпечення, соціальної підтримки, органи страхування тощо.

В Україні питання про встановлення в соціальному праві інституту адміністративно-правового договору є першочерговим. На практиці мають місце формування адміністративно-договірних відносин по забезпеченню соціального життя.

У багатьох містах України здійснюються спроби запобігти випадкам, коли до старих і самотніх пенсіонерів приходять «доброзичливці» і в обмін за житлову площу обіцяють піклуватися про них до кінця життя, причому часом така «турбота»

має жалюгідні наслідки. Щоб уберегти цю категорію людей від шахраїв, управлінням соціального захисту населення доцільно було б організувати відділення індивідуального договірної обслуговування старих, з кожним пенсіонером укладати договір, згідно з яким управління брало б на себе зазначені зобов'язання. Наприклад, його працівники щоденно зобов'язані відвідувати пенсіонера, купувати йому продукти, готувати їжу тощо. Управління соціального захисту вносить квартплату й оплачує комунальні послуги, а у випадку його смерті зобов'язується нести усі витрати, пов'язані з похованням.

Установи соціального обслуговування, які надають свої послуги, зобов'язані укладати з громадянами похилого віку та інвалідами, прийнятими на платне обслуговування, або з їх законними представниками договори, що визначають види та обсяг наданих послуг, строки їх надання, а також порядок і розмір оплати таких послуг.

Помітне поживлення дискусії з приводу теоретичних аспектів адміністративного договору, на жаль, ще не привело до створення законодавчого акта, що визначає поняття, умови і форми укладання, зміст, адміністративний режим реалізації, способи і процедуру встановлення недійсності адміністративних договорів, а також порядок їх розірвання.

Очевидно, без вирішення цих проблем, навіть при чинних в Україні законах та інших нормативних актах у тому чи іншому вигляді, що закріплюють таку форму здійснення управлінських дій, як адміністративні договори, їх укладання і реалізація неможливо буде проводити (на сьогодні угоди в адміністративній сфері законодавцем прямо не називаються адміністративними договорами). Залишаються також без відповіді і питання про розгляд спорів з приводу змісту і правомірності адміністративних договорів, про органи і процедуру їх вирішення.

Розглянувши окремі питання сучасної теорії адміністративного договору, підкреслюючи необхідність врахування зарубіжного досвіду правового регулювання аналогічного публічно-правового інституту (публічно-правової угоди), є підстави сподіватися, що найближчим часом в Україні адміністративний договір матиме «самостійну» нормативну основу, оскільки вченими вже створюється теорія адміністративного договору. Разом з тим є всі підстави вважати, що при більш виваженіму ставленні вчених-юристів до цієї проблеми можна було б при-

скорити розробку проекту спеціального нормативного акта про адміністративні договори.

Таким чином, на перший план виступає потреба у законодавчому оформленні (поряд із становленням правового інституту акта управління) адміністративного договору. В зв'язку з цим виникає необхідність у розробці і прийнятті Адміністративного процедурного кодексу України, в якому б регулювалися порядок прийняття правових актів управління, процедура укладання адміністративних договорів і адміністративно-правовий режим їхнього виконання.

Структура майбутнього закону, яким встановлюється правове регулювання адміністративно-договірних відносин, на наш погляд, може включати наступне.

1. Умови допустимості застосування в управлінській практиці адміністративних органів таких публічно-правових угод, як адміністративні договори. Тут же законодавець повинен визначити поняття адміністративного договору й умови його укладання. При цьому слід мати на увазі, що адміністративно-правові договори мають подвійну природу: правову й управлінську (власне адміністративну). Адміністративний договір є невід'ємною частиною управлінської діяльності і разом з тим він має риси і правові властивості механізму правового регулювання. Тому і характеристика адміністративних договорів матиме комплексний характер.

2. Співвідношення адміністративного договору з іншими адміністративно-правовими формами управлінських дій, наприклад, із правовим актом управління. У законодавчому акті важливо зафіксувати необхідність дотримання матеріальних ознак адміністративних договорів, наприклад, використання адміністративного договору без порушення встановлених у правових формах інших управлінських дій.

3. Адміністративно-правовий режим дотримання законності укладання та дії адміністративних договорів: форма укладання адміністративних договорів; необхідність одержання згоди третіх осіб або інших органів управління на укладання адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів (третіх осіб); процедура одержання такої згоди.

4. Особливі умови, при яких договори будуть визнаватися недійсними, правові наслідки протиправності укладених адміністративних договорів.

5. Встановлення конкретних випадків визнання адміністративних договорів недійсними, наприклад: а) визнання судом недійсним і таким, що порушує права і свободи громадян, правового акта, виданого органом управління з того ж предмета, з якого був укладений адміністративний договір; б) установлена протиправність адміністративного акта, що має зміст, аналогічний адміністративному договору; в) встановлення помилок у процедурі укладання адміністративного договору; недотримання в окремих випадках процедури укладання специфічних видів адміністративних договорів; г) укладання договору з недієдатною особою; д) порушення процедури укладання договору; е) відсутність необхідних повноважень у представника-сторони, що уклала адміністративний договір; ж) адміністративний договір не сприяє поліпшенню реальної управлінської практики, тобто він, наприклад, не спрямований на задоволення публічних інтересів.

6. Випадки визнання адміністративних договорів недійсними.

7. Закінчення дії адміністративних договорів: виконання договірних зобов'язань; втрата підстав для укладання адміністративного договору; задоволення договірних вимог (умов).

8. Межі можливого використання цивільно-правових норм, що регулюють договірні відносини в галузі приватного права.

Одним із невирішених є питання юридичної відповідальності сторін адміністративного договору за невиконання зобов'язань, передбачених договором.

Це пов'язано з можливим застосуванням до учасників адміністративного договору заходів адміністративної відповідальності, в тому числі притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб такого особливого суб'єкта, як орган виконавчої влади (чи орган місцевого самоврядування), котрий сам наділений державно-владними повноваженнями. На необхідність аналізу та наукової розробки правових засад та підстав відповідальності вказаних суб'єктів в умовах ринкової економіки в правовій літературі вже зверталась увага.

Слід зазначити, що суб'єктами правопорушень у межах адміністративного договору може бути значне коло не лише юридичних, а й фізичних осіб, що пов'язано з широкою сферою державно-управлінських відносин.

Стаття 38 Конституції України закріплює право громадян на участь у державному управлінні, яке вони можуть використовувати і у договірній сфері з органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, наприклад, при наданні ними послуг громадянам.

З приводу відповідальності юридичних осіб — учасників адміністративного договору, як і стосовно адміністративної відповідальності юридичних осіб взагалі, залишається дискусійним питання щодо суб'єктивної сторони проступку. Слід враховувати і те, що невиконання юридичною особою своїх зобов'язань за адміністративним договором може бути результатом настання незалежних від неї обставин. Тому при визначенні відповідальності юридичної особи за договором доцільно закріпити принцип її настання лише за умови невиконання юридичною особою необхідних або передбачених законодавством дій згідно з умовами договору (своїми зобов'язаннями).

Необхідність врахування вини юридичної особи чи обставин, які свідчать про її відсутність, не викликає сумнівів. Важливо, щоб міра відповідальності співвідносилась з тим, чи використала юридична особа надані їй права та свої можливості для ліквідації причин, що перешкоджають виконанню умов договору (причин правопорушення).

Відомо, що у зміст договору входять зобов'язання сторін (договірні зобов'язання) та умови договору, якими сторони визначають порядок своїх дій, їх здійснення, контроль за виконанням тощо. Як правило, умови договору визначаються сторонами, крім випадків, коли такі умови передбачені законом чи іншим нормативно-правовим актом, чинним на момент його підписання.

Усі суттєві умови, як і юридична сила договору, засновані на єдності суб'єктивних та об'єктивних факторів — волі і волевиявленні сторін договору, які означають відповідність внутрішнього наміру сторін та їх зовнішніх дій по реалізації договору. Тому доцільно розглядати вину юридичних осіб у зв'язку з порушенням суттєвих умов договору, що й буде підставою для притягнення їх до адміністративної відповідальності.

До найважливіших елементів відносин адміністративної відповідальності належать адміністративні стягнення, що застосовуються до правопорушника. З урахуванням включення юридичних осіб до числа суб'єктів адміністративної відповідальності виникає необхідність у перегляді існуючої системи

адміністративних стягнень, визначенні тих їх видів, які можуть застосовуватись до юридичних осіб, що не виконують зобов'язання за договором.

Оскільки договори укладаються на певний строк, навіть значний, то може виникнути ситуація, коли закон, що був покладений в основу договору, припинив свою дію або був змінений, через що відповідно змінились і суттєві умови договору, а договір діє. Якщо новим законом встановлюються інші зобов'язання учасників договору, ніж ті, що існували на момент його укладення, то виникне питання: чи мають діяти нові умови, передбачені законом, чи ті, які передбачались законодавством на момент укладення договору та ним закріплені? Автономність договору дає можливість твердити про вирішення питання на користь положень договору до моменту його виконання або зміни за домовленістю сторін відповідно до приписів нового закону.

Подальшого теоретичного обґрунтування та законодавчого врегулювання потребують й інші питання, що виникають при застосуванні договірної форми регулювання управлінських відносин.

Таким чином, розгляд проблеми адміністративних договорів є досить важливим у теоретичному і практичному аспектах, потребує подальшого визначення особливостей цієї правової форми регулювання управлінських відносин, її наукового обґрунтування та законодавчого закріплення.

4.2.3. Адміністративні договори в деяких країнах світу

У багатьох західноєвропейських країнах велика частина адміністративних договорів, що укладаються від імені органів державного управління, виходить за межі норм приватного права. Ці договори є адміністративними контрактами і підпадають під різні норми зобов'язального права, які записані у цивільному, а частково у торговельному кодексах. Юридична відповідальність, режим якої зафіксований у цивільному праві і яка має наслідки, що впливають при заподіяні одним контрагентом шкоди іншому, у сфері державного управління також набуває специфічної форми, оскільки настає при інших обставинах, ніж у приватній сфері [25].

Адміністративні договори застосовуються в управлінській практиці Франції з початку ХХ ст. Відома, наприклад, постанова Державної Ради від 30 березня 1916 р. у справі Головної компанії освітлювальних установок м. Бордо: підприємець або компанія виконують обов'язки публічної служби на концесійних засадах, наприклад, забезпечують подачу газу за допомогою тарифів, що надають можливість підприємству досягати певної рентабельності. Якщо тарифи будуть незмінними, а собівартість зростати, то підприємство не буде отримувати прибутки і його діяльність може зупинитися. Однак оскільки припинення діяльності публічної служби такого роду недопустима, Державна Рада зобов'язала адміністрацію виплачувати підприємству в особі концесіонера компенсаційні відшкодування і взяти на себе, принаймні частково, негативні наслідки зростання собівартості [25].

Для укладання адміністративного договору (як і у приватному праві) потрібна наявність двох сторін. Однак, після укладання договору, тобто коли уже визначені межі для підтримки рівноправних відносин між адміністрацією і приватною особою, адміністрації надані певні права на виконання односторонньо владних дій стосовно іншого учасника договору. Такого еквівалента у сфері приватних договорів не існує. Адміністрація іноді може застосовувати санкції до контрагента за договором, зокрема, якщо він допустив прострочення строків постачання або виконання робіт. Вона може нав'язати йому в односторонньому порядку зміни до договору, такі, як зменшення або збільшення обсягу робіт. Нарешті, вона може розірвати договір, навіть якщо контрагент не допустив ніякої вини, але при цьому адміністрація зобов'язана виплатити компенсацію за негативні фінансові наслідки цих заходів [25].

Як теорія, так і законодавче регулювання адміністративного договору в Німеччині відрізняються високим рівнем їх розробки і розвитку.

Основною правовою формою управлінських дій у Німеччині є правовий акт управління. Але практика також має багато прикладів укладання і виконання адміністративних договорів. У деяких випадках без укладання адміністративних договорів навряд чи можливо було б забезпечити нормальне функціонування громадського життя та адміністративної діяльності.

Адміністративний договір встановлюється у ФРН федеральним Адміністративно-процесуальним законом (АПЗ) [111, с. 318—362]¹ від 25 травня 1976 р. (параграфи 54—61), а також аналогічними законами земель Німеччини: наприклад, параграфами 54—62 АПЗ Землі Північний Рейн-Вестфалія від 21 грудня 1976 р. [30]. Таким чином, публічно-правовий договір прямо передбачається законом. Вченими відзначається, що «сучасна адміністративна діяльність у силу своєї багатогранності не може обмежуватися односторонньою реалізацією державного суверенітету через розробку норм і їхнє здійснення у формі адміністративних актів і не може відмовлятися від розширення за рахунок «погоджувальних правових актів» [111, с. 319].

Сфера застосування адміністративного договору чітко окреслена і відділена від правового акта управління, а також від інших правових форм управління. Більш зростаюче значення адміністративного договору помітне навіть при поверхневому аналізі щоденної німецької управлінської практики [11, 27, 95].

Дуже важливими питаннями у теорії публічно-правового договору у німецькому адміністративному праві є: в яких випадках допустиме привселюдне застосування договору як форми діяльності органів управління (допустимість договорів); у яких випадках публічно-правовий договір є законним за своїм змістом (законність договорів); у яких випадках він є незначним (помилковість і незначність договорів).

Згідно з АПЗ ФРН встановлюється можливість використання деяких положень Цивільного кодексу, які доповнюють і уточнюють правове регулювання адміністративно-договірних відносин.

АПЗ ФРН встановлює лише принципіві положення адміністративного договору. У ньому не виписані окремі норми, котрі встановлюють компетенцію місцевих органів управління щодо укладання адміністративних договорів, питань підвідомчості тощо. Оскільки АПЗ ФРН не містить у собі аналогічних з цивільно-правовими нормами вимог, то в окремих випадках виникає потреба у застосуванні аналогічного закону. Норми цивільного права можна застосовувати й у сфері адміністративних договорів, необхідно лише в кожному конкретному випадку перевіряти, чи існують передумови застосування аналогії закону.

¹ У цій книзі автори аналізують теоретичні проблеми публічно-правового договору і розглядають вішповідну практику адміністративних судів ФРН.

Якщо в управлінській практиці у сфері дії публічного права (публічної влади) виникли правові відносини, що можуть змінюватися або припиняти свою дію, і якщо чинні правові розпорядження не доводять про необхідність виконання спеціальних дій, то державний орган може замість видання правового акта управління (адміністративного акта) укласти з іншим суб'єктом права публічно-правовий договір, котрий, як правило, називається адміністративним.

Під адміністративним договором розуміється договір, який утворює правові відносини в межах дії адміністративного права і при цьому встановлює, змінює і припиняє обов'язки [94, с. 798]. Легальне визначення поняття публічно-правового договору значиться в § 54 АПЗ ФРН, відповідно до якого — це угода сторін, за допомогою якої змінюються або припиняються правові відносини в межах публічного права.

Таким чином, з огляду на загальне вчення про договори, адміністративним договором законодавством Німеччини визнається об'єднання двох або декількох суб'єктів права з метою досягнення певного правового результату, що має місце при конкретному волевиявленні сторін. Для договору характерна також наявність конкретної пропозиції про укладання договору, з одного боку, і прийняття цих умов — з іншого. Якщо відсутнє таке взаємне волевиявлення (угода) учасників договірного процесу, то адміністративний договір не може бути укладений.

Публічно-правовий (адміністративний) договір відрізняється від інших договорів за своїм предметом. АПЗ ФРН використовує саме поняття «публічно-правовий договір», а в його легальному визначенні йдеться про встановлення «правовідносин у сфері публічного права». Такі категорії обумовлюють сутність адміністративного договору, тобто увага акцентується на регулюванні відносин публічно-правового характеру з використанням договірних механізмів. Таким чином, тільки дві ознаки споконвічно визначають характер публічно-правового договору, відносячи його до сфери адміністративного права:

1) здійснюється у рамках публічно-правової діяльності адміністративних органів (§ 1 АПЗ ФРН);

2) вказується на тісний зв'язок з поняттям адміністративного процесу (§ 9 АПЗ ФРН).

Параграф 9 АПЗ визначає, що адміністративний процес врегульовує зовнішню діяльність адміністративних органів,

яка спрямована на створення передумов і умов для управлінського процесу, підготовку і видання актів управління або на укладання публічно-правових (адміністративних) договорів. Отже, адміністративний процес складається з процедури видання адміністративного акта або укладання публічно-правового договору.

Особлива значущість адміністративних актів і публічно-правових договорів у процесі виконання управлінських дій підкреслюється також їх швидким поширенням у нових землях Німеччини. Наприклад, у липні 1990 р. (ще до офіційного дня возз'єднання Німеччини) для Східної Німеччини вже був розроблений проект «рамкового» закону про адміністративний процес у НДР [52, с. 145—184].

АПЗ ФРН не встановлює і не перелічує всіх правових форм, в яких повинен проходити адміністративний процес. Однак, якщо така правова форма встановлена в правових розпорядженнях, то вона повинна обов'язково бути дотримана. Таким чином, адміністративний процес може проходити досить просто, безпосередньо і цілеспрямовано.

Згідно з АПЗ ФРН в адміністративному процесі правомочні брати участь: 1) фізичні і юридичні особи; 2) об'єднання і різні спілки, якщо їм надано відповідне право; 3) органи управління, під якими розуміються такі органи, які вирішують завдання і здійснюють функції публічного управління. Параграф 1 АПЗ визначає сферу дії і застосування процесуальних постанов для організації і здійснення публічно-правової управлінської діяльності органів управління земель, спілок, об'єднань спілок, інших нижчих юридичних осіб, що підпадають під нагляд земель.

У визначенні сутності публічно-правового договору спеціальне посилення на те, що він діє у межах публічного права, є ознакою, яка розмежує цей договір з приватноправовим. Проте на практиці виникає безліч проблем. Наприклад, державні договори між окремими землями, управлінські угоди на урядовому рівні, договори між державою і церквою, внутрішні домовленості й угоди в церкві, міжнародні договори важко віднести до адміністративно-правових договорів. Залишається відкритим питання і про те, чи можна ці угоди взагалі кваліфікувати як публічно-правові договори¹.

¹ Ця проблема виникає також і в діяльності федерального Конституційного Суду Німеччини, який багаторазово розглядав такі спори і виносив свої рішення.

6) Головним у понятті адміністративного договору є те, що він має своїм предметом адміністративно-правові відносини, створює спеціальні адміністративно-правові відносини й обов'язки, може їх змінювати або припиняти. Оскільки управління здійснюється як у публічно-правовій сфері, так і в приватноправовій, то виникає питання: куди віднести договір, у якому однією стороною є орган управління — до публічного чи до приватного права? Від відповіді на це залежатиме, яке договірне право буде застосовано (приватне, тобто цивільне, або публічне), які заходи регулювання, управлінські дії, який правовий шлях вирішення спорів у сфері управління потрібно обрати. Взагалі, учасники договірного процесу можуть вибрати як публічний договір, так і приватний, оскільки природа і того й іншого визначена в нормативних актах. Однак, прагнучи до якісної організації управління у сфері так званої позитивної діяльності держави, органи виконавчої влади мають право вибору на свій розсуд засобів і механізмів, що встановлюються публічним або приватним правом. Наприклад, залежно від рішення міського органу комунального управління по-різному може бути врегульований порядок користування міською бібліотекою, тобто може бути укладений публічно-правовий або приватноправовий договір. Якщо міське управління вирішить оформити відносини користування бібліотекою в приватноправовій формі, тоді усі укладені договори мають приватноправову природу.

Якщо однією або навіть обома сторонами адміністративного договору є суб'єкти публічно-правових адміністративних дій, то це ще не означає, що у даному випадку укладений адміністративний договір. Договір між двома суб'єктами управлінських дій може носити і приватноправовий характер (наприклад, договір між двома громадами стосовно продажу автомобіля).

Зміст адміністративного договору визначає предмет, усе залежить від того, чи належить цей договір до публічно-правового, тобто чи мають публічно-правовий характер встановлені у договорі обов'язки або необхідні для виконання розпорядження. Параграф 54 АПЗ ФРН у такий спосіб установлює зміст (тобто предмет) публічно-правового договору.

Адміністративний договір:

1) слугує виконанню публічно-правових норм (наприклад, примусовий договір відчуження з метою задоволення публічного інтересу згідно з §.110 Будівельного кодексу ФРН);

2) містить обов'язки видання адміністративного акта або здійснення інших владних публічно-правових службових дій (особами, що перебувають на публічній службі, наприклад, складання акта про дозвіл будівництва);

3) якщо він належить до публічно-правової правомочності або обов'язку громадян (наприклад, обов'язок прибирати й очищати вулиці та земельні ділянки).

Труднощі з виявленням предмета адміністративного договору виникають тоді, коли обов'язки виконання зобов'язань є як би «нейтральними» або «індиферентними», тобто неясними за своїм змістом. Це стосується, насамперед, обов'язків сплати грошового внеску, оскільки вони можуть бути як привселюдні, так і приватноправові. У цих випадках необхідно з'ясувати, яку мету має обов'язок виконання зобов'язань і який характер договору: якщо громадянин зобов'язаний сплатити кошти на виконання приватних службових потреб органу управління, то в даному випадку договір адміністративний. Договір матиме публічно-правовий характер навіть тоді, коли обов'язок виконання владної дії органу управління виражено недостатньо чітко.

Можливо розділення одного договору на публічно-правову і на приватноправову частину (так названі змішані договори). Тоді він повинен відповідно мати подвійне правове регулювання: привселюдно- і приватноправове. Наприклад, якщо хтось бажає побудувати будинок і відкрити магазин у центрі міста, то йому необхідно отримати дозвіл на будівництво. Якщо при цьому він не в змозі на своїй земельній ділянці крім самого будинку магазину побудувати і необхідну стоянку для вантажних автомобілів, що не суперечить закону, він звертається до органів управління з проханням звільнити його від цього обов'язку, встановленого законодавством. Якщо органи управління погодяться з тим, щоб суб'єкт заплатив, наприклад, 15 000 євро за автостоянку, яка в найближчому майбутньому буде побудована неподалік від магазину, то укладається відповідний договір: органи управління зобов'язуються видати документ, що звільняє суб'єкта від виконання встановленого в законі зобов'язання, а останній сплачує 15 000 євро. Цей договір має публічно-правову природу. Він був би також публічно-правовим договором, якби включав тільки зобов'язання суб'єкта по сплаті грошової суми, однак дане зобов'язання було б наслідком звільнення від виконання законного зобов'язання.

Публічний договір і адміністративний акт (правовий акт управління), будучи формами управління, при спільності адміністративно-процесуального характеру мають і розходження. Адміністративний договір, як і адміністративний акт, являє собою форму адміністративно-правового регулювання окремих випадків зовнішнього управлінського впливу.

І публічно-правовий договір, і адміністративний акт названі в § 9 АПЗ ФРН процесуальними актами. Головна відмінність між ними — це вид і спосіб оформлення цих актів: адміністративний акт видається органом управління в односторонньому порядку, а адміністративний договір укладається між органами управління, іншими суб'єктами, громадянами. Ця характерна якість адміністративного договору обумовлює й іншу його специфіку: особливі правові наслідки, дотримання спеціального правового режиму дії і виконання, можливість зміни договору.

На думку німецьких вчених, публічно-правові (адміністративні) договори мають широке поширення у будівельному праві; вони дуже часто застосовуються у сфері адміністративної діяльності, що має метою надання підтримки, причому як у сфері дії адміністративно-господарського права, так і у сфері реалізації адміністративно-соціального права. У «класичних» сферах розпорядницького управління (особливо в поліцейському або податковому праві) публічно-правові договори є винятком [111, с. 322].

Законодавство ФРН визначає кілька видів адміністративних договорів (помітимо, що в Німеччині поряд з Адміністративно-процесуальним законом діє і Соціальний кодекс, що також регулює адміністративно-договірні відносини). Розрізняються координуючі і субординаційні адміністративні договори [39, с. 165; 53, с. 351—404; 92, с. 301; 45, с. 322], між якими АПЗ проводить чітке розмежування. Однак при цьому законодавець не визначає поняття цих договорів. У § 54 (п. 2) АПЗ встановлено зміст субординаційного адміністративного договору.

При укладанні координуючих договорів встановлюється рівне правове становище договірних сторін відносно одна одної в публічно-правовій сфері. Ці договори можуть укладатися між дієздатними суб'єктами публічного управління. Таким чином, координуючий адміністративний договір, при якому йдеться про договір між суб'єктами, що мають рівне правове, публічне

управління, обумовлено необхідністю публічно-правових угод між, наприклад, двома або декількома громадами по створенню визначеного союзу (організації) з конкретної публічної (суспільно значущої) мети.

Допустимість укладання координуючих адміністративних договорів не викликає сумніву [109, с. 108]. Вони регулюють правові відносини, які не можуть бути врегульованими шляхом видання адміністративного акта (наприклад, договір між органами комунального самоврядування — двома селищами — про підтримання нормального екологічного стану, тримання в чистоті річки, що протікає на кордоні цих самоврядних територіальних утворень). У такому договорі жодна із сторін організаційно або на якомусь іншому рівні не підлегла іншій. Ще приклади: договори про фінансування шкільних установ і навчальних закладів, угоди між різними органами комунального самоврядування з окремих питань, договори про зміну території комунального самоврядування.

Субординаційні адміністративні договори укладають державні органи з іншими суб'єктами права, відповідні правові відносини з якими в дійсності можна було б врегулювати і шляхом видання правового акта управління. Субординаційні договори — це договори між суб'єктами публічного управління, що перебувають у супідрядності, наприклад, між органами управління і громадянами, або тільки між суб'єктами управління усередині адміністрації. Такі договори, як правило, укладаються найчастіше в сфері дії норм будівельного права, що входить в Особливу частину адміністративного права Німеччини. До цієї групи договорів також належать: договір між начальником і чиновником про виплату останнім грошової суми, витраченої на послуги за навчання, у випадку передчасного його звільнення з публічної (громадської) служби; договір між поліцейським управлінням і адресатом поліцейського розпорядження (особою, відповідальною перед поліцією) про виконання поліцейського розпорядження; договір про порядок користування послугами публічної (громадської) установи. Ці і багато інших прикладів свідчать, що субординаційні адміністративні договори є за своєю правовою структурою комплексними, тому що вони:

— містять у собі іноді додатковий обов'язок по виданню адміністративного акта;

- замінюють собою адміністративний акт;
- у деяких випадках не мають специфічних рис звичайних адміністративних договорів.

У німецькій адміністративно-правовій літературі можна зустріти заперечення [43, с. 122] проти укладання субординаційних адміністративних договорів між державою і громадянами, оскільки на думку низки вчених, досить важко оформити в адміністративному договорі нерівне, з адміністративно-правової точки зору, становище [45, с. 322] між державою і приватними особами (громадянами). Іноді вчені і зовсім заперечують практичну потребу укладання такого адміністративного договору, оскільки правовідносини між державою і громадянами, на їхню думку, у повному обсязі уже встановлені федеральними і земельними законами [96].

Укладання публічно-правового договору неможливе тільки в тих випадках, коли правова норма особливо передбачає видання тільки правового акта управління, тобто тоді виключається можливість здійснення управлінських дій у формі адміністративного договору. При субординаційному адміністративному договорі йдеться про такий тип договорів, при яких рівне правове й адміністративне становище партнерів (сторін) у сфері публічного права (не у сфері приватного права, де панують цивільно-правові договори) не передбачається, а встановлюються відносини підпорядкування одного іншому, тобто визначається традиційне для всіх правових систем відношення «влада — підпорядкування» (§ 55—56 АПЗ ФРН, § 54—55 Соціального кодексу ФРН), наприклад: договори про компенсації в процесі здійснення і в результаті проведеного будівництва, про забезпечення керівництва плануванням будівництва.

Законодавство Німеччини розрізняє також зобов'язуючі і розпорядницькі адміністративні договори. Зобов'язуючий договір укладається тоді, коли один або обидва його учасники зобов'язуються вчинити певні дії; інша сторона договору вправі вимагати виконання обов'язкових, особливо обумовлених у договорі дій.

Розпорядницькі договори спричиняють безпосередню зміну правового становище, правових обставин. Ці договори вимагають виконання обов'язків, встановлених не тільки договором, але й іншими нормативними актами. Розходження між цими видами адміністративних договорів, що має цивільно-правовий

характер, не повинно призводити до непередбачених правових наслідків. Розпорядницькі адміністративні договори вимагають виконання договірних зобов'язань, однак вони надають сторонам певну автономність у використанні застосовуваних правових засобів, породжують нові правові відносини, змінюють право. Разом з тим зазначені автономність і самостійність у досягненні договірного результату, тобто допустимість деяких елементів цивільно-правового регулювання, не повинні спричиняти незаконних або несправедливих наслідків і рішень. Не можна, зрозуміло, переоцінювати роль розпорядницького адміністративного договору. Однак, також було б невірним вважати, що він, встановлюючи певне розпорядження (припис), міг би замінити собою адміністративний акт. Останній може бути спрямований на безпосередню зміну права (правових норм), наприклад: дозвіл, що створює нові правові відносини і встановлює систему прав і обов'язків відносно різних суб'єктів права.

Було б помилкою вбачати в кожному адміністративному акті тільки «розпорядження», а адміністративний договір, що замінює адміністративний акт, тлумачити як розпорядницький. Адміністративний акт може бути спрямований на безпосередню зміну права (наприклад, такий правостворюючий адміністративний акт, як дозвіл); але він також може мати як предмет права та обов'язки, які повинні бути виконані (рішення про виплату грошей, поліцейські розпорядження).

Серед публічно-правових договорів, що замінюють адміністративний акт, головне місце посідають розпорядницькі: органи управління можуть в односторонньому порядку встановлювати субсидію (субвенцію) або приймати рішення про надання субсидії в договірній формі (тобто на договірних засадах); в обох випадках потрібно виконання правового акта. З іншого боку, на думку німецьких вчених, проблематичним є застосування зобов'язуючих договорів: наприклад, залишається відкритим питання, чи можливо видачу дозволу на будівництво якомусь суб'єктові за допомогою видання адміністративного акта замінити адміністративним договором з цього ж питання.

Федеральний Адміністративний процесуальний закон Німеччини визначає ще два види адміністративних договорів — мирову угоду (§ 55) і договір міни (§ 56), поширюючи при цьому положення про адміністративні договори на обидва види угод. Обидва названі договори визначені в законі, мають особливий

механізм правового регулювання, часто зустрічаються в адміністративній практиці, а часом створюють в управлінському житті складні ситуації.

Мирові угоди і договори міни можуть мати вигляд координаційно- і субординаційно-правових адміністративних договорів. Публічно-правовий договір, за допомогою якого при всебічному врахуванні усіх обставин або взаємній оцінці правового становища суб'єктів усувається наявна невизначеність (суперечність) шляхом досягнення взаємних уступок, може укладатися, якщо орган управління у відповідності зі своєю компетенцією і виконуваними функціями вважає укладання мирової угоди доцільним, корисним і приводить до усунення невизначеності (суперечності, неясності). Таким чином, при укладанні мирової угоди між органом публічного управління, з одного боку, і громадянином — з іншого, досягається домовленість, яка при справедливій оцінці сформованих обставин (правового становища) усуває існуючі сумніви, суперечності і невизначеність за допомогою взаємних поступок. Мирова угода ліквідує правові неясності і невизначеності, а також задовольняє інтереси обох сторін договору.

Договори міни являють собою двосторонні зобов'язуючі договори. Публічно-правовий договір, у якому суб'єкт зобов'язується перед органом управління здійснити виконання зустрічної вимоги, може бути укладений, якщо зустрічна вимога поєднується в договорі з досягненням певної мети і сприяє органі управління у вирішенні публічних завдань і виконанні функцій. Взаємне виконання зобов'язань повинно бути загальною обставиною і знаходитися у безпосередньому зв'язку з предметом договору.

Адміністративні договори міни укладаються з метою захисту громадян і залежно від різних умов:

- 1) виконання зустрічної вимоги громадян служить певній суспільно значущій меті;
- 2) виконання вимог сприяє вирішенню публічних завдань;
- 3) пропорційність (відповідність дії іншої сторони);
- 4) об'єктивний зв'язок з договірними зобов'язаннями (тобто законом встановлюється заборона на примусове обґрунтування зв'язку вимог і відповідних дій з предметом договору).

Типовим прикладом договору міни є згаданий вище договір про звільнення суб'єкта договору від виконання передбаченого

в законі обов'язку побудови автостоянки. Для укладання цього договору існують такі передумови:

- 1) гроші повинні бути використані для будівництва майданчика для паркування автомашин;
- 2) спорудження такого майданчика для паркування автомобілів сприятиме задоволенню публічного інтересу;
- 3) грошовий внесок є розміреним у процентному відношенні до загальної суми будівництва майданчика для паркування машин;
- 4) існує взаємозв'язок, оскільки за допомогою грошового внеску зазначеного суб'єкта з'являться нові місця для стоянки, які власник споруджуваного ним магазину повинен був створити на своїй земельній ділянці.

При укладанні адміністративно-правового договору необхідно дотримуватися наступних вимог. Подібний договір укладають в письмовій формі, якщо інше, тобто інша форма укладання, не передбачається нормативним актом. Договір є недійсним, якщо його недійсність встановлюється не тільки відповідними положеннями адміністративного законодавства, але і нормами Цивільного кодексу.

Адміністративно-правовий договір, який обмежує права третіх осіб, є дійсним і юридично чинним, якщо ці треті особи дали письмову згоду на певні дії або заходи.

4.3. ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ

4.3.1. Наукові основи правового акта управління

У теорії адміністративного права інститут правового акта управління (адміністративного акта) є одним з центральних, оскільки в його межах здійснюються всі найважливіші функції державного управління (або публічного управління взагалі). Рішення і дії органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб оформлюються, як правило, у вигляді правових актів, що можуть носити нормативний або ненормативний характер.

Правові акти управління є найважливішою правовою формою реалізації управлінських дій, спрямованих на досягнення цілей і вирішення завдань публічного управління. Акти управління приймаються органами виконавчої влади, але вони мо-

жуть також прийматися державними органами, які належать до інших гілок державної влади — органами законодавчої та судової влади. В останньому випадку акти управління (накази, розпорядження, інструкції) спрямовані на вирішення внутрішньоорганізаційних проблем і питань системи цих органів; вони приймаються керівниками органів законодавчої влади, прокурорами, головами судів. У результаті розгляду справи про адміністративне правопорушення, судді виносять також постанови, віднесені до їх компетенції в межах адміністративної юрисдикції.

У даний час назріла необхідність створення у вищих навчальних закладах спеціального навчального курсу з проблем адміністративних правових актів [74; 145, с. 3]. Традиційно в підручниках з вітчизняного адміністративного права використовується термін «правові акти управління», рідше — «адміністративні акти» [65, с. 51—56]. Західноєвропейська адміністративно-правова наука і законодавство оперують поняттям «адміністративні акти».

Адміністративні акти — це ядро загального адміністративного права, особлива публічно-правова галузь реалізації управлінських функцій і особливий вид управлінського процесу; вони є сутністю адміністративного права [2]. Німецькими авторами відзначається, що адміністративний акт — це «винахід» науки публічного права, який створено на зразок французького: адміністративний акт виступає, з одного боку, як «типовий продукт односторонньо владно діючого управління, яке дотримується законів і здійснює державне управління в межах законів. З іншого боку, за допомогою адміністративного акта і передуючої йому або наступної за ним процедури повинна бути забезпечена правова захищеність, подібно тому, як це робить судове рішення» [111, с. 194].

Грунтовна розробка теорії адміністративного акта була проведена французькими і німецькими вченими-правознавцями. Головною відмінністю їхніх підходів є те, що у французькому адміністративному праві адміністративний акт може бути нормативним та індивідуальним, у той час як у німецькому адміністративному праві адміністративний акт і створення норм права вважаються різними формами управлінських дій.

У німецькому адміністративному праві законодавець вважає адміністративним актом кожне розпорядження, рішення

або інший владний захід, що здійснює орган управління для регулювання конкретного випадку в галузі публічного права і яке спрямований на безпосередній правовий вплив на зовнішнє середовище.

Таким чином, з точки зору німецького адміністративного права основними ознаками адміністративного акта є те, що він: 1) видається органом управління; 2) виступає владним заходом впливу; 3) застосовується як форма управління в межах дії публічного права; 4) являє собою особливу форму регулювання конкретних відносин або вирішення конкретного випадку (спору); 5) здійснює безпосередній правовий вплив на зовнішню сферу [111, с. 194—317; 12, с. 120; 44, с. 18—19; 93, с. 176—190; 100, с. 46; 122, с. 212].

Адміністративна дія (або управлінська дія) повинна мати чіткий зміст і назву. Вона може мати письмову, усну або іншу форму, наприклад, позначення або цілеспрямована бездіяльність («конклюдентне мовчання»). Адміністративна дія (управлінська дія) може виходити також від спеціально створеної машини або апарату (наприклад, сигнал світлофора). Адміністративний акт повинен видаватися тільки адміністративним органом, тобто спеціальним органом, що виконує функції публічного управління, і тільки в межах відносин публічного права (чи адміністративного права).

Адміністративний акт спрямований на одностороннє регулювання, що має правові наслідки. Адміністративна дія, яка прийнята органом публічного управління і має односторонні міри зовнішнього правового регулювання, тільки тоді є адміністративним актом, коли вона регулює одиничний випадок. При цьому розмежовуються правові норми (нормативні правові акти) і адміністративні акти: нормативні акти встановлюють абстрактно-загальне регулювання, а адміністративні акти — конкретно-індивідуальне регулювання. Адміністративна дія, прийнята органом публічного управління, тільки тоді може стати адміністративним актом, коли конкретно-індивідуальне регулювання (рішення) органу управління буде спрямоване на безпосередню правову дію в зовнішнє середовище.

Німецькими вченими особливо відзначаються три істотні ознаки адміністративного акта: 1) регулювання окремого випадку; дана ознака відмежовує адміністративний акт від норми

закону, тобто адміністративний акт є конкретним рішенням, що належить саме до окремого випадку, тоді як закон являє собою абстрактне регулювання; 2) є рішенням; дана ознака приховує два моменти: а) волевиявлення відомства відносно громадян чи деяких речей і б) обґрунтування прав і (або) обов'язків громадянина або відносно деяких речей; 3) зовнішня дія адміністративного акта полягає в тому, що він справляє безпосередній правовий вплив «зовні», тобто маються на увазі правовідносини між державою і громадянами [111, с. 196—232].

Німецькі адміністративні акти можна класифікувати з різних підстав:

1) щодо змісту виділяються постановляючі (наказуючі, забороняючі, дозволяючі, відмовляючі, обмежуючі, скасовуючі), встановлюючі, правовстановлюючі (публічно-правове правовстановлення і приватноправове правовстановлення) адміністративні акти; 2) щодо дії відносно порушеної особи — обтяжуючі і сприятливі (що сприяють); 3) за ступенем зв'язаності правом — змістовні і рамкові; 4) щодо дії у часі — разові і постійні; 5) за формою — вільною і з запропонованою формою; 6) щодо повноти регулювання — часткові і повні адміністративні акти; 7) залежно від «закінченості» рішення — попередні й остаточні акти.

В українському адміністративному праві, на відміну від німецького, акти застосування норм адміністративно-юрисдикційного права, видані органами управління (наприклад, постанови про накладення адміністративного стягнення), вважаються правовими актами управління (як правило, індивідуальними). У німецькому ж адміністративному праві такі акти не вважаються правовими актами управління тому, що законодавець чітко виділяє відмітні ознаки правового акта управління (вони наведені вище).

Правовий акт управління в даний час отримав широку нормативну основу, тобто порядок видання таких актів встановлений у законодавчому й іншому нормативному актах. Наприклад, Конституція України визначає, що Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження.

Нормативні правові акти органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування набирають сили після їхнього офіційного опублікування (обнародування).

Під правовими актами органів виконавчої влади і місцевої адміністрації розуміються односторонні юридично владні розпорядження, що мають юридично значущі наслідки й обов'язкові до виконання. Правові акти управління є найбільш поширеною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань, цілей і функцій виконавчої влади, публічного управління (державного управління і місцевого самоврядування).

Поняття акта державного управління можна розкрити з різних точок зору. Розглянемо деякі з них.

1. Правові акти управління — це найважливіша форма управлінської діяльності (форма управління).

2. Правові акти управління — це управлінські рішення [62] (термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами й органами, котрим адресоване дане рішення).

3. Правові акти управління — це правові акти; тоді до останніх можна віднести правові акти представницьких органів державної влади, судів, прокуратури.

4. Правові акти управління — це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатися як правовстановлення або правозастосування (або те й інше одночасно) у сфері державного управління, що, як відомо, здійснюється шляхом узгоджувальних дій, тобто волевиявлення відповідних суб'єктів управління. Акти управління — це і реалізація владних повноважень, результатом яких є владне волевиявлення суб'єкта публічного управління по ухваленню (прийняттю) управлінського рішення.

5. Правові акти управління — це «розпорядження», оскільки реальний юридичний зміст правових актів управління складають правовстановлюючі і правозастосовчі розпорядження.

6. Правові акти управління — це різновид документів (юридичних документів, службових документів: протоколів, доповідних записок, довідок, статистичних матеріалів і т. ін.), оскільки розпорядження, що містяться в них (необхідність дії, волевиявлення тощо), мають своє документальне (як правило, письмове) оформлення.

Аналіз визначень правового акта управління дозволяє виявити наступні характерні його риси:

1) акт управління — це особлива юридична форма управлінської або виконавчо-розпорядницької діяльності;

2) акт управління — це офіційне рішення, прийняте органом публічного управління з того чи іншого питання виконавчо-розпорядницької діяльності;

3) акт управління — це розпорядження повноважного органу державного управління або спеціальної посадової особи.

На думку Р. Ф. Васильєва, актом управління може вважатися владне волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, що встановлює, застосовує, змінює, скасовує правові норми і змінює сферу їхньої дії. Це владне волевиявлення повинно відбуватися у процесі здійснення функцій державного управління у встановленому порядку на основі виконання законів, а його формою може бути усне волевиявлення (розпорядження) або конкретний документ, що містить відповідні веління (розпорядження) [28, с. 139—140]. Російський правознавець Ю. М. Козлов відзначає, що «правовий акт управління є засноване законом одностороннє юридично-владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади» [69, с. 269]. В. М. Манохін, не даючи загального поняття правового акта управління, вказує на його чотири основні ознаки: 1) наявність суб'єкта прийняття правового акта управління (хто приймає); 2) зміст правового акта управління зводиться завжди до управлінських питань, до питань діяльності виконавчої влади; 3) підзаконність правових актів управління; 4) юридичні наслідки правового акта управління [89, с. 157—158]. Б. В. Росінський говорить про правовий акт управління як про юридично владне, одностороннє волевиявлення відповідного суб'єкта виконавчої влади, в якому відображається владна природа державно-управлінської діяльності [112, с. 164—165].

Традиційний в адміністративному праві термін «правовий акт управління» Д. Н. Бахрах і С. Д. Хазанов замінили поняттям «акт державної адміністрації» і відмічають його основні ознаки: 1) приймається при здійсненні державної адміністративної влади, будучи при цьому правовою формою виконавчо-розпорядницької діяльності; 2) підзаконний; 3) має офіційний характер акта адміністрації (видається від імені державного органу, виражає волю держави, містить наявність службових наслідків);

4) реалізує владні повноваження при наявності одностороннього владного волевиявлення; 5) має правовий характер, якщо приймається у встановленому порядку й оформлюється належним чином; 6) має юридичні наслідки (встановлює, змінює, скасовує норми права; тягне за собою виникнення, зміну, припинення правовідносин; служить юридичним фактом) [18, с. 8—10]. Таким чином, на думку Д. Н. Бахраха і С. Д. Хазанова, актом державної адміністрації можна вважати «особливий вид підзаконних, офіційних юридичних актів, прийнятих суб'єктами державної влади у процесі виконавчо-розпорядницької діяльності, що містять односторонні владні волевиявлення і мають юридичні наслідки» [18, с. 10].

Якщо простежити історію розвитку наукових праць про адміністративний акт, то можна констатувати наступне: визначення поняття адміністративного акта залишається практично незмінним протягом багатьох десятиліть. Наприклад, А. І. Єлістратов у підручнику «Основні початки адміністративного права» зупиняється на наступних ознаках адміністративного акта:

1) це акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин (тобто адміністративний акт характеризується властивістю здійснюваної ним функції правового порядку); акт управління — це юридичний акт; це дія, що може викликати правові наслідки; «юридичний ефект — пряма мета юридичного акта» [123, с. 545]. Адміністративний акт спрямований на створення нових юридичних відносин, що відрізняє його від юрисдикційного акта, котрий має, на думку А. І. Єлістратова, своїм предметом «розпізнавання й оцінку вже вчиненим діям і фактам» або «встановлення, зміну або припинення юридичних відносин — пряме безпосереднє завдання адміністративного акта, що визначає саме його буття» [123, с. 548];

2) адміністративний акт — це акт публічного права (приймається з метою суспільного служіння);

3) адміністративний акт належить до категорії державних актів (тобто до службової діяльності посадових осіб);

4) адміністративний акт — правомірний, тобто: а) він виходить від компетентної для його видання адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (законам за фор-

мальним змістом й указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну мету¹;

5) адміністративний акт стійкий (тобто чинний), іншими словами, недопустима довільна зміна адміністрацією своїх актів. У зв'язку з цим А.І. Єлистратов відзначав, що розвиток інституту адміністративного акта прямо пов'язаний з адміністративною юстицією: «при відсутності правильно функціонуючої адміністративної юстиції вимоги щодо закономірності адміністративного акта — як би широко вони не були сформульовані в законі — не мають життєвої сили основи правового порядку» [123, с. 554].

Таким чином, стає очевидним, що правовий акт управління (адміністративний акт) — це складне, комплексне правове явище. Разом з тим можна виділити два фактори, що пояснюють саме таке розуміння правового акта управління.

1. Управлінська сутність і природа правового акта управління, тобто акт управління являє собою «юридичний варіант» управлінського рішення [68, с. 265—339]. Поза сферою публічного управління акт управління знайти важко; адміністративний акт обумовлений існуванням самої управлінської матерії, що впливає на управлінські об'єкти через і за допомогою акта управління як найбільш концентрованого зовнішнього і внутрішнього управління. Таким чином, правовий акт управління розглядається як найважливіша правова форма державного управління (поряд з адміністративним договором та іншими неправовими формами управління: організаційними діями, матеріально-технічними заходами і засобами).

2. Правовий характер акта управління повинен обов'язково обґрунтовуватися правовими реаліями в системі публічного управління і прийматися на основі та на виконання законодавчих актів. З цієї точки зору адміністративний акт є одним з видів юридичних актів, що існують у системі державного управління і виконавчої влади (поряд із законами, судовими рішеннями, актами прокурорського реагування).

¹ Ще на початку ХХ ст. російськими вченими-адміністративістами аналізувалася ця найважливіша риса адміністративного права, яка, за загальною думкою, є продуктом французького адміністративного права. Саме у Франції вважалося, що Державна рада як орган адміністративної юстиції повинна скасувати акти, що були прийняті посадовими особами в межах наданих їм повноважень при дотриманні відповідних форм, якщо, однак, цими актами переслідується не та мета, яку мав на увазі законодавець.

Таким чином, будучи частиною сфери управління (формою чи практичною діяльністю управління) і частиною сфери права та механізму правового регулювання (управлінський процес), правовий акт управління має риси і властивості зазначених двох сфер суспільних відносин. Тому інститут правового акта управління повинен існувати на основі принципів права і принципів публічного управління (організації і функціонування управління) і сприяти здійсненню як функцій управління (функцій держави, виконавчої влади), так і функцій правового регулювання (функцій права).

Дуалізм природи адміністративних актів визначає різноманіття їхніх функцій, складний і багатоплановий характер зв'язків і відносин, що існують як у процесі їхньої підготовки, так і на етапі прийняття, виконання і контролю їх виконання.

У більш загальній теоретичній і політико-правовій площині проблема правових актів управління повинна сьогодні розглядатися у взаємозв'язку з правовою політикою [88, с. 18] і забезпеченням якісного правового життя держави, суспільства, особистості. Роль адміністративних актів (як виду правових актів) у правовій практиці важко переоцінити. Адже вони здатні забезпечувати проведення якісної правової політики практично по всіх її напрямках, тобто у сфері правотворчості, правозастосування, інтерпретації (тлумачення норм права), використання доктринальної форми та інших напрямків впливу на правову дійсність.

Основні труднощі у визначенні правового акта управління (адміністративного акта) полягають у відсутності його легального визначення самим законодавцем, тобто у відсутності закону про адміністративні акти. Тому, визначаючи це поняття, автори виходять, як правило, з історично сформованої теорії адміністративного акта, тобто вказують його найважливіші ознаки, які всебічно характеризують дане адміністративно-правове явище. З урахуванням цих основних ознак можна дати наступне визначення правового акта управління.

Адміністративний акт (правовий акт управління) — правовий акт, що регулює управлінські відносини або вирішує конкретну управлінську справу (спір), яка встановлює новий правовий статус суб'єктів права, котрі володіють державно-владним характером, видається суб'єктам публічного управління в односторонньому адміністративному порядку уповноваженими на

те органами і посадовими особами відповідно до встановленої процедури (у межах управлінського процесу) з метою досягнення цілей управління, вирішення його завдань і здійснення управлінських функцій.

На нашу думку, правовому акту управління (адміністративному акту) властиві наступні характерні ознаки.

1. Правовий акт — це управлінське рішення, підготовлене і прийняте (затверджене) за встановленими правилами управлінського процесу для вирішення конкретних завдань управління і реалізації управлінських функцій. Само по собі управлінське рішення є результатом спланованих і розпочатих дій з боку уповноважених суб'єктів публічного управління. Таким чином, акти управління являють собою дії, що є до того ж обов'язковим елементом практичної управлінської праці, тобто будь-який управлінський процес — це комплекс послідовних дій суб'єктів управління. Зазначені дії мають державно-правове значення. Метою адміністративного акта є встановлення, зміна, скасування правових норм або їх застосування в конкретному випадку для вирішення конкретної управлінської справи. За допомогою адміністративних актів можуть бути вирішені різні спори, справи, ситуації.

2. Правовий акт приймається у межах компетенції уповноваженим суб'єктом публічного управління (органом державного управління, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами) у межах наданої законом та іншими нормативними актами компетенції. Адміністративний акт може прийматися як односторонньо посадовими особами, так і колегіальним органом (спеціальною колегією). Таким чином, приймати акт управління можуть органи публічного управління, посадові особи, державні і самоврядні службовці.

3. Правовий акт управління приймається в односторонньому порядку, тобто спеціальний орган публічного управління або посадова особа приймає адміністративний акт і контролює його виконання. Адміністративний акт — це одностороннє волевиявлення, що не вимагає згоди юридичних і фізичних осіб, які є в цих випадках суб'єктами управлінської діяльності; він може абстрактно поширювати свою дію на необмежене коло суб'єктів. Ті суб'єкти, яким адресований правовий акт управління, не мають можливості впливати на волевиявлення пануючого суб'єкта. Ра-

зом з тим особи або організації, відносно яких був прийнятий акт управління, можуть у процесі його дії вживати заходів до з'ясування ступеня його обґрунтованості і законності (наприклад, шляхом оскарження адміністративного акта в суд). Правовий акт управління може бути у встановленому законодавством адміністративному і судовому порядку оскаржений, опротестований або визнаний незаконним (нечинним).

4. Правовий акт управління — юридично владне волевиявлення органу публічного управління, в якому виявляються його державно-владні повноваження. Дії по підготовці і виданню правового акта управління завжди є результатом волевиявлення, що створює в системі визначені юридичні наслідки або конкретний правовий ефект.

Отже, можна виділити дві форми існування і здійснення акта управління.

По-перше, адміністративний акт є насамперед способом вираження волі адміністративно-пануючого суб'єкта управління, тобто він являє собою акт, реальну дію.

По-друге, саме волевиявлення реалізується вже після видання адміністративного акта в процесі виконання і втілення в життя встановлених актом правових розпоряджень.

Волевиявлення суб'єкта виявляється в акті управління як юридичному документі, що служить формою даного волевиявлення. Правовий акт управління носить державно-владний характер. Це означає, що його поява обумовлена суспільними і державними інтересами (публічними інтересами) і спрямована на врегулювання конкретних відносин, установа загальнообов'язкових правил поведінки або вирішення одного питання, а також спорами, що виникають в системі функціонування виконавчої влади і всього публічного управління.

Суб'єкти прийняття правового акта управління, видаючи або затверджуючи адміністративний акт, здійснюють таким чином державну владу, яка характеризується і такою ознакою, як обов'язковість виконання чинних законів, владних розпоряджень, дій і рішень. Держава в особі її спеціальних органів контролює і гарантує виконання адміністративного акта. У разі непокори вимогам адміністративного акта держава може на законних підставах застосувати заходи адміністративного правового примусу до осіб або організацій, що не виконують рішення

(постанову, розпорядження тощо) органів публічної влади. У випадку недотримання юридично владних розпоряджень, що містяться в правовому акті управління, передбачається застосування заходів юридичної відповідальності до сторони, винної в невиконанні встановлених норм.

5. Правовий акт управління встановлює обов'язкові правила поведінки, норми права у сфері публічного управління або регламентує конкретні (одиночні) управлінські відносини. Правовий акт містить обов'язкове юридично-владне розпорядження, підлягає безумовному виконанню, він імперативний.

Таким чином, з одного боку, адміністративний акт може регламентувати абстрактні правові відносини, тобто встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола фізичних і юридичних осіб (так назване абстрактне правове регулювання), а з іншого боку — вирішувати виниклий в управлінській практиці спір або адміністративну справу (так назване індивідуальне правове регулювання). В останньому випадку шляхом видання адміністративного акта орган виконавчої влади або посадова особа вирішує загальне або конкретне питання, що виникає в процесі його діяльності по здійсненню виконавчо-розпорядчих владних повноважень.

6. Правовий акт управління визначає межі належної поведінки суб'єктів у сфері державного управління; він створює юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або слугує юридичним фактом, що безпосередньо породжує, змінює, припиняє такі правовідносини.

7. Законність і підзаконність правового акта управління. Правовий акт управління підзаконний, тобто він може бути виданий повноважним суб'єктом виконавчої влади відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів вищих ланок виконавчої влади в інтересах забезпечення та виконання розпоряджень.

Адміністративний акт приймається згідно з законами у порядку, встановленому нормативними актами (управлінський процес), і для виконання або застосування законів. Разом з тим правовий акт управління відіграє важливу роль у процесі реалізації адміністративно-правових норм, що містяться в законах.

«Конкретизуюча роль» адміністративних актів полягає в тому, що в них багато питань знаходять свою деталізацію, конкретно визначається механізм здійснення розпоряджень (норм), що містяться в законодавчих актах, указах Президента України, постановках Кабінету Міністрів України.

Часто правовими актами управління регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що становлять предмет не тільки адміністративного, але й інших галузей права (земельного, трудового, фінансового, природоохоронного, податкового). У цьому і полягає творчий характер процедури прийняття адміністративних актів, оскільки від ступеня пізнання причин прийняття цього акта, його доцільності, необхідності, можливих негативних результатів дії багато в чому залежить якість усієї управлінської діяльності. В юридичній літературі обговорюється порядок із законністю адміністративних актів така їхня ознака, як конституційність [19; 77, с. 15—22; 70; 85; 86, с. 45], тобто, щодо України їхня відповідність Конституції України як Основному Закону держави, закону, що має вищу юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території України.

8. Правовий акт управління є різновидом юридично значущих документів, що використовуються у процесі діяльності органів управління (посадових осіб) і являють собою довідки, висновки, доповідні записки, протоколи, акти ревізій, інвентаризацій, перевірок тощо, які фіксують певні обставини, мають юридичну значущість, але не містять (на відміну від правових актів) односторонні державні обов'язкові до виконання розпорядження;

9. Правовий акт управління має спеціальну форму і порядок прийняття (затвердження). Він видається у письмовій формі з дотриманням офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта управління, його затвердження, реєстрації і опублікування. Для деяких актів управління встановлені правила підготовки, прийняття, державної реєстрації і опублікування. Окремі положення порядку прийняття актів управління записані у відомчих інструкціях окремих міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади. Однак загальні правила підготовки і затвердження правового акта поки що не отримали законодавчої чинності [129].

4.3.2. Функції правового акта управління

У ст. 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [170]. Але ніхто не може стверджувати, що становлення України як правової держави вже завершене і Основний Закон держави закріпив порядок, який склався. Правова держава — ідеал, якого необхідно досягти. Свого часу ще І. Кант говорив, що держава — це союз багатьох людей під пануванням права. «Найкращий лад той, — писав він, — де влада належить не людям, а законам» [61, с. 283].

Період визначення пріоритетних напрямків перебудови держави у правовій сфері закінчився визнанням необхідності політико-правової реформи і як її складової, адміністративної. Мету адміністративної реформи чітко викладено в преамбулі Указу Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи», де, зокрема, зазначено, що проведення в Україні комплексної адміністративної реформи має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних та соціальних реформ¹.

Враховуючи інтеграційні процеси, притаманні всім країнам молодій демократії, в тому числі й Україні, становлення ринкових відносин, подальший економічний, соціальний та правовий її розвиток, на перший план у публічних відносинах виходять правові акти управління, які регулюють ці відносини, породжуючи певні права та обов'язки суб'єктів стосунків.

Саме в цій площині актуальним є розуміння функцій та значення правового акта управління.

На наш погляд, функції правового акта управління — це регулюючий вплив на публічні управлінські відносини, що забезпечують досягнення цілей і вирішення завдань управління. При цьому норми, встановлені адміністративним правовим актом управління, впливають на саме публічне управління. Залежно від характеру такого впливу можна виділити наступні функції адміністративного акта.

1. Функція забезпечення публічних інтересів.

Інститут правового акта управління є центральним у системі адміністративного права, оскільки усі функції останнього

¹ Див.: Урядовий кур'єр. — 1997 р. — 10 лип.

в тій чи іншій мірі здійснюються за допомогою, з одного боку, видання (прийняття) адміністративних актів, а з іншого — виконання правостановлень, розпоряджень, наказів.

У першому випадку йдеться про позитивну управлінську діяльність, спрямовану на вирішення всіх завдань управління, у другому — підкреслюється необхідність всім особам, котрим адресовані адміністративні акти, дотримуватися і виконувати їх вимоги. Саме адміністративне право в першу чергу покликано виражати, захищати і забезпечувати публічні інтереси.

Акти управління як головна форма управління призначені для реалізації інтересів усього суспільства, його соціальних груп, інтересів самої держави і громадян. Приймаючи адміністративні акти, органи виконавчої влади насамперед керуються інтересами громадян, суспільства і держави в цілому. Іншими словами, на забезпечення публічних інтересів «працює» сам управлінський процес, тобто процес прийняття і виконання адміністративних актів.

У системі адміністративно-правового регулювання державного управління інститут правових актів управління в більшому ступені, ніж інші правові засоби, реалізує нормативно-правові цілі і завдання управління, а також функції прогнозування, програмування, планування, стимулювання, обмежень і заборони, координування, організаційної підтримки і консультування [144, с. 5—6].

Поточна адміністративна політика у сфері створення українського законодавства, що встановлює управлінський процес і порядок прийняття правових актів управління, повинна бути спрямована насамперед на забезпечення публічних інтересів, що в результаті сприятиме поліпшенню правового регулювання відносин виконавчої влади і громадянина, протидії прийняттю непродуманих актів управління, які порушують права і свободи громадян. Відомо, що багато відомчих актів адміністративної правотворчості встановлюють пріоритет інтересів органів виконавчої влади, зашкоджуючи інтересам держави в цілому та її громадянам зокрема [153, с. 7].

Вирішуючи управлінські завдання і функції, приймаючи різні адміністративні акти, органи виконавчої влади зобов'язані розглядати забезпечення прав і свобод громадян, як одне з найважливіших завдань. Обмеження прав і свобод громадян допустимо тільки на підставі Конституції України (частина перша ст. 64) в суворо обмежених випадках (частина друга ст. 64).

2. Матеріально-правова регулююча функція (функція регулювання).

Як правило, закони регулюють права, свободи і обов'язки громадян абстрактно та однаково для всіх суб'єктів права. Адміністративний акт на основі законів установлює конкретні статутки, надає індивідуальним суб'єктам конкретні можливості і варіанти поведінки у сформованому середовищі.

Реалізуючи або застосовуючи конкретні норми закону, адміністративний акт сприяє досягненню певного результату. Регулююча функція адміністративного акта особливо яскраво виявляється тоді, коли, наприклад, адміністрація (орган управління, посадова особа) за допомогою акта управління накладає на громадянина не передбачений законами обов'язок.

Незаконний адміністративний акт (якщо він, звичайно, не є незначним актом) вважається чинним до того часу, поки громадянин не оскаржив його до суду. При виданні адміністративного акта (законного або протизаконного) він автоматично перетворюється на якусь правову основу, на якій регулюються встановлені між адміністрацією і громадянами права та обов'язки.

При виявленні незаконності акта управління необхідно спочатку докласти зусиль для його «виправлення» або скасування і лише потім вдатися до законодавчого регулювання, що лежить в основі всякого адміністративного акта.

3. Управлінсько-процесуальна функція.

В адміністративно-правовому регулюванні вирішальна роль належить державному управлінню і процесуальним управлінським процедурам. Відповідно адміністративні акти повинні виконувати також управлінсько-процесуальну функцію.

Законодавцем деякою мірою вже встановлена процедура підготовки, видання, державної реєстрації, опублікування і набрання чинності адміністративних актів. Але оскільки правила, що стосуються управлінських процедур, приймаються різними органами публічної влади, які по-різному розуміють такі процедури, то юридична сила подібних актів послабляється безліччю проблем управлінського процесу, що вимагають кардинального вирішення.

4. Виконавча функція адміністративного акта.

Ця функція полягає в тому, що вона забезпечує практичне здійснення державного управління за допомогою реалізації управлінських дій і встановлює правовий порядок їх здійснення.

Вона чітко демонструє відмінність акта управління від приватноправового акта або адміністративно-правового договору, а також показує «силу» адміністрації, яка, застосовуючи в деяких випадках адміністративний примус, зобов'язана виконати розпорядження чи наказ акта управління.

5. Адміністративно-процесуальна функція (у розумінні оскарження до суду незаконних дій і рішень адміністрації).

У даному випадку йдеться про охоронну функцію, оскільки сучасна теорія адміністративного акта встановлює реальну можливість судового оскарження будь-якого акта управління, що порушує права і свободи як фізичних, так і юридичних осіб.

Там, де існує можливість прийняття або видання акта управління, обов'язково повинен існувати інститут судового оскарження такого адміністративного акта. Іншими словами, останній з самого початку (в силу своєї «владної» юридичної природи) містить у собі функцію судового захисту (в загальному плані, функцію правоохорони, захисту правопорядку, прав і свобод громадян).

Виконуючи наведену функцію, правові акти управління створюють умови для формування системи адміністративної юстиції — важливого правового засобу усунення помилок в адміністративній правотворчості та правозастосуванні шляхом правової процедури, яку забезпечує судовий адміністративний процес.

З наведеного вбачається, що будь-яка функція правового акта управління є сама по своїй суті наслідком прийняття такого акта і так само породжує наслідки. З цього закономірно випливає питання про юридичне значення правового акта управління.

4.3.3. Види правових актів управління

У даний час, коли користувачами інформації правових актів управління стає усе більша кількість фізичних і юридичних осіб, від того, наскільки ефективна класифікація правових актів управління, залежить якість як правозастосовчого, так і правотворчого процесу.

Інформація про правові акти управління має бути доступною для будь-якої фізичної чи юридичної особи, тому створен-

ня науково обґрунтованої системи класифікації правових актів управління, яка є важливою для всіх фахівців, що працюють з правовою інформацією, являє сьогодні першочергове завдання. Така робота вимагає наявності не тільки пошукових інструментів, а й попередньої якісної класифікації управлінського нормативного масиву. Система класифікації правових актів у даному випадку виступає як пошуковий інструмент для роботи з масивами правової інформації. В сфері класифікації правових актів управління необхідні певні стандарти, якими виступають найбільш стабільні і загальновизнані частини системи класифікації.

Проблема чинності стандарту, на думку фахівців, досить складна і, як правило, складається з трьох етапів: 1) безпосередня розробка стандарту класифікації; 2) практичне відпрацювання нової концепції реального масиву правових актів; 3) затвердження нового стандарту.

На сьогодні застосовуються наступні найбільш значущі класифікації правової інформації, що містяться в правових актах:

1) за органом, що прийняв акт (наприклад, акти Президента України, акти органів виконавчої влади);

2) за формою (видом) акта (наприклад, накази, положення, інструкції);

3) за типом акта (наприклад, нормативно-правові акти, індивідуально-правові акти);

4) за часом прийняття акта (сюди можна віднести і дату державної реєстрації правового акта управління);

5) за номером акта;

6) за алфавітною ознакою (наприклад, перелік юридичних термінів, що включає в себе нормативно значущі і найбільш важливі терміни; аббревіатура і скорочені слова, що використовуються в законодавстві);

7) за предметом регулювання (наприклад, інститут державної служби; інститут адміністративного правового примусу; судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади).

Критеріями класифікації правових актів управління можуть служити:

1) юридичні властивості;

2) функціональна роль акта управління;

3) сфера застосування;

4) дія в просторі (територія дії);

- 5) дата початку дії акта;
- 6) дія в часі (строк дії);
- 7) форма вираження акта;
- 8) характер компетенції органів, що приймають правові акти управління;
- 9) органи, що приймають акти управління та їх найменування;
- 10) ступінь відповідності законам (дотримання вимог принципу законності), юридичній значущості і дійсності;
- 11) спосіб охорони актів управління або види юридичної відповідальності за порушення вимог, що містяться в адміністративних актах, і правил.

Адміністративні акти (поряд з іншими: закони, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, постанови судів тощо) є джерелами адміністративного права, оскільки вони містять норми адміністративного права (за винятком індивідуальних або правозастосовчих актів управління, що не містять правових норм).

Крім того, регламентуючи складні управлінські відносини у різних сферах правового регулювання, акти управління можуть включати норми не тільки адміністративного права, а й інших галузей права (митного, екологічного, земельного і т. ін.).

Залежно від юридичних властивостей [89, с. 159] (або за юридичним змістом) правові акти управління підрозділяються на нормативні, індивідуальні і змішані.

Нормативні адміністративні акти — це акти підзаконної адміністративної нормотворчості (правовстановлюючі), у яких:

а) містяться норми права і конкретизуються норми актів вищої юридичної чинності, що знаходяться в законодавчих актах, а також передбачається механізм їхньої реалізації;

б) визначаються типові правила поведінки у сфері публічного управління (наприклад: правила приватизації; правила проведення контрольно-наглядових заходів; порядок накладання адміністративних стягнень тощо);

в) встановлюється організаційно-правовий статус органів виконавчої влади, безпосередньо підвідомчих Президентові України і Кабінету Міністрів України;

г) реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців і осіб без громадянства, а також громадських об'єднань;

- д) встановлюються необхідні заборони та обмеження;
- е) надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері державного управління (наприклад, при оголошенні надзвичайного стану, введенні карантину);
- є) формуються умови взаємодії і координації діяльності різних учасників управлінських відносин;
- ж) втілюються в життя соціально-економічні програми (приватизації, демонополізації, конверсії оборонної промисловості і т. ін.).

Таким чином, до нормативних актів управління належать акти:

- видані в установленому порядку правомочним на те органом державної влади, органом місцевого самоврядування або посадовою особою;
- що встановлюють правові норми (правила поведінки), обов'язкові для невизначеного кола осіб;
- розраховані на багаторазове застосування;
- що діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом.

Нормативні акти є одним із джерел адміністративного права, правовою основою виникнення, зміни, припинення адміністративно-правових відносин, але самі вони їх не створюють.

Нормативні акти управління, включаючи в себе правові норми, розраховані на багаторазове обов'язкове застосування на певній території (тобто це самостійний вид правотворчості). До них належать: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, постанови міністерств тощо.

Нормативні акти можуть мати загальнодержавне, обласне та інше «територіальне» значення, тобто видаватися як центральними органами виконавчої влади, так і регіональними (обласними) органами виконавчої влади.

Нормативні акти приймаються для правового регулювання однотипних суспільних відносин, застосовуються протягом тривалого часу і не мають конкретного (персоніфікованого) адресата, тобто вони адресуються невизначеному колу осіб (суб'єктів права). Крім того, нормативні акти управління застосовуються для регламентації управлінських відносин, що складаються в усіх сферах і галузях державного управління, на всіх рівнях виконавчої влади, а також у системі місцевого самоврядування.

Залежно від суб'єктів (адресатів) виконання вимог, що містяться в нормативних актах управління, нормативні акти управління можна розділити на наступні групи:

а) акти управління, що стосуються необмеженого кола суб'єктів і носять загальний характер (в них встановлюються норми права, що регламентують питання загального характеру і поширюються на певну територію);

б) міжвідомчі акти управління (що регламентують конкретні питання і стосуються декількох галузей або сфер державного управління);

в) внутрішньовідомчі акти управління (діють у межах одного відомства, наприклад, одного міністерства).

Індивідуальні правові акти управління, на відміну від нормативних, носять чітко виражений правовиконавчий (правозастосовчий) характер (їх іноді називають правозастосовчими актами управління). Під правовими актами індивідуального характеру розуміються акти, які встановлюють, змінюють або скасовують права та обов'язки конкретних осіб. Такі акти не містять норм права, що встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола осіб. Це рішення з конкретних питань управлінської сфери і приймається для реалізації нормативних правових актів.

За своїм змістом індивідуальні правові акти управління — це розпорядницькі правові акти, в яких суб'єкт виконавчої влади знаходить відображення конкретного юридично-владного волевиявлення, зверненого до конкретного суб'єкта (тобто, вони адресовані окремим особам і носять разовий характер правозастосування).

Індивідуальні акти управління видаються органами державного управління за суб'єктами, відносно яких вони здійснюють, як правило, загальне і оперативне управління та регулятивну діяльність.

Конкретність індивідуальних правових актів виявляється в тому, що, по-перше, за їхньою допомогою на основі законодавчих актів вирішуються конкретні індивідуальні справи, питання і спори; по-друге, вони персоніфіковані, тобто адресовані певній юридичній або фізичній особі (особам); по-третє, вони є юридичними фактами, за допомогою яких виникають, змінюються або припиняються конкретні адміністративно-правові відносини (наприклад, наказ про призначення на посаду).

На практиці індивідуальні правові акти застосовують розпорядження адміністративно-правових норм (нормативних актів) для реалізації ряду норм інших галузей права (фінансового, трудового, земельного, природоохоронного тощо), сприяючи при цьому оперативному вирішенню питань управлінської діяльності, забезпечуючи реалізацію юрисдикційної функції виконавчої влади.

Залежно від мети і призначення індивідуальні акти управління можуть бути уповноважувачими, розпорядницькими, заборонними, заохочувальними, каральними (стягуючими), «негативними» (акти, що містять відмову в проханні, заяві, скарзі) і «позитивними» (акти, що задовольняють скарги, заяви, прохання).

Іншими словами, індивідуальний акт є актом ненормативним. Що таке ненормативний акт, законність якого може бути оскаржена в суді? Чим він відрізняється від нормативного акта? Як повинен оформлятися такий акт? Які органи уповноважені приймати ненормативні акти? Ці і багато інших питань, що постають, зокрема, в судах, вимагають негайної відповіді, оскільки відсутність у законодавстві чіткого визначення ненормативного акта, його форми і змісту породжує окремі помилки в судовій практиці

Ненормативний акт на відміну від нормативного акта:

- 1) не містить у собі загальних норм і правил поведінки для невизначеного кола осіб;
- 2) є індивідуальним актом, адресованим одній або декільком особам;
- 3) породжує для конкретної особи або декількох осіб цивільні права та обов'язки.

Ненормативний акт приймається уповноваженими державними органами або органами місцевого самоврядування (Президентом України, Кабінетом Міністрів України, главою адміністрації тощо). Ненормативні акти можуть бути також прийняті державними або самоврядними органами, наділеніми в силу закону або іншого нормативно-правового акта функціями контролю, обліку, розподілу, наприклад, податковими органами, органами валютного контролю, Національним банком України, органами, що здійснюють державну реєстрацію, митними органами, антимонопольними органами, комітетами

з управління майном, комітетами земельних ресурсів і землевпорядження та ін.

Виходячи зі структури органів виконавчої влади, можна перелічити всі органи, які компетентні в питанні прийняття ненормативних актів. Однак досить складно перелічити такі органи, що діють в органах місцевого самоврядування, наділених владними, розпорядницькими, контрольно-наглядовими, обліковими та іншими управлінськими функціями.

Чинне законодавство не передбачає спеціальної уніфікованої форми ненормативного акта державного або самоврядного органу. Питання про форму акта вирішується, як правило, у спеціальних законодавчих або нормативних правових актах, що регулюють конкретні правовідносини.

Як показує практика, державні органи, органи місцевого самоврядування та інші органи, наділені владними розпорядницькими або контрольними функціями, у межах своєї компетенції проводять перевірки діяльності юридичних осіб щодо дотримання законодавства, зокрема податкового, валютного, митного, природоохоронного, антимонопольного, законодавства про дотримання прав споживачів щодо ліцензування та інших видів діяльності.

За результатами таких перевірок складаються акти, протоколи, інші документи, що відображають порушення у різних сферах законодавства. Такі акти можуть містити пропозиції щодо вжиття заходів відповідальності у вигляді сплати заборгованості перед бюджетом, пені, санкції тощо. Але сам по собі такий акт не передбачає будь-яких юридичних наслідків. Однак у тому випадку, коли такий документ містить пропозиції щодо вжиття заходів і затверджений керівником органу, що діяв у межах своїх повноважень, то він здобуває силу документа, обов'язкового для особи, якій адресований. Такий акт може бути оскаржений у судовому порядку за заявою про визнання його недійсним.

Доречно навести такий приклад. При розгляді адміністративних спорів виникає питання про юридичну чинність інкасового доручення, відповідно до якого контролюючі органи списують з юридичної особи податкові недоїмки, будь-які інші платежі або фінансові санкції. У даному випадку мається на увазі застосування інкасового доручення замість акта державного органу або органу місцевого самоврядування.

❖ Безперечне списання коштів, що належать платнику податків або іншій особі на праві власності, можливе тільки на підставі правозастосовчого акта уповноваженого державного органу. Законодавча практика свідчить, що актом адміністративного органу може бути не тільки письмово оформлене рішення, але й сама дія або бездіяльність. Якщо інкасове доручення є єдиним документом, підписаним уповноваженою особою, і на підставі цього доручення списуються грошові кошти, то цей документ виступає як правозастосовчий акт державного органу. Такий акт може бути оскаржений у судовому порядку за заявою про визнання його недійсним.

У змішаних актах (наприклад, постановвах Кабінету Міністрів України, обласної держадміністрації, органів міжгалузевого управління) можуть мати місце як нормативні, так і індивідуальні розпорядження, адресовані конкретному суб'єкту управлінської діяльності, розпорядження (у зв'язку з допущеним ним порушенням) або рішення з конкретної управлінської справи (спору). Таким чином, змішані акти управління містять у собі як норми права (загальнообов'язкові правила), так і індивідуальні конкретні рішення (розпорядження, доручення, необхідність дотримання якихось особливих правил і т.ін.), розпорядження для органів управління, посадових осіб, державних і самоврядних службовців.

Іноді в літературі виділяються акти управління загального характеру. Ці акти, характеризуючись як нормативністю, так і правозастосованістю (індивідуальним характером), можуть бути адресовані необмеженому колу осіб і прийматися у зв'язку з вирішенням конкретного завдання. Як правило, це акти короткочасної (часто односторонньої), разової дії (наприклад, про перенесення вихідного дня, про черговий призив на військову службу, про демобілізацію зі Збройних Сил України, про святкування ювілейних дат тощо).

Разом з тим загальні адміністративні акти можуть містити вимоги загального характеру, що на стадії виконання такого акта індивідуалізувати його практично неможливо (наприклад, вимога «удосконалювати нормативну основу», «забезпечити права і свободи громадян», «усіяко сприяти», «гарантувати впровадження в практику» тощо).

Залежно від функціональної ролі і значення актів управління (або залежно від виконуваної функції) з них можна виділити наступні акти управління:

1) спрямовані на інформаційне забезпечення діяльності державних органів, тобто збирання, одержання, обробку, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної (управлінської) діяльності;

2) у яких встановлюються режими прогнозування і моделювання розвитку системи державного управління, державних органів, стандартів державного управління;

3) спрямовані на вирішення питань планування, тобто ті, у яких визначаються напрямки, пропорції, темпи, кількісні і якісні показники розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління і, зокрема, реалізації державних функцій (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьби з організованою злочинністю і корупцією в системі державної служби тощо). Крім того, ці адміністративні акти в загальному аспекті встановлюють мету, завдання, напрямки розвитку та реформи державної діяльності і державного управління;

4) присвячені формуванню системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначення структури керуючої і керованої систем у державному управлінні;

5) містять елементи розпорядництва, тобто оперативного регулювання управлінських відносин, що виникають з приводу здійснення повноважень державних органів і посадових осіб. Правові акти управління (накази, розпорядження, укази, інструкції, правила тощо) спрямовані на забезпечення режиму належної державної діяльності;

6) встановлюють управлінські правила, тобто забезпечують управління (закріплення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів — державних службовців, посадових осіб, інших керованих суб'єктів), а також загальне управління (визначення змісту державної діяльності, наприклад, управлінської);

7) мають координаційний потенціал — узгодження діяльності різних державних органів для досягнення загальних цілей і завдань державного управління;

8) регламентують порядок проведення нагляду та контролю в різних галузях або сферах, перевірки відповідності фактично-

го стану системи державного управління та її структури необхідному стандарту і рівневі, вивчають і оцінюють результати загального функціонування державних органів, а також конкретних дій суб'єктів управління;

9) виконують регулюючу функцію, тобто використовують методи та способи управління в процесі організації системи державного управління та її функціонування, а також встановлюють загальнообов'язкові вимоги та процедури для об'єктів управління і різних суб'єктів права з метою забезпечення громадського порядку, безпеки, рівності учасників економічних відносин, основ демократичної конкурентності, прав і свобод громадян. Подібні акти управління можуть також видаватися з різних питань щоденної управлінської діяльності (з питань освіти, культури, економіки і фінансів, оподаткування, анти-монопольної діяльності, питань державної служби тощо.).

Залежно від сфери застосування акти управління поділяються на групи, які належать до конкретної сфери, галузі або підгалузі публічного управління. Традиційно державне управління підрозділяється на кілька сфер: управління у сфері економіки, у соціально-культурній сфері та у сфері адміністративно-політичній. У кожній з цих великих сфер можуть бути виділені і більш дрібні утворення, наприклад, управління у галузі внутрішніх справ, у галузі юстиції, у галузі соціального захисту населення.

Від дії актів управління у просторі (території дії) їх можна виділити на:

а) адміністративні акти, що поширюють свою дію в межах певної території: — на всю територію України (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України);

б) адміністративні акти, що поширюють свою дію на територію областей (територіальні або регіональні, сюди належать, наприклад, постанови голови держадміністрації Київської області) або декількох суб'єктів (міжтериторіальні або між-регіональні; сюди належать, наприклад, акти командування військового округу; акти, прийняті на загальному засіданні глав держадміністрацій областей);

в) адміністративні акти, що поширюють свою дію на територію районів (наприклад, акти управління голови держадміністрації району; постанова про введення карантину);

г) адміністративні акти локального характеру (поширюються на частину території, на одну адміністративну установу, на конкретний трудовий колектив тощо). Такі локальні правові акти управління можуть прийматися органами виконавчої влади для регламентації внутрішньоорганізаційних відносин. З цього погляду локальні акти можна назвати внутрішньоорганізаційними адміністративними актами, тобто такими, що поширюють свою дію тільки на співробітників апарату якогось органу виконавчої влади, наприклад, на співробітників апарату Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, апарату органів виконавчої влади.

Акти управління мають велике внутрішньоорганізаційне значення, оскільки вони є головними нормативними передумовами для організації ефективної управлінської роботи у відповідних органах управління. Вони встановлюють загальні правила роботи, правила підготовки співробітників для практичної діяльності.

Локальні правові акти управління (внутрішньоорганізаційні) приймаються також адміністрацією підприємств, установ та організацій і регулюють діяльність підпорядкованого їй персоналу та регламентують порядок здійснення діяльності, загальні вимоги, індивідуальні доручення або розпорядження, що діють у межах тільки даної установи, підприємства, організації.

Внутрішньоорганізаційні (локальні) акти управління характеризуються меншою мірою залежно від свого юридичного змісту, цілей і завдань, ніж акти публічного управління, тобто їх юридичне значення більшою мірою зосереджується на регламентації внутрішніх відносин, а не відносин державного впливу на зовнішнє управлінське середовище або на зовнішні суспільні відносини.

Залежно від дати початку дії актів їх можна розділити на акти, що:

- а) негайно набирають сили, тобто з моменту їхнього підписання;
- б) із дати, зазначеної в самому акті;
- в) у строк, зазначений в іншому адміністративному акті;
- г) з моменту державної реєстрації та опублікування в нормативно встановленому порядку.

Залежно від дії в часі (строку дії) акти управління можна поділити на три групи:

1) безстрокові, тобто коли строк дії актів точно не встановлений, їх можна застосовувати протягом необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть скасовані у законному порядку;

2) строкові, тобто акти, у яких встановлений строк їх дії. Після закінчення даного строку акт управління втрачає свою силу;

3) тимчасові, тобто акти управління, що діють протягом невизначеного, але, як правило, нетривалого часу, при цьому в самій назві таких актів визначається їхній тимчасовий характер, тобто до того моменту, поки не будуть розроблені нові правила. Тимчасовими актами управління будуть вважатися також адміністративні акти, видані у зв'язку з виникненням конкретних обставин, що стали підставами для видання такого акта управління. Наприклад, прийняття акта управління у зв'язку з оголошенням надзвичайного стану, виникненням стихійного лиха. У цих випадках акт управління діє до кінця дії режиму надзвичайного стану, припинення стихійного лиха.

Нормативні акти управління можуть видаватися із зазначеним строком дії або без нього. При настанні зазначеного строку акти припиняють свою дію, якщо їх строк не було продовжено. Акти, що не містять зазначеного строку дії, зберігають чинність доти, поки не скасовані або не замінені іншими актами.

Залежно від форми вираження адміністративні акти управління можна поділити на:

- а) словесні (письмові й усні);
- б) конклюдентні.

Письмовий адміністративний акт являє собою оформлений відповідно до встановлених вимог письмовий документ, у якому записані вимоги, розпорядження, положення, правила і т.ін.

Усні адміністративні акти (накази, розпорядження, команди, вказівки тощо) не вимагають відповідного письмового оформлення, оскільки вони призначені для швидкого й оперативного втручання в поточне управління з метою вирішення щоденних управлінських завдань і виконання найбільш загальних функцій управління, а також для безпосереднього управління в тій чи іншій сфері управління чи діяльності.

Усні адміністративні акти повинні виконуватися усіма, кому вони адресовані, за винятком випадків видачі усних розпоряджень, що свідомо тягнуть за собою шкідливі для суспільства,

держави і громадян наслідки (незначні акти). Невиконання усного розпорядження або наказу, неналежне виконання або відмова від їх виконання може спричинити застосування встановлених законом заходів юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної).

У Збройних Силах України у службових відносинах між командирами і підлеглими правовий акт нерідко висловлюється в усній формі, що цілком виправдано у воєнний час, але не повинно застосовуватися в мирний, оскільки думка керівника, коротко виражена в усній формі, може не так трактуватися і виконуватися підлеглими. Це може також негативно позначитися на військовій дисципліні в цілому.

Усе більше застосування знаходить конклюдентна форма правових актів: дорожні знаки, спеціальні сигнали і позначення, звуковий і шумовий сигнали тощо. У даному випадку волевиявлення пануючого суб'єкта знаходить своє вираження в конкретних жестах, знаках, сигналах. Наприклад, до таких актів можна віднести: сигнали і спеціальні знаки на повітряному, залізничному, морському і річковому транспорті, що застосовуються з метою забезпечення безпеки руху різних транспортних засобів; «зелений коридор» у міжнародних аеропортах, коли пасажир вибирає за своїм розсудом вид митного огляду (у даному випадку конклюдентний акт виражений у формі пропозиції, а не розпорядження, вказівки або заборони); жести співробітника ДАІ, котрий регулює рух транспорту і пішоходів.

Усі ці та інші конклюдентні адміністративні акти повинні бути обов'язково виконані тими, кому вони адресовані; у випадку невиконання або неналежного виконання цих «вказівок» або «заборони» вони тягнуть за собою юридичні наслідки. При їх виконанні адміністративно-правові відносини виникають, змінюються або припиняються.

Залежно від характеру компетенції органів, що приймають правові акти управління, на нашу думку, можна виділити:

1) акти управління органів загального управління (постанови Кабінету Міністрів України, обласної державної адміністрації). Ці акти завжди видаються органами державного управління так званої загальної компетенції, тобто вони регламентують найважливіші питання державного управління у всіх сферах і галузях управління, мають завжди більш важливе значення, ніж акти підпорядкованих органам загальної компетенції

інших органів управління (міністерств, інших відомств, відділів і управлінь адміністрацій). У цих актах реалізуються, як правило, найзагальніші функції і вирішуються найголовніші завдання публічного управління. Такі адміністративні акти приймаються спеціальними органами галузевого і міжгалузевого управління з метою конкретизації рішень, прийнятих органами загальної компетенції;

2) акти управління органів галузевого управління (накази міністра, голови державного комітету, керівників служб). Ці адміністративні акти регламентують суспільні відносини або вирішують спори (справи), що виникають виключно в якійсь конкретній галузі державного управління;

3) акти управління органів міжгалузевого (надвідомчого) управління (наприклад, накази Держстандарту України). Ці акти приймаються органами так званої міжгалузевої компетенції і спрямовані, насамперед, на вирішення питань, що мають найважливіше значення для декількох галузей або сфер державного управління. Дані адміністративні акти мають важливе практичне значення і підлягають обов'язковому виконанню усіма адресатами: громадянами, міністерствами, іншими відомствами, органами регіонального державного управління тощо. Акти міжвідомчого характеру приймаються декількома державними органами, коли розглядаються питання надвідомчого характеру, встановлюється єдиний для всіх масштаб відносин контролю і нагляду та визначаються однакові правила діяльності.

Іноді в понятті компетенції міститься такий критерій, як обсяг компетенції. Очевидно, що характер компетенції і обсяг компетенції — деякою мірою поняття різні. На підставі обсягу компетенції можна виділити:

а) дискреційні акти управління, що приймаються в умовах широкої адміністративної свободи органу або посадової особи. У даному випадку суб'єкт управління має можливість за своїм розсудом, ґрунтуючись на вимогах законів та інших нормативних актів, і разом з тим з огляду на численні фактори, що впливають на рішення, прийняти більш обґрунтоване і обдумане рішення. Однак «ширина розсуду» має межі, встановлені законодавством;

б) акти управління, які є результатом вибору суб'єктом управління одного із запропонованих законом або іншим нормативним актом рішень, тобто при розгляді даної адмі-

ністративної справи суб'єкт управління наділений так званими «альтернативними повноваженнями» (наприклад, посадова особа, розглядаючи скаргу, може прийняти одне з передбачених законом рішень: залишити скаргу без задоволення або задовольнити її, при цьому скасувавши оскаржуване рішення);

4) акти управління, що видаються контрольно-наглядовими органами (інструкції Держмісттехнагляду, Держенергонагляду, Санітарно-епідеміологічного нагляду тощо). Ці нормативні правові акти містять найважливіші положення про наглядову діяльність, межі і завдання здійснення нагляду, порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності, процедуру застосування заходу адміністративного примусу за невиконання законних розпоряджень або при здійсненні адміністративних правопорушень [131, с. 40—64].

Установлена за конкретним органом виконавчої влади компетенція щодо прийняття відповідних адміністративних актів одночасно підкреслює індивідуальний характер їх прийняття, тобто акти управління приймаються тільки тими органами, яким наданий відповідний обсяг правотворчої або правозастосовчої компетенції.

Критерієм класифікації актів управління, як говорилося вище, можуть бути також органи, що приймають акти управління, та їх найменування. Відповідно до чинного адміністративного законодавства кожен орган виконавчої влади або кожна посадова особа, наділена повноваженнями приймати акти управління, має право приймати тільки визначені види адміністративних актів. Таких видів налічується чотири групи.

1. Акти управління, видані Президентом України. Відповідно до конституційних норм Президент України видає укази і розпорядження (частина третя ст. 106 Конституції України). Він призначає на визначені посади і звільняє посадових осіб, призначає і звільняє з посади посадових осіб вищого командування Збройних Сил України, формує Адміністрацію Президента України тощо.

В указах Президента України містяться найважливіші рішення з різних питань суспільного життя. Вони характеризуються нормативним змістом, встановленням загальнообов'язкових правил поведінки. В указах можуть встановлюватися і конкретні рішення з індивідуальних питань, наприклад, укази про призначення суддів. У розпорядженнях Президента

України зазначені лише індивідуальні вказівки або рішення індивідуальних справ.

2. Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження (частина перша ст. 117 Конституції України). Акти, які носять нормативний характер, видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти з оперативних та інших поточних питань, які не носять нормативний характер, видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

3. Органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, служби тощо) можуть видавати: 1) постанови, 2) накази, 3) розпорядження, 4) правила, 5) інструкції і 6) положення (видання нормативних правових актів у вигляді листів і телеграм не допускається). Здається, що положення відносно можливості прийняття конкретних адміністративних актів кожним органом виконавчої влади повинні бути записані у відповідному законі або в положенні, що встановлює правовий статус цього органу. Порядок прийняття органами виконавчої влади таких актів встановлюється відповідними нормативними актами як Кабінетом Міністрів України, так і самим органом виконавчої влади. Правда, на сьогоднішній день ще не повною мірою діє законодавство, яке відображає систему і структуру органів виконавчої влади, їхню детальну компетенцію, основні цілі і завдання цих органів, права і обов'язки.

4. Глави державних адміністрацій областей України видають постанови і розпорядження. Утворені в структурі обласних державних адміністрацій органи (відділи, управління, головні управління, департаменти тощо) наділені правом видавати накази, розпорядження і т. ін. [131, с. 40—64].

За вказаним критерієм класифікації — суб'єкт прийняття акта управління — можливо також виділити колегіальні і одноособові адміністративні акти.

Колегіальні акти управління приймаються колегіальним органом на спеціальному засіданні за результатами проведеного голосування. Спосіб та процедура голосування можуть встановлюватися нормативними актами і відрізнятися один від одного.

Як правило, колегіальні акти управління приймаються у формі постанов, спрямованих на вирішення головних, важливих і загальних питань адміністрування. Ці ж органи управління без колегіального обговорення можуть видавати розпо-

рядження з нескладних питань так званого організаційного або поточного управління.

Керівники єдиноначальних органів виконавчої влади видають, як правило, накази і розпорядження, що можуть мати різний адміністративний зміст, тобто можуть бути звернені як до підлеглих співробітників (до державних і самоврядних службовців), так і бути адресованими необмеженому колу осіб (фізичних і юридичних). До того ж вони можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

Одноособові акти зустрічаються на практиці набагато частіше колегіальних, оскільки саме законодавство передбачає можливість видання посадовими особами таких актів управління. Варто підкреслити, що часто одноособовий акт (або постанова, підписана одною посадовою особою) є результатом колективно-го обговорення, аналізу, узгодження або навіть затвердження.

Колегіальна форма прийняття акта управління традиційно характеризується широкою демократичністю, однак у випадку прийняття рішення одноособово навряд чи варто вказувати як на «недолік» відсутність демократичності у його прийнятті. Сама природа практичного публічного управління, побудованого на відомих демократичних принципах, а головне, законодавче встановлення процедури прийняття акта багато в чому забезпечують прийняття законного, обґрунтованого, такого, що відповідає публічним інтересам, адміністративного акта. Можна ще помітити, що на практиці неефективних колегіальних рішень зустрічається, на жаль, не менше, ніж непродуманих і неправильних індивідуальних адміністративних актів.

Серед актів управління часто зустрічаються акти, що прийняті не одним, а декількома органами державного управління. Тут йдеться про спільні адміністративні акти — накази або інструкції.

Залежно від ступеня відповідності законам (дотримання вимог принципу законності), юридичній значущості і дійсності адміністративні акти можна розділити на правомірні, заперечні і незначні.

1. Правомірні, або законні (правильні, соціально значущі, необхідні, обґрунтовані, такі, які приносять суспільству, державі і громадянам соціальну користь) акти управління — це адміністративні акти, які відповідають усім вимогам, що ставляться до них для забезпечення їх законності, обґрунтованості,

доцільності і ефективності. Незважаючи на очевидну правомірність і законність того чи іншого адміністративного акта, відповідні суб'єкти завжди мають можливість його оскаржити в адміністративному або судовому порядку.

2. Заперечні акти управління (акти спірного характеру), або неправомірні (незаконні). Іноді в літературі відзначається, що заперечні акти є дефектними актами [18, с. 3]. Навряд чи з цим можна погодитися, тому що тоді кожен чинний адміністративний акт на думку будь-якого суб'єкта управління або громадянина буде дефектним, оскільки оцінюючі категорії і стандарти можуть бути досить різні. Дефектність адміністративного акта, встановлена судом (який визнав його повністю або якусь його частину незаконною і нечинною) або самою адміністрацією (яка вправі скасувати або змінити даний адміністративний акт), може характеризувати його як акт, котрий виданий при недотриманні встановленого порядку прийняття правових актів управління і неправильно регламентує відповідні управлінські відносини. Ознаки дефектності (наприклад, вину особи в учиненні правопорушення) потрібно спочатку довести.

Дефектність акта управління може привести до визнання його фіктивним. Може статися так, що навіть після направлення скарги до суду «заперечний» акт управління буде визнаний незаконним, оскільки кожна сторона має власні уявлення про законність і обґрунтованість адміністративних актів.

Отже, заперечні акти управління, як і закони та інші нормативно-правові акти в обов'язковому порядку підлягають виконанню. Тільки в межах установленної процедури заперечні акти можуть бути визнані незаконними або нечинними. До визнання акта незаконним він продовжує діяти, має відповідні юридичні наслідки, на нього можна посилатися при вирішенні спорів.

Визнання заперечного адміністративного акта незаконним свідчить про недостатньо ефективну роботу адміністрації і недотримання нею вимог законів. У випадку видання органами управління і посадовими особами незаконних актів управління в самій адміністрації та органах управління, як правило, робляться відповідні висновки. Залежно від обраного критерію заперечні акти варто називати «незаконними» або «неправомірними», оскільки за своїм юридичним характером вони мають ті чи інші недоліки.

3. Незначні адміністративні акти («нікчемні», протиправні акти) — це акти нечинні і незаконні з моменту їх «видання» або «прийняття», бо абсурдність, неприйнятність і невідповідність публічним інтересам, відсутність юридичної обробки акта настільки очевидні, що не вимагають юридичної кваліфікації і спеціального доказування цього факту. Тому протиправні акти не мають потреби в скасуванні і не підлягають ніякому «виправленню». Таким чином, ці акти управління можуть з самого початку не виконуватися тими, кому вони адресовані. Навпаки, при їхньому виконанні може настати юридична відповідальність за виконання, оскільки іноді виконання такого акта управління одночасно призводить до злочину або іншого правопорушення (наприклад, начальник РУВС видає розпорядження про адміністративний арешт громадянина Х., засвідомо знаючи про його невинність; голова адміністрації області підписує постанову про введення в області не передбаченого законами податку; міністр внутрішніх справ видає інструкцію про порядок вилучення в деяких громадян паспортів тощо).

Підлеглі несуть передбачену законом відповідальність за виконання незначного акта у випадку настання негативних наслідків. У дисциплінарному порядку службовці можуть відповідати і при відсутності серйозних негативних наслідків.

З формальної точки зору незначними будуть ті адміністративні акти, що:

— порушують правові норми, нечітко і неоднозначно встановлюють відповідні правила поведінки, загальнозначущі положення або вимоги;

— не мають законних підстав і передумов для видання адміністративного акта, тобто сама його соціальна значущість і необхідність не впливає ні з яких документів або нормативних актів;

— були прийняті особою або органом публічної влади, які не мають на те повноважень і компетенції;

— містять вимоги про вчинення правопорушення.

У випадку недотримання процесуальних правил і вимог управлінського процесу при виданні адміністративних актів навряд чи можна говорити про їх споконвічну «незначність», оскільки за своїм юридичним змістом вони можуть бути і законними, і соціально значущими, і обґрунтованими. Більше того, з формальної точки зору визнаються незначними і відомчі

адміністративні акти, що підлягають державній реєстрації, але з тих чи інших обставин не зареєстровані в Міністерстві юстиції України.

Акти управління класифікуються також залежно від способу охорони актів управління [69, с. 273—274] або виду юридичної відповідальності за порушення вимог адміністративного акта, розпоряджень і правил. При цьому вони поділяються на:

1) акти управління, що охороняються заходами дисциплінарної відповідальності. У даному випадку йдеться про акти, що встановлюють можливість і межі застосування дисциплінарної влади (дисциплінарного примусу) керівника стосовно підлеглих державних і самоврядних службовців. За невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків виконавчим органом або відповідною посадовою особою на винну особу можуть бути накладені дисциплінарні стягнення в порядку, встановленому нормативними актами;

2) акти управління, що охороняються заходами адміністративної відповідальності. Як правило, такого роду адміністративні акти містять загальнообов'язкові правила поведінки у різних сферах державного управління та адресуються спеціальним суб'єктам;

3) залежно від визначення відповідальності за порушення розпоряджень правових актів управління можна виділити також акти, котрі передбачають як дисциплінарну, так і адміністративну відповідальність. Якщо адміністративні акти охороняються дисциплінарними й адміністративними санкціями, то не можна виключити і можливість охорони таких актів управління за допомогою кримінально-правових актів, бо застосування кримінальної відповідальності на відміну від адміністративної відповідальності за порушення тих самих нормативних актів управління розмежовується лише за ступенем суспільної небезпечності правопорушення і заподіяної шкоди охоронюваним суспільним відносинам.

Іноді в літературі розмежовуються акти управління, що діють за колом осіб: акти загального значення (республіканські, обласні); міжвідомчі акти; внутрішньовідомчі акти [18, с. 11]. Дана класифікація видається нам суперечливою, бо критерії, покладені в основу класифікації, — коло осіб — не відповідають змісту різних груп: в актах загального значення критерій розмежування — не коло осіб, а саме значення акта; міжвідомчі

акти — це акти, що діють у системі управління між різними відомствами; те ж саме стосується і внутрішніх відомчих актів.

Іншими словами, «коло осіб» як критерій розмежування актів суперечливий, оскільки тоді в це коло могли б також увійти, наприклад, фізичні і юридичні особи.

4.3.4. Юридичне значення правового акта управління

Юридичне значення адміністративних актів полягає в тому, щоб показати їх правову роль в юридичній практиці не тільки органів державного управління та органів місцевого самоврядування, але й органів законодавчої (представницької) і судової влади.

Розкриття юридичного значення актів управління дозволить відповісти, наприклад, на питання про те, для чого потрібні акти управління в системі практичного управління, чи можуть вони сприяти поліпшенню механізму правового регулювання тощо. У результаті такого аналізу можна виділити наступні аспекти юридичного значення адміністративних актів:

1) вони виступають як юридичні фактори, тобто є фактичними підставами для формування нових правовідносин, зміни або скасування старих відносин, створення нового правового статусу різних суб'єктів права (наприклад, видання наказу про призначення громадянина на посаду державного службовця є реальною підставою для формування його нового статусу — правового статусу державного службовця);

2) будучи нормативними актами, вони встановлюють, змінюють або скасовують норми права, регулюють суспільні відносини для необмеженого кола осіб, визначають порядок управління, можливість накладення адміністративних стягнень. Нормативні або індивідуальні акти управління можуть регламентувати поведінку того чи іншого суб'єкта, причому часто покладаючи на нього конкретні обов'язки або надаючи певні права (або ж встановлюючи і те, й інше);

3) акти управління можуть слугувати правовою і фактичною підставою для підготовки та видання інших адміністративних актів (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України є підставою для видання міністерством або різними відомствами конкретизуючих адміністративних актів);



Рис. 4.1. Органи, що мають повноваження приймати закони та інші нормативні акти

4) вони можуть бути юридичними документами, доказами в юридичному процесі (при розгляді судом цивільної, кримінальної або іншої справи), однією з підстав порушення судової справи;

5) вони можуть бути найважливішою умовою для вчинення тих чи інших дій, а також для реальної дії інших правових актів і реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб (наприклад, видача місцевою адміністрацією рішення про державну реєстрацію юридичної особи дає можливість такій особі брати участь у різних цивільно-правових і адміністративно-правових відносинах);

6) вони є правовими засобами [87, с. 4—16]: проведення сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері; проведення адміністративної реформи; досягнення цілей державного управління; здійснення позитивного функціонування органів виконавчої влади, посадових осіб, державних і самоврядних службовців; юридичного захисту прав і свобод громадян.

Юридичне значення правового акта управління полягає також у тому, що в системі джерел права він посідає друге по значущості місце після законодавчих актів [83].

Органи виконавчої влади, здійснюючи свої повноваження, видають правові норми, які повинні ґрунтуватися на законах і не суперечити їм. Акти управління лише конкретизують, розвивають і доповнюють положення законодавчих актів. У випадку невідповідності акта управління закону перший повинен бути приведений у відповідність із законом. Разом з тим акти управління як підзаконні акти мають примусову силу, є джерелами права.

Правовий акт управління, виданий органами виконавчої влади (або посадовими особами), відрізняється від інших актів державних органів і громадських об'єднань.

У загальній системі правових актів закон має вищу юридичну силу [54, с. 8—10; 75, с. 34—40]. В основі співвідношення і розмежування закону і правового акта управління як підзаконного акта знаходяться як мінімум п'ять найважливіших положень:

— по-перше, закони і адміністративні акти являють собою розвиток на практичному рівні встановленого в Конституції України поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, тобто кожна гілка державної влади функціонує «за допомогою» відпо-

відних нормативних актів: законодавча — приймаючи закони, а виконавча — виконуючи положення цих законів за допомогою прийняття власних адміністративних актів, тим самим доводячи практично ці закони до тих індивідуумів, яким вони адресовані;

— по-друге, закони і правові акти управління служать головними засобами здійснення компетенції, вирішення завдань і виконання функцій відповідних державних органів, тобто органів законодавчої і виконавчої влади [75, с. 35; 121, с. 33—38]. Тому адміністративний акт характеризується насамперед своєю управлінською спрямованістю і сутністю;

— по-третє, закони та адміністративні акти посідають найважливіше місце в правовій системі держави, будучи її частиною і забезпечуючи її існування;

— по-четверте, правові акти управління — це результат правозастосовчої, контрольної-наглядової або адміністративної діяльності, або необхідності застосування на практиці положення того чи іншого закону;

— по-п'яте, очевидна різниця мети закону і правового акта управління.

Головною метою закону є правова регламентація відповідних суспільних відносин, адміністративних актів — розвиток (або поглиблення) нормативного регулювання відповідних суспільних відносин, що вже стали предметом законодавчої регламентації, або необхідність застосування законодавчих положень у кожному конкретному випадку для регулювання одиничних випадків управлінської практики, тобто безпосереднє застосування законодавчих положень.

Відмінність між законами і правовими актами управління можна показати наступним чином.

1. Акт управління носить підзаконний характер, бо він видається на основі та для виконання положень законодавчих актів. Тут важлива проблема так званого адміністративного закону (закону, спрямованого на правову регламентацію управлінських відносин або відносин, безпосередньо пов'язаних зі здійсненням виконавчої влади або публічного управління), що є найважливішим джерелом адміністративного права.

Акти управління, конкретизуючи адміністративні закони, деталізують і уточнюють положення законодавчих актів, наприклад при встановленні порядку і правил у сфері державного

управління, державного контролю, адміністративно-правової юрисдикції. Таким чином, акти управління спрямовані на вирішення конкретних завдань, регламентують конкретну специфічну частину суспільних і державних відносин і, отже, є вторинними стосовно законів.

2. Закон є актом вищої юридичної сили і приймається парламентом країни (органами законодавчої (представницької) влади).

Закони регламентують найважливіші сфери суспільного і державного життя [102, с. 149—153]. Правовий акт управління в найбільш вузькому розумінні приймається органами публічного управління (органами виконавчої влади, виконавчо-розпорядницькими органами), хоча акти управління приймаються також органами судової і законодавчої влади для регламентації своїх внутрішніх відносин (внутрішньоорганізаційні акти управління).

Необхідно розмежовувати підстави прийняття законів і правових актів управління. Звичайно, у законі важко встановити перелік підстав прийняття адміністративних актів, однак самі загальні підстави усе-таки повинні бути в ньому встановлені, наприклад, у Законі «Про нормативні правові акти України» або Адміністративному процесуальному кодексі України. Тут усе залежатиме від того, яку модель управлінського закону і закону про нормативні правові акти вибере законодавець.

Прийняття адміністративного акта характеризується, як правило, менш складною правотворчою процедурою; при необхідності в акти управління порівняно легко вносити зміни і робити доповнення, оскільки управлінські реалії досить швидко змінюються і вимагають внесення в управлінські акти відповідних виправлень.

Для практики публічного управління в першу чергу необхідно забезпечити дію відповідних положень законів. Потім варто аналізувати чинні в цій сфері правові акти управління — укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти інших органів виконавчої влади. Разом з тим потрібно домагатися правильного співвідношення законів і підзаконних актів у системі адміністративного-правового регулювання. У випадку виявлення суперечностей у загальній системі законів і підзаконних актів на різних рівнях доцільно використовувати наявні правові засоби для забезпечення законного їх сполучення.

ня: звернення з відповідною пропозицією або заявою до Конституційного Суду України або до суду загальної юрисдикції чи у відповідні органи виконавчої влади.

Сучасний розвиток адміністративної правотворчості (як і всієї підзаконної нормотворчості), на жаль, характеризується відсутністю наукової та управлінської стратегії, розмиванням цілей і завдань такої нормотворчості, поверхневим ставленням до наявних науково-теоретичних положень у сфері створення нормативних актів. Усе це призводить до виникнення проблем у самій правовій системі, породжує колізії, які необхідно вирішувати [14].

Існують і зовнішні фактори, що впливають на створення колізійних відносин у сфері взаємостосунків законів і адміністративних актів. До них, наприклад, належать недоречне і пагубне для країни протиборство гілок державної влади на всіх рівнях. Заходи, що вживаються в даний час для зміцнення державної влади, здійснення адміністративної реформи, посилення ретельності та дисципліни в системі державного управління, — усе це може позитивно впливати також і на процес адміністративної нормотворчості.

Встановлюючи принцип поділу державної влади, законодавець допускає «змагання» і урівноважування. Ми маємо на увазі «незаконну» і недоцільну «боротьбу» гілок державної влади одна з одною, коли за допомогою різних засобів представники цих гілок намагаються розв'язати проблему на свою користь, забуваючи про загальнодержавні і суспільні інтереси. Ситуація помітно погіршується, цей процес поєднаний з корупцією, з бажанням реалізувати корпоративні інтереси, з лобіюванням потрібних якій-небудь стороні нормативних актів. У результаті як законодавчі органи, так і органи виконавчої влади намагаються приймати відповідні правові акти, нерідко порушуючи при цьому встановлену компетенцію їх видання.

Так, парламент може прийняти закон, хоча відповідно до нормативних актів вирішення даного питання належить до компетенції Президента України або Кабінету Міністрів України. Як приклад можна навести прийняття Верховною Радою України Закону України від 17 березня 1999 р. «Про внесення змін до Закону України „Про ціни і ціноутворення“». Рішенням Конституційного Суду України від 10 лютого 2000 р. № 2-рп/2000 окремі положення цього Закону визнані неконституційними. Зокрема,

не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення частини третьої ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення» стосовно встановлення Кабінетом Міністрів України цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку за погодженням з Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст.ст. 85, 87 Конституції України.

Погодження Кабінетом Міністрів України цін і тарифів з Верховною Радою України, як цього вимагає частина третя ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення», не впливає з контрольних повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України; Верховна Рада України, зобов'язавши Кабінет Міністрів України встановлювати ціни у цій сфері за погодженням з нею, вийшла за межі своїх повноважень, визначених Конституцією України [172, с. 24—29].

3. Зміна законодавчого акта, що є основою відповідного акта управління, веде до обов'язкової зміни і самого акта управління, тобто буде потреба в приведенні його у відповідність з новими положеннями закону, оскільки він був прийнятий для виконання цього закону. При цьому необхідно, щоб зміни закону стосувалися юридичного змісту відповідного акта управління.

Разом з тим сам акт управління або його зміна (відновлення) не спричиняє зміни закону, на базі якого він був виданий. Однак внесення змін в акти управління може бути викликано і безпосередніми управлінськими причинами, наприклад необхідністю автоматизації і поглиблення комп'ютеризації державного управління, зміною адміністративних процедур, модернізацією публічного управління, появою нових методів управління і координації в системі управління тощо.

4. Процедура зміни законодавчого акта (внесення в нього змін і доповнень) більш складна, ніж процедура зміни правового акта управління. Це пов'язано з особливостями як законодавчого процесу, так і адміністративної правотворчості.

5. Керуючись нормами і положеннями законодавчих актів, уповноважені суб'єкти в порядку оспорування акта управління можуть скасувати його або призупинити його дію.

Стосовно судових актів, то за своїми правовими властивостями вони (вирок, рішення, ухвала, постанова) є актами державного органу, який здійснює правосуддя, розглядає кримінальні, цивільні, господарські, адміністративні справи і справи про адміністративні проступки, застосовує норми чинного права до конкретних осіб, які вчинили правопорушення, а також вирішує спори між різними суб'єктами права, що виникають у сфері реалізації функцій державного управління.

Метою прийняття судового акта є встановлення вини тієї чи іншої особи в учиненні правопорушення, законне та обґрунтоване вирішення тієї чи іншої справи, а також розгляд спору. Судове рішення — це результат здійснення судової влади, правова форма здійснення правосуддя, тоді як адміністративний акт — це результат здійснення державного управління або місцевого самоврядування, правова форма управління. Адміністративний акт може бути доказом у судовому процесі при розгляді цивільних, житлових, трудових, податкових і адміністративних справ.

Підставою для прийняття судового акта є вчинене правопорушення або спір про право, що виник між різними суб'єктами. Підставою прийняття актів управління є необхідність здійснення позитивної управлінської діяльності або спір (справа), що виник у сфері управління.

Судовий акт завжди виступає індивідуальним правовим актом, що вирішує конкретну справу або спір. Акт управління може бути і нормативним актом управління, в якому встановлюються норми права.

Судовий акт спрямований на з'ясування істини у судовій справі між сторонами, між якими виник спір, і, як правило, рішення приймається завжди на користь одної із сторін, тобто в даному випадку судовий акт приймається у процесі вирішення спору по суті, основою якого є, як це часто буває, незаконні дії або прийняті рішення, тобто судові акти породжуються «негативною» практикою діяльності багатьох суб'єктів права, у той час як адміністративні акти приймаються, як правило, в межах здійснення «позитивної» управлінської діяльності, забезпечуючи задоволення публічних інтересів.

Порядок прийняття судових актів відрізняється від порядку прийняття актів управління. По-перше, процедура прийняття обох правових актів регламентується різними процесуальними законодавчими або іншими нормативними актами: судовою

рішення приймається, наприклад, у межах адміністративного, кримінального, цивільного, господарського або конституційного судочинства, в той час як правовий акт управління — у межах, встановлених адміністративно-процесуальним законодавством (у межах управлінського процесу). По-друге, судові акти приймаються (вироки виносяться, рішення постановляються) судами (незалежними суддями) на підставі законів і без будь-якого підпорядкування, тоді як правові акти управління приймаються органами управління, з підпорядкуванням не тільки законам і його вимогам, а й розпорядженням вищих органів управління, а також положенням нормативно-правових актів управління.

Наслідком прийняття судового акта в деяких випадках може бути скасування або призупинення дії адміністративного акта, у той час як акт управління як результат діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ніколи не може змінити судового акта.

Судовий акт не може бути змінений і переглянутий тим же самим судом (суддею) зі своєї ініціативи, в той час як акти управління можуть бути скасовані, змінені, переглянуті органом публічного управління або посадовими особами, які їх прийняли.

Важливою характеристикою судових актів є те, що вони можуть конкретизувати як акти управління, так і самі законодавчі акти. Суди наділені правом перевірки законів і актів управління, а також правом визнання їх незаконними (недійсними).

Разом з тим судові акти повинні видаватися на основі закону. Суди застосовують закон, виконують його вимоги. «Законодавець, орган управління у своїй нормотворчій діяльності можуть залишити ту чи іншу сферу суспільних відносин поза правовим регулюванням. Але коли суд зустрічається з подібною прогалиною, він не може ухилитися від вирішення питання. Суд, розглядаючи спір, заповнює прогалини в регулюванні. Суд у цих випадках доопрацьовує (виконує) роботу законодавчої і виконавчої влади» [83, с. 56; 81, с. 13—19; 90, с. 11—21].

Акти громадських об'єднань, недержавних і комерційних організацій не мають державно-владного характеру і їм не властиві риси правових актів управління, що видаються органами виконавчої влади. Але іноді держава надає (делегує) на підставі законодавчого або іншого правового акта громадському об'єднанню виконання державно-владних повноважень (від

імені самої держави). Тоді акти даних організацій можуть мати державно-владне значення.

Акти громадських та інших недержавних об'єднань і організацій видаються від імені цих організацій з метою регулювання тих чи інших питань їх діяльності. Як об'єкти актів суспільних об'єднань виступають внутрішні відносини організації. Ці акти поширюють свою дію тільки на членів даної організації. Забезпечення дії актів громадського об'єднання ґрунтується на внутрішніх механізмах і засобах самого об'єднання.

Доцільно коротко висвітлити роль і значення актів органів територіального громадського самоврядування. Цей вид актів приймається органами територіального громадського самоврядування. Статути можуть містити положення, що передбачають прийняття визначених рішень винятково на зборах громадян.

Громадське самоврядування необхідно відмежовувати від самої публічної самоврядної влади, що є більш вищим рівнем порівняно з громадською самодіяльністю. Тому акти органів територіального громадського самоврядування, які створюються населенням визначеної частини самоврядування для самостійного і під свою відповідальність здійснення самоврядування і власних принципів з питань місцевого значення, є обов'язковими для виконання тільки для відповідної частини самоврядування, вони не характеризуються ознакою загальнообов'язковості і не мають для цього відповідної юридичної сили (це поширюється і на прийнятий статут органів територіального громадського самоврядування або положення територіального громадського самоврядування).

Отже, на відміну від нормативних правових актів органів самоврядування акти органів територіального громадського самоврядування не входять у систему правових основ організації і діяльності місцевого самоврядування.

На відміну від цивільно-правового договору, який укладається конкретними особами (сторонами) у результаті добровільного взаємного волевиявлення, адміністративні акти приймаються в багатьох випадках поза залежністю від бажання і згоди суб'єктів права, яким вони адресуються. Цивільний кодекс України визначає, що правові акти управління є однією з основ виникнення цивільних прав і обов'язків, а невиконання положень адміністративного акта спричиняє застосування примусових заходів у порядку, визначеному адміністративно-правовими нормами.

Невиконання договірних зобов'язань тягне за собою відповідальність, встановлену нормами цивільного права, в той час як невиконання положень адміністративного акта спричиняє застосування примусових заходів у порядку, визначеному адміністративно-правовими нормами.

Правові акти управління істотно відрізняються і від документів, що мають юридичне значення, і від службових документів [73, с. 170]. Документи, що мають важливе юридичне значення, складаються за встановленою формою і містять відомості, що стосуються конкретного факту (певної справи), наприклад, протокол про порушення митних правил, диплом про закінчення вищого навчального закладу, службове посвідчення. Ці документи ніяким чином не впливають на встановлення, зміну або припинення правовідносин. Вони виконують лише констатуючу, підтверджуючу функцію, але не впливають на сам зміст і динаміку правовідносин.

Правові акти управління, будучи одним з видів службових документів, що використовуються в процесі управлінської діяльності, відрізняються від більшості з них за своїм юридичним значенням і правовими властивостям.

Так, службові документи (довідковий матеріал, рапорт, службова записка, доповідна, протокол наради тощо) є важливим джерелом службової інформації, необхідної для здійснення управління або будь-якої іншої діяльності в органах публічної влади, однак юридичного значення вони не мають.

4.3.5. Оскарження правових актів управління

У Конституції України (ст. 1) нашу державу визначено як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову. Стаття 8 Основного Закону містить припис про те, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а в ст. 21 наголошується, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Що стосується органів державної влади й органів місцевого самоврядування, то вони, як і їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

У зв'язку з розвитком правової системи держави, створенням нових правових інститутів публічні (адміністративні) відносини як складова суспільних відносин набувають дедалі більшого

значення в житті суспільства в цілому, окремих індивідуумів, у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Зважаючи на це, особливу увагу слід зосередити на питанні прийняття правових актів управління і, відповідно, можливості їх оскарження у випадках, коли, на думку суб'єкта адміністративно-правових відносин, порушуються або можуть бути порушені його права чи свободи внаслідок видання органом управління такого акта.

Оскарження правових актів управління, виявлення їхньої юридичної обґрунтованості є частиною більш загальної проблеми — про порядок вирішення адміністративно-правових спорів як одного з видів юридичних спорів [60, с. 29—36].

До найважливіших характеристик адміністративно-правових спорів належить те, що вони виникають у процесі реалізації такої правової форми управління, як видання (прийняття) адміністративних актів. Ще потрібно добре попрацювати над розробленням цілісної теорії адміністративно-правового спору. Однак уже тепер цю проблему потрібно творчо осмислювати й обговорювати, оскільки вона стосується багатьох адміністративно-правових інститутів, передусім таких, як «правові акти управління», «державна служба», «адміністративна юстиція».

Протиправний або незаконний адміністративний акт можна вважати одним із видів юридичної помилки, яку вчені-юристи розуміють як об'єктивно протиправний, негативний результат, що перешкоджає реалізації прав, свобод та інтересів особи, які охороняються державою. Так, на думку А. Б. Лисюткіна, основні риси юридичної помилки полягають у тому, що вона: 1) призводить до негативного результату внаслідок неправильно усвідомленої вольової поведінки суб'єкта права; 2) має ненавмисний характер; 3) є об'єктивно протиправною; 4) перешкоджає реалізації суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом; 5) вимагає юридичного розгляду [84, с. 129]. Тому незаконний управлінський акт необхідно приводити у відповідність із положеннями закону, тобто виправляти правову помилку, допущену уповноваженою посадовою особою або органом управління при виданні цього акта.

Важливими правовими процесуальними засобами, за допомогою яких акти управління можуть бути скасовані, змінені або їх дія припинена, є: 1) оскарження; 2) перевірка акта самим органом управління чи відповідними посадовими особами з власної ініціативи в межах здійснення контролю. Необхідно зазначити,

що використання цих засобів забезпечення законності актів управління може і не призвести до скасування останніх або визнання їх нечинними (недійсними, незаконними). Це лише засіб з'ясування відповідності такого акта вимогам і положенням законів та інших нормативних правових актів, визначення його юридичної чинності та нормативної обґрунтованості. У разі задоволення скарги або подання прокурора адміністративним судом оскаржуваний акт управління втрачає свою юридичну силу. При цьому активною стороною у процесі з'ясування відповідності акта законам та його скасування є той орган (посадова особа), який розглянув скаргу чи подання прокурора і прийняв позитивне рішення.

Українським законодавством передбачено, що акти управління і дії (бездіяльність) посадових осіб можуть бути оскаржені як у судовому, так і в адміністративному порядку.

Слід зазначити, що в Україні тривалий час не було можливості оскаржувати у суді правові акти управління. Вчені-юристи наголошували, що, надаючи таку можливість, законодавець повинен визначити й відповідні повноваження суду. Наприклад, пропонувалося два варіанти вирішення цієї проблеми: 1) суд перевіряє законність і обґрунтованість адміністративного акта, на підставі чого отримує право визнати його нечинним (недійсним); 2) суд, перевібивши законність і обґрунтованість адміністративного акта, отримує право ухвалити самостійне рішення в адміністративній справі [106, с. 122—126].

Більшість учених, практикуючих юристів і законодавець були схильні вважати правильнішим перший варіант, оскільки закон допускав можливість перевірки судом діяльності органу державного управління (а також скасування акта управління) і, отже, виникала необхідність у розробленні засобів, за допомогою яких захищалося б порушене суб'єктивне право. Однак висловлювалася й думка про недоцільність надання суду повноважень скасовувати адміністративні акти або закривати адміністративні справи [59, с. 21]. Разом з тим ще на початку 70-х рр. минулого століття проблема судового контролю за адміністративними актами тією чи іншою мірою вирішувалася за допомогою надання суду можливості визнавати незаконний адміністративний акт недійсним.

Нині у Конституції України передбачено право кожного оскаржувати в суді рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вони порушують права та свободи громадян (ст. 55).

Право на судовий захист є найважливішим чинником гарантування прав і свобод громадян у сфері діяльності органів публічного управління. Роль судової влади у вирішенні спорів, пов'язаних з актами управління, і надалі зростатиме у зв'язку з тим, що судовий порядок розгляду цих спорів має незаперечні переваги порівняно з адміністративним, оскільки суд — це спеціальний державний орган, що здійснює контроль за законністю та обґрунтованістю прийнятих рішень. Він незалежний від інших гілок влади і ця незалежність гарантована Конституцією України; він не має жодної зацікавленості у кінцевих результатах розгляду спорів; процесуальна форма розгляду судом останніх чітко визначена; принципи судового розгляду є демократичними; громадянин, юридична особа і будь-який орган управління при вирішенні спору у судовому порядку мають однакові процесуальні права та обов'язки.

Особливого значення у сучасній судовій практиці набувають справи про оскарження нормативних актів або окремих їх статей (положень) через невідповідність закону. Новизна справ цієї категорії полягає в тому, що об'єктом судового оскарження є нормативний акт (чи окреме його положення). При цьому судовий захист у таких справах стосується публічних інтересів невизначеного кола осіб, оскільки на нього поширюється сам нормативний акт. За допомогою розгляду справ зазначеної категорії адміністративний суд контролює відповідність нормативних актів, що оскаржуються, іншому нормативному акту, який має більшу юридичну силу і значущість в ієрархії таких актів.

Характер спору (справи), а також процедура його розгляду визначаються нормативною природою акта управління, що оскаржується. Суд спочатку з'ясовує «нормативність» оскаржуваного акта управління і відповідні ознаки, оскільки це має найважливіше значення для розмежування компетенції між адміністративними судами і Конституційним Судом України.

У адміністративних судах розглядаються всі справи про оскарження нормативних правових актів, крім тих, перевірка конституційності яких віднесена виключно до компетенції Конституційного Суду України (ст. 150 Конституції).

Так, Законом від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» визначено межі повноважень Конституційного Суду. У ст. 13 зазначено, що цей судовий орган приймає рішення та дає висновки у справах щодо: 1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республі-

ки Крим; 2) відповідності Конституції України її чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст.ст. 111 та 151 Конституції України; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України. Водночас ст. 14 цього ж Закону конкретизує межі повноважень Конституційного Суду України, вказуючи, що до останніх не належать питання про законність актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

До справ, підвідомчих адміністративними судам, належать, наприклад, справи про визнання такими, що не відповідають чинному законодавству, нормативних правових актів (або окремих їх частин) представницьких (законодавчих), акти виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також міністерств, державних комітетів, служб та інших органів виконавчої влади.

Кількість нормативних актів, що перевіряються адміністративними судами при отриманні ними скарги або вимоги про визнання їх нечинними, досить велика, тому практично неможливо скласти повний перелік таких актів.

Вимога визнати оскаржуваний акт незаконним або таким, що не відповідає ознакам нормативного, як зазначалося вище, розглядається у адміністративному суді. Якщо заявник дотримується правил підсудності при зверненні до адміністративного суду з вимогою визнати нормативний акт або його частину недійсними через їх невідповідність нормативним актам вищого юридичного рівня, то адміністративний суд зобов'язаний прийняти таку заяву, незалежно від того, хто її ініціатор — громадянин чи юридична особа (або громадянин, який має статус приватного підприємця). При розгляді такої заяви насамперед необхідно з'ясувати відповідність (її ступінь, обсяг) цього акта закону. Своїм рішенням адміністративний суд або встановлює нечинність (незаконність, недійсність) нормативного акта чи окремої його частини, або відмовляє в задоволенні заявленої вимоги.

При розгляді адміністративним судом справ про оскарження нормативних правових актів або окремих їх частин немає потреби у з'ясуванні конкретних обставин справи, збиранні та дослідженні доказів. Головне завдання адміністративного су-

ду — перевірити відповідність оскаржуваного правового акта чи його окремої частини положенням (приписам, вимогам) закону. Як відомо, громадянам та організаціям не потрібно доводити незаконність оскаржуваних правових актів, вони зобов'язані довести факт порушення їхніх прав і свобод. Розглядаючи справу, адміністративний суд повинен перевірити повноваження (компетенцію) органу або посадової особи щодо прийняття правового акта, який оскаржується.

Справи про оскарження правових актів, що мають ненормативний характер, залежно від суб'єктного складу учасників і характеру правовідносин теж розглядаються адміністративними судами. Саме до останніх необхідно подавати скарги організаціями, громадянами-підприємцями, а також вимоги прокурора при оскарженні таких актів (або окремих їх частин), що стосуються організацій чи приватних підприємців, але не пов'язані з їх підприємницькою діяльністю.

Резолютивна частина судового рішення у справі про визнання чинного правового акта чи окремої його частини такими, що не відповідають закону, має містити висновок адміністративного суду про задоволення або про відмову в задоволенні заяви заявника чи вимоги прокурора. У разі визнання правового акта або його окремої частини такими, що суперечать закону, адміністративний суд повинен зазначити у резолютивній частині свого рішення, що цей правовий акт (окрема його частина) визнається нечинним і не може застосовуватися з дня набрання судовим рішенням законної сили.

При задоволенні заяви про визнання правового акта (його окремого положення, частини) таким, що не відповідає закону, іншому правовому акту (окремому його положенню, частині), адміністративний суд повинен зазначити у резолютивній частині рішення, що цей акт (чи окреме його положення, частина) визнається недійсним і не викликає правових наслідків з дня його видання. Це означає також, що наслідки визнання акта або окремої його частини (положення) недійсними поширюються на права та обов'язки зацікавлених осіб, що виникли до набрання судовим рішенням законної сили.

До набрання рішенням адміністративного суду законної сили нормативний акт вважається юридично чинним, а після — юридично недійсним, тобто не може мати правових наслідків.

Рішення адміністративного суду у справі про визнання правового акта чи окремого його положення таким, що не від-

повідает чинному законодавству, може бути оскаржене в апеляційному порядку.

Після набрання рішенням адміністративного суду законної сили інші особи, які не були ініціаторами судового оскарження, не можуть оскаржити цей самий нормативний акт до адміністративного суду. Таким чином підвищуються роль і значущість судового рішення у спорах про відповідність закону нормативних актів, прийнятих органами державної виконавчої влади.

Рішення у справі про визнання нормативного правового акта або окремої його частини такими, що не відповідають закону, або повідомлення про таке рішення обов'язково має бути опубліковане в засобах масової інформації, зокрема в тому виданні, де був опублікований цей акт. У деяких випадках адміністративний суд також має право у резолютивній частині рішення зобов'язати редакцію засобу масової інформації опублікувати повідомлення про визнання недійсним правового акта ненормативного характеру, опублікованого в цьому виданні.

Рішення адміністративного суду про визнання правового акта чи окремого його положення такими, що не відповідають чинному законодавству (закону), повинно бути направлене відповідному органу, посадовій особі не пізніше десяти днів після набрання цим рішенням законної сили. Орган влади або посадова особа зобов'язані повідомити адміністративний суд і громадянина про виконання рішення адміністративного суду в місячний строк з дня одержання рішення. Тому адміністративні суди, які прийняли рішення у справі про оскарження правового акта управління чи окремого його положення, зобов'язані контролювати виконання свого рішення.

Наявність у адміністративного суду можливості перевіряти нормативні акти (або окремі їх положення), а також права визнавати їх недійсними (такими, що суперечать чинному законодавству) дає підставу для більш загального висновку про те, що судова практика дедалі більше стає джерелом права. Таку можливість повністю заперечувала радянська правова наука [135, с. 4—5]. Однак останніми роками завдяки подоланню нормативного підходу до праворозуміння, у міру реалізації конституційного принципу поділу влади, зміцнення самостійності судової влади, посилення впливу суду на нормотворчість усе більше фахівців визнають судову практику джерелом права [83, с. 50—51].

Судове рішення, прийняте в результаті розгляду справи про відповідність закону будь-якого нормативного правового акта чи його окремого положення, стає нормотворчим тому, що воно формує нові права та обов'язки суб'єктів права, встановлює недійсність, а отже, неминуче призводить до скасування визначених нормативних положень (правил поведінки). Відповідно адміністративний суд може визнати нечинним, наприклад, управлінське рішення адміністративного органу, тоді як останній ніколи не може визнати таким судовий акт.

Російський правознавець А. В. Цихоцький зазначає, що визнання судового прецеденту формою (джерелом) права є відображенням об'єктивних вимог сучасного соціального буття. Таким чином, обстоюється суб'єктивне право суду на правотворчість, і водночас судова система наділяється новою функцією: здійснювати пошук правової норми за межами нормотворчості. При цьому автор наголошує на тому, що правовстановлення (правотворчість) не є основною функцією судової системи, а має лише допоміжний характер і здійснюється в законодавчих межах [148, с. 355].

У судовій практиці трапляються питання, пов'язані з оскарженням нормативних актів, які поки що не врегульовані в законодавчому порядку. Наприклад: чи вправі адміністративний суд при оскарженні тільки частини нормативного акта зі своєї ініціативи перевірити законність і тієї його частини, що не оскаржувалася заявником? Чи вправі адміністративний суд при ухваленні рішення покладатися лише на підстави або доводи, наведені заявником, чи він має зі своєї ініціативи з'ясувати також інші підстави, за наявності яких нормативний акт може бути визнаний недійсним?

На нашу думку, при розгляді справи адміністративний суд повинен у кожному випадку виявляти активність у з'ясуванні ступеня відповідності оскаржуваного акта або окремої його частини закону. Інакше кажучи, необхідно досліджувати та оцінювати всі підстави, з яких цей нормативний акт чи його частина можуть бути визнані незаконними. При розгляді питання про законність окремих частин нормативного акта та у разі визнання їх недійсними адміністративний суд не повинен залишати без уваги й інші частини цього акта (хоча вони й залишаються законними), оскільки через визнання недійсними деяких частин останнього він у цілому може втратити реальний практичний зміст і значущість акта.



СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

5.1. ОСНОВНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Визначення в Конституції України (ст. 129) принципів як основних засад судочинства впливає на формування їх поняття у науці судового адміністративного процесу. Вони розглядаються як основні засади організації діяльності суду [40, с. 20; 42, с. 25; 41, с. 32], як основні положення даної галузі права, що відображають її специфіку і зміст, або засади побудови процесу в цілому і всієї системи адміністративних процесуальних дій і відносин відповідно до завдань правосуддя [121, с. 24]; як основні ідеї, положення, керівні засади з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах права [149, с. 52; 154, с. 26]; як правові погляди на завдання і засоби діяльності суду по розгляду і вирішенню адміністративних справ [120, с. 16—17]; як обумовлені базисом суспільства і виражені в змісті адміністративного процесуального права суспільно-політичні, нормативно-керівні основи (засади) даної галузі права, що становлять її якісні особливості і виявляють демократизм, специфічні властивості процесуального права і відображають перспективи його розвитку [24, с. 6—17; 115, с. 59—60; 133].

В наведених та інших визначеннях принципів процесуального права відображаються їх характерні риси, але вони повністю не розкривають їх суті і змісту, тому потребують додаткових пояснень. Визначення принципів як основних засад, керівних положень суспільно-політичних основ залишає поза увагою те, що являють собою такі засади, положення, основи, чії вони і що відображають.

Принципи адміністративного процесуального права тісно взаємопов'язані і в сукупності становлять систему. Кожний з принципів системи відіграє самостійну роль, характеризує галузь у цілому, окрему стадію чи окремих процесуальних інститутів, але між ними існують зв'язок і взаємодія, які визначаються єдністю мети і завдань адміністративного судочинства, дія одного принципу обумовлює дію інших. Кожний з принципів не може існувати окремо від принципів системи, а тільки у взаємодії з ними, зміст окремих принципів розкривається з урахуванням змісту інших принципів галузі права.

Кількісний склад системи принципів адміністративного процесуального права в нормативному порядку не передбачений і визначається по-різному [115, с. 59—60; 121, с. 24]. Але такі міркування не відповідають правовим реаліям і не узгоджуються з діалектикою, властивою розвитку суспільно-правових категорій. Розвиток держави і права обумовив зміни в системі принципів у напрямку закріплення повноти їх змісту в нормативному регулюванні, встановлення нових принципів — публічності, офіційності [133]. Тому наука адміністративного процесуального права покликана встановити всі принципи системи, розкрити їх зміст, роль і значення в функціонуванні судового адміністративного процесу, повноту їх законодавчого відтворення і шляхи розвитку. У цій книзі автор обґрунтовує кількісний склад системи принципів, які притаманні судовому адміністративному процесу і пропонує закріпити їх в АПК України.

До принципів адміністративного процесуального права, закріплених Конституцією України, належать: здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124); незалежність і недоторканність суддів та підкорення їх тільки закону (ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 129); законність (п. 1 ч. 3 ст. 129); змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості (п. 4 ч. 3 ст. 129); гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами (п. 7 ч. 3 ст. 129); державна мова судочинства (ст. 10); забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (п. 8 ч. 3 ст. 129); ухвалення судами рішень іменем України і їх обов'язковість до виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124, п. 9 ч. 3 ст. 129); доступність і гарантованість судового захисту прав і свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 8, ч. 4 ст. 32, ч. 1, 2 ст. 55, ч. 1 ст. 59, п. 6 ч. 3 ст. 129).

До принципів адміністративного процесуального права, закріплених законодавством про судочинство, належать: процесуальна рівноправність сторін, раціональна процесуальна форма, неможливість процесуального сумісництва, усність, безпосередність та ін.

Здійснення правосуддя виключно судами. Правосуддя в адміністративних справах виступає однією з форм державної діяльності — судової влади, яка здійснюється адміністративними судами шляхом розгляду і вирішення адміністративних справ у встановленому законом порядку. Конституція України (ст. 124) визначила, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Відповідно до положень Основного Закону держави правосуддя здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції — територіальними і спеціальними. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається (ст. 125 Конституції України).

Здійснення правосуддя виключно судами впливає з діючих засад поділу державної влади України на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції), які урівноважують одна одну. Цей принцип означає недопустимість втручання в здійснення правосуддя органів законодавчої і виконавчої влади як у формі вирішення і перегляду судових справ, так і у формі впливу на суддів.

Але захист адміністративних прав здійснюється також в адміністративному й громадському порядку. Вирішення адміністративних справ адміністративними органами, іншими (квазісудовими) несудовими органами не є здійсненням правосуддя. Спільність мети по захисту прав і виконанню аналогічних правосуддю завдань не може бути достатньою об'єднуючою ознакою для конструювання єдиного поняття правосуддя, оскільки форми і методи діяльності державного суду і квазісудових органів є різними.

Адміністративний суд в системі органів, що здійснюють захист адміністративних прав, посідає окреме місце, що проявляється в його перевазі над іншими формами вирішення адміністративних справ, зокрема: а) адміністративний суд приймає

завершальне рішення по спору, якщо такий спір був розглянутий у попередньому позасудовому порядку; б) адміністративний суд перевіряє законність рішень виконавчої влади, органів суддівського самоврядування; законність і обґрунтованість рішень і постанов державних органів і посадових осіб, які були прийняті з державних, адміністративних, податкових та інших правовідносин у галузі управління.

Принцип колегіальності і одноособовості розгляду адміністративних справ відтворений в ч. 2 ст. 129 Конституції України, за якою судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

У ст. 31 проекту АПК України передбачається, що суддя одноособово розглядає всі адміністративні справи, підвідомчі місцевому адміністративному суду, а колегіальний розгляд адміністративних справ пропонується провадити у складі не менше трьох суддів. При колегіальному розгляді адміністративних справ судді користуються рівними правами з головуючим у судовому засіданні у вирішенні всіх питань, що виникають при розгляді справи і постановленні рішення.

Питання, пов'язані з рухом адміністративної справи у суді, діями адміністративного суду з підготовки справи, з виконанням судових рішень вирішуються суддею одноособово, крім випадків, коли ці питання виникають у судовому засіданні під час розгляду адміністративної справи у колегіальному складі суддів. Суддя при одноособовому розгляді справи діє від імені адміністративного суду.

Аналіз функціонування цього принципу на практиці свідчить про те, що колегіальний розгляд адміністративних справ створює кращі умови для повного, всебічного і об'єктивного з'ясування всіх матеріалів справи і постановлення справедливого рішення.

Незалежність суддів і підкорення їх тільки закону. При здійсненні правосуддя судді незалежні, підкоряються тільки закону і нікому не підзвітні (ст. 129 Конституції України, ст. 14 Закону України «Про судоустрій України», ст. 3 Закону України «Про статус суддів»). Вони вирішують адміністративні справи на основі закону, в умовах, що виключають сторонній вплив на них. Отже, зміст цього принципу, на нашу думку, розкривається в поєднанні двох правил — незалежності суддів і підкоренні їх тільки закону. Незалежність суддів полягає в тому, що ніякі

державні органи, політичні партії, громадські організації і посадові особи не мають права впливати на них, вказувати суду, як необхідно вирішити конкретну справу. Судді, які розглядали справу по першій інстанції, скаргу, протест по другій інстанції, незалежні також від вищестоящего суду, який не вправі вказати їм, як треба вирішити справу, яка має бути застосована норма матеріального права і яке рішення має бути постановлене при новому розгляді справи.

Підкорення суддів адміністративного суду закону відповідно до проекту АПК України означає, що вони повинні вирішувати адміністративні справи на підставі законів України, відповідно до них застосовувати норми міжнародного права, а при відсутності закону, який врегульовує спірні відносини, застосувати закон, що регулює подібні відносини. Коли немає такого закону, адміністративний суд виходить із загальних засад і змісту законодавства України. Рішення адміністративного суду повинно бути законним і обґрунтованим. Адміністративний суд обґрунтовує рішення лише на тих доказах, які були досліджені в судовому засіданні [133].

Незалежність суддів забезпечується встановленим порядком їх обрання і звільнення, недоторканістю суддів, визначеною юридичною процедурою здійснення правосуддя, таємницею наради суддів при винесенні рішень, відповідальністю за неповагу до суду або втручання в розв'язання конкретних справ, створенням необхідних організаційно технічних умов для діяльності суддів, а також матеріальним і соціальним забезпеченням суддів (ст. 11 Закону України «Про статус суддів») [160].

Державною мовою судочинства в Україні є українська мова (ст. 10 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про судоустрій України»). Судочинство провадиться українською мовою або мовою більшості населення даної місцевості. Особам, які беруть участь у справі і не володіють мовою, якою провадиться судочинство, забезпечується право повного ознайомлення з матеріалами справи, участь у судових діях через перекладача і право виступати в суді рідною мовою (п. 3 ст. 10 Закону України «Про судоустрій України»). На розвиток цього положення в ст. 19 проекту АПК України [133] встановлено, що особам, які беруть участь у адміністративній справі і не володіють мовою, якою провадиться судовий адміністративний процес, забезпечується право робити заяви, давати пояснення, виступати в

суді і заявляти клопотання рідною мовою, а також користуватися послугами перекладача. Судові документи, відповідно до встановленого порядку, вручаються особам, які беруть участь в адміністративній справі, в перекладі на їх рідну мову або іншу мову, якою вони володіють. Якщо при розгляді адміністративної справи були порушені права про мову, якою ведеться судочинство, то рішення у всякому разі підлягає скасуванню. Це правило є важливою адміністративною процесуальною гарантією додержання принципу державної мови у судовому адміністративному процесі.

Рівність усіх учасників процесу перед законом і судом (п. 2 ч. 3 ст. 129 Конституції України). Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24 Конституції України [170]). Цей принцип передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь в судовому адміністративному процесі, перебувати у правовому становищі визначеної законом процесуальної фігури — заявник відповідача, третьої особи тощо і рівною мірою здійснювати закріплені процесуальним законом за такими суб'єктами процесуальні права і обов'язки. На забезпечення їх реалізації в проекті АПК України пропонується покласти на адміністративний суд обов'язок охороняти права учасників судового адміністративного процесу від порушень, попереджати про наслідки, що можуть настати внаслідок реалізації цих прав, сприяти їх здійсненню. Гарантіями принципу рівності громадян перед законом і судом є встановлення кримінальної відповідальності за обмеження їх у правах залежно від расової і національної ознак на оскарження судового рішення [133, ст. 13].

Законність. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Судді при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону (ч. 1 ст. 129 Конституції України). Основною засадою адміністративного судочинства є законність [133, ст. 10]. Громадяни зобов'язані неухильно додержуватися Конституції

України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ч. 1 ст. 68 Конституції України).

Таким чином, Основний Закон держави послідовно проводить у життя принцип законності, який є невід'ємним елементом демократичної, правової держави. Здійснення правосуддя в адміністративних справах відповідно до чинного законодавства є одним із завдань судового адміністративного процесу [133, ст. 3].

Законність правосуддя вимагає, щоб не тільки вся діяльність адміністративного суду була підпорядкована закону, але й дії усіх суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, щоб вони суворо дотримувалися і виконували вимоги всіх інших принципів судового адміністративного процесу, які характеризують адміністративне судочинство. Порушення і недодержання навіть одного з них тягне за собою порушення законності.

На нашу думку, принцип законності визначається, по-перше, тим, що адміністративний суд у своїй діяльності при вирішенні справ повинен правильно застосовувати норми матеріального права до конкретних правовідносин; по-друге, здійснення правосуддя неможливе без додержання норм процесуального права. Вся діяльність адміністративного суду повинна бути підпорядкована чинному судовому адміністративному процесу і здійснюватися у визначеному ним порядку. Прийняте адміністративним судом рішення по адміністративній справі має бути законним і обґрунтованим. Гарантіями принципу законності є перегляд вищестоящим адміністративним судом рішень і ухвал, право їх оскарження, дія санкцій захисту і відповідальності [133, ст. 175].

Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Закріплений п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України принцип гласності характеризує демократизм адміністративного судочинства і сприяє здійсненню ним запобіжної і виховної функцій. Відкритий розгляд адміністративних справ дає можливість громадянам безпосередньо знайомитися з роботою адміністративного суду, що в свою чергу підвищує його відповідальність за законне і правильне вирішення адміністративних справ. Гласність судового адміністративного процесу забезпечує правову пропаганду чинних законів, контроль населення за діяльністю адміністративного суду і тим самим сприяє

зміцненню його авторитету. Присутні в залі переконуються в гуманності та справедливості законів. Гласність судового адміністративного процесу позитивно впливає на осіб, які беруть участь в адміністративній справі, процесуальні дії яких перебувають під контролем громадян, які присутні в залі судового засідання.

На нашу думку, зміст принципу гласності судового адміністративного процесу полягає у тому, що розгляд адміністративних справ у всіх адміністративних судах відкритий, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. Гласність судового адміністративного процесу полягає також у праві публікувати повідомлення про судові процеси в пресі, інформувати про них на радіо, по телебаченню, в кіно та з використанням інших засобів масової інформації.

Учасники судового розгляду та інші особи, присутні на відкритому судовому засіданні, мають право робити письмові нотатки. Проведення у залі судового засідання фото- і кінозйомки, теле-, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання допускаються з дозволу адміністративного суду.

Конституція України вперше визначила основною засадою судочинства у взаємозв'язку гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, а у проекті АПК України цей принцип розвивається з посиланням на те, що повне фіксування судового адміністративного процесу забезпечує повну прозорість і об'єктивність судового процесу, підвищує довіру до здійснення правосуддя, повністю заміняє ведення протоколів судових засідань, які тільки вибірково фіксують судовий адміністративний процес, незважаючи на високий професіоналізм секретарів судових засідань. Юридична значимість повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами визначена у ст. 15 проекту АПК України, де однозначно зазначено, що офіційним записом судового адміністративного процесу є лише технічний запис, зроблений адміністративним судом [133].

Змагальність (п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України) полягає в забезпеченні широкої можливості особам, які беруть участь у справі, відстоювати свої права й інтереси, свою позицію у справі. На нашу думку, змагальністю визначається весь процес відбору (подання, витребування, залучення) фактичного

матеріалу, необхідного для розв'язання адміністративним судом адміністративної справи, встановлюються форми, методи і способи дослідження цього матеріалу, процесуальна діяльність суб'єктів доказування, її послідовність і правові наслідки. Утвердження своїх міркувань і оспорування доводів, міркувань та заперечень противної сторони визначають зовнішню форму судового адміністративного процесу, надаючи йому змагально-го вигляду — боротьби сторін перед адміністративним судом. Отже, змагальність характеризується широкою можливістю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, визначати і використовувати в доказовій діяльності, тому в АПК України слід передбачити необхідні процесуальні норми.

Необхідні судові дані про юридичні факти в справі, що становлять предмет доказування, а також докази, якими вони підтверджуються, подають насамперед сторони. Кожна з них повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень [133]. У зв'язку з цим вони мають право знайомитися з матеріалами адміністративної справи, брати участь у судових засіданнях, подавати докази і брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання та відводи, давати адміністративному суду усні і письмові пояснення, подавати свої доводи, міркування та заперечення.

Отже, принцип змагальності виступає процесуальною гарантією всебічного, повного і об'єктивного встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін.

Доступність та гарантованість судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожному гарантується судовий захист права спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також права на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації (ч. 4 ст. 32 Конституції України).

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

гарантується (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Це право забезпечується реальною можливістю будь-якій заінтересованій особі звернутися в установленому порядку за захистом порушеного або оспореного права чи охоронюваного законом інтересу та широкою можливістю використати численні процесуальні засоби для активної процесуальної діяльності. Беручи участь у справі, вони мають право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, одержувати копії рішень, ухвал, постанов та інших документів, що є в справі, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь в їх дослідженні, заявляти клопотання та відводи, давати усні і письмові пояснення суду, подавати свої доводи, міркування та заперечення, оскаржувати рішення і ухвали суду та ін.

Громадяни можуть вести свої справи в суді особисто або через своїх представників. Судовий захист характеризується доступністю судового адміністративного процесу: суд територіально наближений до населення, громадяни звільнені від сплати державного мита у трудових справах, про стягнення аліментів, про відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я. Процесуальний порядок судочинства і процесуальні форми виконання процесуальних дій є простими, зрозумілими, дійсно демократичними, повинні бути передбачені в АПК України [133].

Принцип офіційності (офіційність дослідження та з'ясування обставин справи). В галузі дії принципу офіційності суд повинен дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення з правового спору фактичні обставини, залучити їх до провадження та встановити їх правдивість. Таким чином суд, поряд з активністю сторін в доведенні їх тверджень, бере на себе ініціативу під час розгляду справи. Треба звернути увагу на те, що протилежністю принципу офіційності є принцип змагальності. Принцип офіційності застосовується майже у кожному судовому адміністративному процесі. Тільки в цивільному процесі, де панує принцип змагальності, принцип офіційності діє як виняток і в дуже обмеженому вигляді по певних категоріях справ (сімейні справи тощо).

На нашу думку, в судовому адміністративному процесі важливими є необхідність закріплення принципу офіційності який визначає основні риси та обсяг дій адміністративного суду за його власною ініціативою.

Суд досліджує зміст справи за власною ініціативою; до цього повинні залучатися учасники по справі. Він не зв'язаний тільки документами та заявами про докази, які внесені сторонами у справі.

Внесена під час усного провадження заява про докази може бути відхилена тільки на підставі ухвали адміністративного суду, яка повинна бути обгрунтованою.

Головуючий повинен сприяти усуненню помилок стосовно форми, проясненню неясно викладених заяв, внесенню сприяючих справі заяв, доповненню недостатніх фактичних відомостей, внесенню всіх важливих для встановлення та оцінки фактичного стану справи пояснень.

Учасники провадження для підготовки усного провадження повинні подавати заяви в письмовому вигляді. З цією метою головуєчий може їх вимагати з встановленням відповідного строку. Письмові заяви одних учасників надсилаються іншим за власною ініціативою адміністративного суду.

До письмових заяв додаються документи, на які робиться посилання, в оригіналі або копії, в повному обсязі або витяги. Якщо документи вже відомі протилежній стороні або вони є дуже змістовними за обсягом, то достатнім є точне позначення з пропозицією про забезпечення ознайомлення з ними в приміщенні адміністративного суду.

Таким чином, цей підрозділ книги дуже чітко ілюструє сам принцип офіційності в його теоретичному та практичному аспекті. В першу чергу він звужує не тільки рівень чистої змагальності сторін (за рахунок надання відповідної ініціативи головуєчому в провадженні судді), який притаманний цивільному процесу, а й інший принцип цивільного процесу — принцип виключно самостійного (за власною ініціативою) внесення сторонами доказів, документів, звернення з заявами, клопотаннями тощо. В судовому адміністративному процесі застосовується також дещо інший, дуже пов'язаний з цим принципом, принцип диспозитивності (вільного розпорядження сторонами об'єктом провадження). Тезами можна витлумачити наступні найважливіші моменти принципу офіційності (об'єктивного дослідження всіх обставин справи) як він викладений в даному підрозділі.

- Обов'язок підтримувати хід провадження.
- Обов'язок дослідити фактичні обставини адміністративної справи в можливо повному обсязі.

- Сприяти активній участі учасників провадження у дослідженні фактичних обставин адміністративної справи та їх проясненні.
- Відсутність зв'язаності адміністративного суду тільки документами, клопотаннями, заявами сторін (але з урахуванням принципу диспозитивності, тобто вільного розпорядження сторонами об'єктом провадження).
- Обов'язок головуючого давати сторонам вказівки та спонукати їх до формально правильного ведення справи з їх боку, прояснення її тощо.

Одже, якщо в цивільному процесі сторони визначають, які факти вони надаватимуть суду в рамках правового спору для прийняття ним рішення (субституція) та які факти відповідно потребують доведення, в судовому адміністративному процесі саме тут велику роль може відігравати і ініціатива суду.

Чим зумовлюється саме така «особливість» адміністративного процесу? В першу чергу наявністю в цій галузі так званого публічного інтересу стосовно правильності та об'єктивності прийнятого адміністративним судом рішення. Саме у зв'язку з цим закон надає адміністративному суду можливість для власного дослідження та прояснення фактичних обставин справи.

Принцип офіційності є також «продовженням» принципів матеріального адміністративного права, а саме принципу законності здійснення управління та забезпечення ефективного правового захисту, що в свою чергу гарантується і приписами Конституції України. Важливу роль тут відіграє і співвідношення об'єктивного становища в адміністративному процесі особи, яка подає заяву проти неправомірних дій органу управління або відповідної посадової особи, та органу управління. Звісно, що пересічний громадянин або юридична особа об'єктивно є слабкішими в опануванні юридичними тонкощами провадження, порядку його ведення, засобів захисту тощо.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. На розвиток положень частини першої ст. 55 Конституції України у ст. 12 Закону України «Про судоустрій України» закріплено, що учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. Зокрема, ці положення містять ст.ст. 312, 383 р. II проекту АПК України, глави 40, 41 Цивільного процесуального ко-

дексу України, розділи 12 та 121 Господарського процесуального кодексу України та глави 29, 30, 31 Кримінально-процесуального кодексу України.

Згідно зі ст. 13 названого Закону справи у судах першої інстанції розглядаються суддею одноособово, колегією суддів або суддею і народними засідателями, а у випадках, визначених процесуальним законом, — також судом присяжних. Інститут присяжних уперше в Україні запроваджено ст. 127 Конституції України. Порядок розгляду справ судом присяжних має визначатись процесуальним законодавством.

Суддя, який розглядає справу одноособово, діє як суд.

Розгляд адміністративних справ у апеляційному, касаційному порядку, а також в інших випадках, передбачених законом, здійснюватиметься адміністративним судом колегіально у складі не менше трьох професійних суддів відповідно до закону. Справи у порядку повторної касації розглядатимуться складом суддів відповідної судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України згідно з вимогами судового адміністративного процесу.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про судоустрій України» (обов'язковість судових рішень) рішення, яким закінчується розгляд справи у суді, ухвалюється іменем України.

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України. Обов'язковість врахування (преюдиціальність) адміністративних судових рішень для інших судів, органів прокуратури, слідства, дізнання визначається в проекті АПК України [133].

Судові рішення інших держав є обов'язковими до виконання на території України за умов, визначених законом України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Невиконання адміністративних судових рішень тягне за собою передбачену законом відповідальність, у тому числі встановлену ст. 382 Кримінального кодексу України.

Диспозитивність (лат. *dispono* — розпоряджаюся) полягає в наданій заінтересованим особам, які беруть участь в адміністративній справі, можливості вільно здійснювати свої права

(матеріальні і процесуальні), розпоряджатися ними, виконуючи процесуальні дії, спрямовані на порушення, розвиток і припинення справи в адміністративному суді, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

Право громадян на звернення до суду за захистом і на судовий захист закріплено в ст.ст. 35, 55, 56 Конституції України, отже, принцип диспозитивності спирається на конституційну основу.

Принцип диспозитивності характеризується такими положеннями; 1) хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися; 2) особа, якій належить право, може від нього відмовитись; 3) нікого не можна примушувати пред'явити заяву проти своєї волі; 4) адміністративний суд не повинен виходити за межі вимог сторін, за винятками, встановленими законом; 5) правом розпоряджатися об'єктом процесу.

Диспозитивністю визначаються також права інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Треті особи, котрі заявляють самостійні вимоги на предмет спору, користуються усіма правами заявника.

Процесуальна рівноправність сторін. Цей принцип встановлює для сторін рівні можливості для здійснення ними своїх процесуальних прав і виконання обов'язків [133]. Зміст цього принципу обумовлюється характером адміністративних правовідносин, підвідомчих адміністративному суду, і є відображенням загальноправового, закріпленого Конституцією України, принципу рівності усіх громадян перед законом і адміністративним судом. Визначивши процесуальну рівноправність сторін, адміністративне процесуальне законодавство надає їм однакові процесуальні засоби для захисту і рівну можливість для їх застосування та сприяння адміністративному суду. Адміністративний суд в однаковій мірі повинен допомогти сторонам у збиранні і залученні до адміністративної справи доказів. Він зобов'язаний роз'яснити їх права і обов'язки, попередити про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій і надавати інше сприяння, яке забезпечувало б реалізацію даного принципу. Сторонами надсилаються повістки та повідомлення про час і місце судового засідання та проведення окремих процесуальних дій. При розгляді клопотань осіб, які беруть участь в адміністративній справі, адміністративний суд заслуховує думку сторін.

Адміністративний суд не може постановити рішення, не вислухавши пояснення відповідача. Заявнику не може бути дозволено те, що не дозволяється відповідачу, і навпаки. Таким чином, відповідно до цього принципу для сторін має бути встановлена в АПК рівність у використанні ними процесуальних засобів у процесуальній діяльності в адміністративному судочинстві.

Безпосередність судового розгляду. Нормативне вираження цього принципу полягає в тому, що суд при розгляді адміністративної справи повинен, як правило, приймати докази по справі з першоджерел і досліджувати їх безпосередньо. На нього покладений обов'язок заслухати пояснення осіб, які беруть участь у адміністративній справі, показання свідків, висновки експертів, ознайомитися з письмовими доказами і оглянути речові докази [133, ст.ст. 159, 160]. Тому судове засідання по розгляду адміністративної справи має розпочинатися і закінчуватися при незмінному складі суддів. Якщо в процесі розгляду адміністративної справи відбувається заміна одного із суддів, то судовий розгляд розпочинається спочатку. Цим самим забезпечується встановлення об'єктивної істини в справі, правильне судження про права і обов'язки сторін спірних правовідносин.

Безпосередній зв'язок суддів, які розглядають адміністративну справу, з учасниками процесу і матеріалами адміністративної справи забезпечує можливість досліджувати і сприймати фактичні матеріали адміністративної справи, дозволяє повно і всебічно вникнути у всі її деталі, усунути сумніви щодо юридичних фактів, покладених в обґрунтування заяви і заперечення проти нього. Сторонам судового адміністративного процесу та іншим особам, які беруть участь у справі, реалізація принципу безпосередності забезпечує можливість увійти в особисті зносини зі складом адміністративного суду, давати йому пояснення по суті справи і з окремих питань, подавати свої доводи, міркування та заперечення, здійснювати всі інші процесуальні дії, спрямовані на з'ясування всіх матеріалів справи і правильне її розв'язання.

Усність судового розгляду. Полягає в тому, що розгляд адміністративної справи провадиться усно, процесуальна діяльність суддів і учасників судового адміністративного процесу відбувається в словесній формі. Усна форма судового адміністративного процесу сприяє реалізації вимог принципу гласності та безпосередності. Завдяки словесній формі судді

можуть краще і повніше сприймати факти адміністративної справи, а особи, які беруть у ній участь, реально і точно довести їх до відома адміністративного суду, сприймати зміст дій всіх учасників судового адміністративного процесу, висловлювати свої міркування, заперечення, спростування з метою встановлення дійсних обставин адміністративної справи.

Розгляд адміністративної справи в усній формі дає можливість адміністративному суду особисто і безпосередньо вступати в контакти з учасниками судового адміністративного процесу в адміністративній справі і сприймати фактичний матеріал у повному обсязі, який відтворюється тут же в судовому засіданні на очах судді і всіх присутніх, у процесі його розвитку.

Усна форма розгляду справи зручніша для учасників судового адміністративного процесу, завдяки їй легше висловити сприйняті обставини і подати свої міркування по адміністративній справі. Вона спрощує судовий адміністративний процес, робить його доступним для заінтересованих осіб. Така форма дає більші можливості адміністративному суду керувати розвитком судового адміністративного процесу і прискорювати розгляд адміністративної справи. Судовий адміністративний процес стає динамічним, строк розгляду адміністративної справи скорочується. Разом з тим усна форма процесуальних дій, що виконуються при розгляді адміністративної справи у судовому засіданні, оптимально поєднується з письмовою формою відображення і оформлення деяких з них — викладення вимог до адміністративного суду у формі письмових заяв, а владних суджень адміністративного суду — в рішеннях, ухвалах, постановках.

На нашу думку, ст.ст. 1, 3, 6, 8 та 19 Конституції України треба розуміти як закріплення **принципу правової держави**, який завдяки безпосередній дії конституційних норм, що закріплюють основні права людини і громадянина, є не тільки формальним, а й змістовно-матеріальним. З цього випливає принцип ефективного забезпечення основних прав та їх реалізації під час здійснення державою своїх владних повноважень.

Принцип законності управління включає в себе принцип верховенства права та переваги закону. Закон є покажчиком на пряму та засобом обмеження управлінської діяльності, яка не може йому суперечити. Управлінські норми, які відхиляються від цього принципу, не мають юридичної сили. Також під час

реалізації правових норм через інші нормативно-правові акти перевага надається закону з тим наслідком, що в разі його порушення нижча за рівнем норма втрачає свою юридичну силу.

З принципу правової держави впливає також принцип захисту довіри, який визначається законодавцем з урахуванням конституційно-правових меж відповідно за предметом та обсягом довіри особи, яка потребує захисту, до дій органів управління. Згідно з цим принципом громадянин може в подальшому бути позбавлений наданого йому права тільки в тих випадках, коли він намагався його використати неправомірно або публічний інтерес переважає над його особистим інтересом.

Адміністративний акт, яким надається одноразова чи тривала грошова допомога, не може бути скасовано, якщо особа, котра одержує вигоду, покладалася на його наявність і її довіра, незважаючи на суспільний інтерес щодо скасування акта, підлягає захисту. Разом з тим особа, що одержала вигоду, не може посылатись на довіру, якщо вона домоглася прийняття адміністративного акта шляхом свідомого введення в оману, погрози, підкупу або завдяки відомостям, які були невірними чи значно неповними, або ж просто знала про протиправність адміністративного акта.

Принцип рівноправності, сформульований у ч. 1 ст. 24 Конституції України (громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом), та спеціальні визначення рівноправності, передбачені частинами 2 і 3 цієї статті, забороняють застосування різних правових наслідків виходячи з різниці в певних обставинах справи, яка зі змістової точки зору не може виправдати таку диференціацію. У частинах 2 і 3 ст. 24 Конституції України [170] чітко названо ознаки, яких це стосується: «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною

і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям».

Важливим, навіть фундаментальним з точки зору прийняття рішень на основі розсуду, а також здійснення контролю щодо всіх видів державної діяльності, є **принцип співрозмірності**, згідно з яким обраний тип управлінського заходу повинен бути прийнятним і доцільним для досягнення поставленої мети, прийнятність якої спочатку сама є предметом перевірки. Забезпечення публічного інтересу є основним завданням усіх носіїв державної влади.

Правові норми містять у собі абстрактне описання відповідних фактичних обставин та, як правило, визначають пов'язані з цими обставинами правові наслідки.

Під час визначення органами управління наявності фактичних передумов для застосування відповідної норми не існує занадто широких меж для їх діяльності, за яких вона була б позбавлена контролю з боку адміністративних судів. Більше того, такі широкі поняття, як «важливі підстави», «необхідність», «спроможність», «небезпека», «публічна необхідність», «публічні інтереси», «можливість вимагати», «жорсткість», «загальне благо» тощо, описуються самим адміністративним судом.

Децо інше має місце в тому випадку, коли законодавець сам чітко передбачає межі діяльності органів управління або якщо ці межі можна визначити виходячи з виду регулювання чи регульованих фактичних обставин. Наприклад, щодо рішень на підставі перевірки, службово-правових оцінок, оціночних рішень колегіальних органів, щодо прогностичних рішень і оцінки ризиків у галузі права про навколишнє середовище та господарського права суд не має переважного досвіду порівняно з відповідним органом управління. У цих випадках перевірка суду полягає у з'ясуванні того, чи був покладений в основу рішення відповідний склад обставин, чи були додержані процедурні норми і загально визнані масштаби оцінки та чи було рішення обґрунтованим.

Розсуд щодо правових наслідків надає органам управління більшу свободу на вчинення дій, хоча «вільний» розсуд завжди означає відповідну покладеним обов'язкам помірковану діяльність.

Розсуд позначається такими поняттями, як «може», «є уповноваженим». Слово «може» в законодавчій нормі означає надання органу управління компетенції, яку він не зобов'язаний використовувати. В свою чергу, якщо установа повинна діяти, то вона, як правило, має досягати передбачених законом правових наслідків і може не виконати цю вимогу тільки у певних типових випадках.

Уповноваження органу управління на розсуд зобов'язує його прийняти рішення з таких питань: чи діяти взагалі (розсуд щодо прийняття рішення; часто трапляється при запобіганні небезпечним ситуаціям) та/або які з багатьох наданих можливостей щодо здійснення заходів (розсуд під час вибору дії/заходу відповідно до обставин справи) обрати і щодо яких із багатьох зобов'язаних осіб діяти (розсуд під час вибору дій/заходів щодо відповідних осіб). При цьому він повинен використовувати право розсуду відповідно до мети такого уповноваження та дотримуватись установлених законом меж розсуду.

На нашу думку, помилками розсуду є: вихід за його межі, тобто обрання не передбаченого законом правового наслідку; обмеження розсуду внаслідок недооцінки обставин, якими визначаються час і обсяг його використання; використання розсуду за відсутності для цього підстав. Помилка наявна, якщо управлінська установа не взяла до уваги передбачену законом мету, або під час оцінки ситуації недостатньо враховує передбачені законом точки зору третіх осіб, або використовує обґрунтування, які взагалі не стосуються цієї справи. До уваги також повинні бути взяті основні права людини і громадянина та принципи управлінської діяльності, особливо принцип співрозмірності.

Зменшення розсуду до нуля можливе, якщо відповідно до конкретного стану справи безпомилковим може бути одне єдине рішення.

Перевірка наміченої або вже вчиненої управлінської дії завжди передбачає пошук підстави уповноваження на такі дії (а в разі надання певної послуги — підстави вимагати цього). Потім встановлюється відповідність цієї підстави вищій за рівнем правовій нормі.

Тлумачення є центральною частиною юридичної діяльності і слугує конкретизації змісту норми для того, щоб перевірити можливість її застосування до конкретних обставин справи.

Воно є частиною вчення про розуміння правових норм (герменевтика) і повинно певним чином виробляти зміст останніх через їх «пристосування». Це завдання спочатку виконують органи управління, які в окремому випадку повинні застосувати право до обставин конкретної адміністративної справи, а вже потім — адміністративний суд, який повинен провести необмежену перевірку тлумачення правових понять у конкретному випадку.

Закони в матеріальному розумінні тлумачаться відповідно до загальноприйнятих правил інтерпретації.

Філософське або граматичне тлумачення розкриває юридичний чи загальний зміст слів, хоча відсутність подвійного змісту останніх, як правило, визначає межу тлумачення.

Систематичне тлумачення охоплює смисловий зв'язок правових норм у самому законі та його зв'язок з усією правовою системою.

Історична інтерпретація передбачає з'ясування підстав виникнення правових інститутів та їх реальне історичне оточення. Як генетична інтерпретація вона полягає в дослідженні волі законодавця, що відобразилась у законотворчих матеріалах. При цьому його суб'єктивні уявлення при тлумаченні втрачають вагу в міру того, як збільшується строк чинності закону і змінюються обставини життя.

Особливо важливою методикою є телеологічне тлумачення, яке повинно прояснити мету законодавчого регулювання з урахуванням та оцінкою існуючих інтересів. Деякі закони в своїх перших статтях визначають певну програму законодавця і надають таким чином дуже цінну допомогу процесу тлумачення. Для цієї методики також є дуже важливими законодавчі матеріали, тобто офіційні обґрунтування.

Тлумачення відповідно до положень Конституції України примушує обирати з декількох можливостей таке розуміння змісту закону, яке відповідає Основному Закону держави.

Серед заключних процедур тлумачення треба назвати аналогію, яка насамперед прийнятна для заповнення прогалін. Вона полягає в тому, що закон застосовується до не врегульованих ним обставин, які, в свою чергу, близькі до обставин, чітко врегульованих цим законом.

Адміністративні норми та адміністративні акти принципово тлумачаться не так, як закони, а приблизно як волевиявлення.

При цьому поряд зі змістом слів досліджується дійсна воля адміністративного органу з урахуванням суті справи та управлінської практики. Ця практика спирається на об'єктивне коло адресатів зазначених норм та актів, тобто на те, як середнє коло адресатів повинно розуміти таке волевиявлення в разі об'єктивної оцінки.

5.2. АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Враховуючи те, що доктрина адміністративної юстиції в Україні перебуває на стадії становлення, а судове адміністративне право як самостійна галузь законодавства взагалі відсутнє, про інститут судового адміністративного процесу можна говорити тільки умовно.

Виділення інституту адміністративної справи в судовому адміністративному процесі зумовлене необхідністю чітко визначити сферу повноважень адміністративних судів. Уперше термін «адміністративна справа» на законодавчому рівні з'явився у Законі України «Про судоустрій України» [159] після «малої» судової реформи. Так, згідно із Законом України від 21 червня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України“» [158] ст. 4 Закону «Про судоустрій України» стала передбачати, що «правосуддя в судах загальної юрисдикції в Україні здійснюється шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних та інших справ, передбачених законом». Зрозуміло, що на той час адміністративні справи розглядалися в порядку цивільного судочинства і вважалися цивільними (зрештою, як і сьогодні), а згадка про них була спрямована на перспективу.

У новому Законі від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» такі справи називаються справами адміністративної юрисдикції і визначаються як «адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування» [159]. На наш погляд, термін «справи адміністративної юрисдикції» не дуже вдалий з огляду на те, що під адміністративною юрисдикцією нерідко розуміють «діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування,

уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення» [104, с. 47].

Предметом будь-якого судового розгляду, як правило, є правові спори. В окремих випадках суди вирішують питання безспірного характеру (питання про усиновлення, визнання людини безвісти зниклою тощо) з тим, щоб попередити можливе порушення прав та інтересів людини.

До юрисдикції адміністративних судів також належатимуть спірні правовідносини, однак особливістю цих правовідносин є публічний характер, тобто це правовідносини, що виникатимуть у сфері реалізації публічної влади. Обов'язковою стороною в таких спорах має бути представник публічної влади (орган державної влади, орган місцевого самоврядування тощо).

Публічно-правовими спорами можна вважати також кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства. Зрозуміло, що природа цих відносин унеможливає віднесення їх до юрисдикції адміністративних судів. Так само юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів обмежується юрисдикцією Конституційного Суду України.

Питання про накладення адміністративних стягнень взагалі має бути виведено з компетенції адміністративних судів, оскільки повноваження адміністративного суду поширюються на інші об'єкти адміністративних правовідносин.

Таким чином, адміністративні суди повинні мати загальну компетенцію щодо вирішення всіх публічно-правових спорів, за винятком тих, що згідно з Конституцією України чи іншим законом вирішуються в іншому порядку судового провадження.

Таким чином, у судовому адміністративному процесі під адміністративними справами слід розуміти публічно-правові спори, в яких однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень. Адміністративні суди мають вирішувати всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення [133, ст. 1].

Вживання загального терміна «суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства або на вико-

нання делегованих повноважень» для позначення обов'язкової сторони в адміністративній справі дозволяє уникнути переліку таких суб'єктів, який все одно вичерпним зробити не вдалося б.

У ст. 20 проекту АПК України [133, ст. 20] рекомендується віднести до повноважень адміністративних судів вирішення публічно-правових спорів, зокрема щодо:

1) розгляду спорів, пов'язаних з оскарженням у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб;

2) надання дозволів на здійснення адміністративних дій у передбачених законом випадках;

3) звернень у випадках, передбачених законами України про вибори та референдуми;

4) звернень на дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, пов'язаних із порушенням ними підстав, меж повноважень та у спосіб, встановлені Конституцією та законами України;

5) звернень у спорах про надання притулку;

6) звернень у спорах про надання послуг дипломатичними й консульськими представництвами України за кордоном;

7) звернень у спорах, що виникають під час проходження державної служби;

8) звернень у спорах, що виникають із питань соціального забезпечення громадян;

9) звернень у спорах, що виникають із питань освіти населення;

10) звернень про дострокове припинення повноважень народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі невиконання ними вимог щодо несумісності депутатської діяльності з іншими видами діяльності;

11) розгляду заяв про припинення повноважень члена Кабінету Міністрів України, члена Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівника міністерства, іншого центрального чи місцевого органу виконавчої влади в разі невиконання ними вимог щодо несумісності службової діяльності з іншими видами діяльності;

12) оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні;

13) звернень про встановлення неправильності запису в актах громадянського стану;

14) звернень за заявами на рішення, прийняті щодо релігійних організацій;

15) звернень про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;

16) звернень про невідповідність Конституції України чи законам України рішень органів місцевого самоврядування;

17) розгляду спорів про розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

18) розгляду інших справ про вирішення публічно-правових спорів.

Адміністративні суди мають розглядати звернення у спорах, що виникають з адміністративних договорів.

Таким чином, справи, зазначені в п.п. 1—4, 15, 16, 17, виникають з відносин, які врегульовані нормами конституційного — виборчого права. справи, зазначені в п.п. 5—7, виникають з адміністративно-правових відносин, а справи, зазначені в п. 8, — з соціально-правових відносин.

До скарг громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних або посадових осіб у сфері управлінської діяльності відносяться, наприклад, скарги на відмову адміністрації про видачу дубліката трудової книжки, про відмову житлово-комунальних органів зареєструвати будинок на праві власності, про відмову органів опіки і піклування дати дозвіл батькам, позбавленим батьківських прав, на побачення з дитиною, інші скарги на рішення органів опіки і піклування тощо, які виникають відповідно з трудових, цивільних, сімейних правовідносин. З цих причин назва цього виду провадження має умовний характер. Фактично це «провадження у справах, що виникають з державних, адміністративних і фінансових правовідносин», яке повніше відображає галузеву належність справ цього провадження, але не усуває наявну проблему.

Справи цього виду провадження характеризуються не тільки неоднорідністю їх галузевої належності, а й різною метою, на досягнення якої спрямований їх судовий розгляд, та неоднозначністю їх правової природи. В адміністративних справах за заявами на неточності в списках виборців і в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі, адміністративний суд розглядає правовий спір, який виник між громадянином і

дільничною виборчою комісією з приводу допущених неточностей в списках виборців, що перешкоджають громадянину брати участь у виборах чи в референдумі, тобто порушують його політичні права на участь у виборах народних депутатів відповідних рад та на участь в референдумі.

З виборчих правовідносин виникають також адміністративні справи за заявами на рішення і дії територіальної, окружної територіальної виборчої комісії (територіальної виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад) та заявами про скасування рішення виборчої комісії. До адміністративного суду мають право звернутися кандидат або його довірена особа із заявою на рішення окружної (територіальної) виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидата, про скасування рішення про реєстрацію кандидата з питань передвиборної агітації, про визнання виборів недійсними. Отже, у цих справах адміністративний суд також розглядає спір з виборчого права, який виник між кандидатом (або довіреною особою) і окружною (територіальною) виборчою комісією, шляхом встановлення правомірності дій цих суб'єктів виборчого процесу. Аналогічну правову спрямованість мають адміністративні справи, що виникають: за заявами на рішення і дії Центральної та окружної виборчої комісії по виборах Президента України та заявами про скасування рішення Центральної виборчої комісії, за заявою про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України, за заявою на рішення і дії Центральної виборчої комісії.

На нашу думку, заяву до адміністративного суду на порушення адміністративної справи може бути подано особисто громадянином, його представником або на прохання громадянина — уповноваженим представником громадської організації, трудового колективу. До органів держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб рішення, дії або бездіяльність яких може бути оскаржено до суду (відповідачі), віднесено органи державної влади та їх посадових осіб; органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також посадових та службових осіб, які виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські обов'язки або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Предметом судового оскарження є колегіальні і одноособові рішення, дії або бездіяльність відповідачів, у зв'язку з якими громадянин вважає, що ними: 1) порушено або порушуються його права чи свободи; 2) створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод, або вжиті заходи щодо реалізації його прав є недоступними; 3) покладено на нього обов'язки, не передбачені законодавством або передбачені законодавством, але без врахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом; 4) його притягнуто до відповідальності, яку не передбачено законом, або до нього застосовано стягнення за відсутністю передбачених законом підстав, або неправомочною посадовою особою чи органом. На нашу думку, відповідачі несуть відповідальність за невиконання лише тих обов'язків, які були на них покладено законодавчими або іншими нормативними актами.

Адміністративним судам можуть бути підвідомчі: а) заяви на рішення: 1) Центральної виборчої комісії про відмову в реєстрації участі партії (виборчого блоку) у виборах Президента України; 2) про відмову цієї комісії зареєструвати претендента на кандидати у Президенти України як кандидата у Президенти України; 3) про відмову окружної виборчої комісії в реєстрації ініціативної групи виборців; 4) Центральної виборчої комісії про визнання виборів недійсними; 5) заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата у Президенти України.

За правилами про родову підсудність заяви на відмову в реєстрації ініціативної групи виборців розглядаються (міським) окружним судом, а за правилами територіальної підсудності — за місцем знаходження окружної виборчої комісії, що відмовила провести реєстрацію в семиденний строк.

Право на подачу заяви може бути реалізовано протягом десяти днів з дня прийняття рішення або відмови на рішення Центральної виборчої комісії: про відмову реєстрації участі партії (виборчого блоку) у виборах Президента України — уповноваженою особою партії (виборчого) блоку; на рішення Центральної виборчої комісії про визнання виборів недійсними — кандидатом у Президенти України, уповноваженими особами партії (виборчого блоку), які висунули кандидата у Президенти України, Генеральним прокурором України (вносить подання); на відмо-

ву Центральної виборчої комісії зареєструвати претендента на кандидата у Президенти України — уповноваженим представником суб'єктів, які його висунули; на відмову окружної виборчої комісії зареєструвати ініціативну групу виборців — уповноваженим представником цієї групи.

Право на звернення до адміністративного суду з заявою про скасування рішення про реєстрацію кандидата у Президенти України можуть мати: уповноважені особи партій (виборчого блоку) чи ініціативної групи виборців — у зв'язку із скасуванням рішення про висунення даної особи претендентом на кандидата у Президенти України; Центральна виборча комісія — у разі порушення кандидатом у Президенти України вимог виборчого законодавства.

Для розгляду заяви адміністративним судом встановлені скорочені процесуальні строки. Скарги на відмову Центральної виборчої комісії зареєструвати претендента як кандидата у Президенти України Верховний Суд України розглядає у триденний строк, а інші скарги і заяви — у семиденний строк. При цьому заява на відмову зареєструвати претендента і заява про скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата у Президенти України мають бути розглянуті не пізніше як за день до дня виборів.

У судові засідання по розгляду справ за зверненнями на рішення і дії Центральної виборчої комісії і за заявами необхідно обов'язково викликати заявника, кандидата у Президенти України, представника Центральної виборчої комісії, а для розгляду справ за скаргами на відмову в реєстрації ініціативної групи виборців — заявника і представника окружної виборчої комісії, що відмовила у реєстрації.

Після розгляду справи адміністративний суд зобов'язаний постановити рішення, яким задовольняє чи відмовляє в задоволенні заяви. Встановивши, що: рішення про відмову в реєстрації участі партії (блоку) у виборах Президента України; відмова в реєстрації ініціативної групи виборців або претендента як кандидата в Президенти України; рішення про визнання виборів недійсними; вимоги заяви про скасування рішення про реєстрацію кандидата — не відповідають виборчому законодавству, адміністративний суд відповідно задовольняє заяву, скасовує рішення комісії чи визнає її дії незаконними і зобов'язує

останню вчинити передбачені виборчим законодавством дії або відмовляє у задоволенні заяви.

У випадках встановлення, що при реєстрації партії (виборчого блоку), ініціативної групи виборців, реєстрації претендента на кандидати у Президенти України не додержано виборче законодавство або в ході виборів чи при підрахунку голосів мали місце порушення положень Закону України «Про вибори Президента України», зокрема, про передвиборну агітацію, голосування, підрахунок голосів, визначення результатів виборів (голосування) та інших його положень, що суттєво вплинули на результати голосування, або до дня виборів суб'єкти, які висунули претендента на кандидата у Президенти України, скасували своє рішення про це, або кандидатом у Президенти України порушено вимоги виборчого законодавства, в тому числі щодо фінансування або матеріальної підтримки, суд зобов'язаний відповідно — відмовити у задоволенні скарги, задовольнити заяву і скасовує рішення про реєстрацію кандидата у Президенти України.

Таке рішення адміністративного суду є остаточним, оскарженню не підлягає і його копії негайно надсилаються судом за явникові, Центральній виборчій комісії та окружній комісії.

Слід звернути увагу, що за повноваженнями адміністративного суду залишаються та не підлягають розгляду в адміністративних судах:

1) публічно-правові спори, щодо яких Конституцією України визначено повноваження Конституційного Суду України;

2) справи, що виникають із правових відносин, урегульованих Кримінальним кодексом України, Цивільним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, щодо яких передбачено інший порядок судового розгляду;

3) господарські спори та справи про банкрутство, щодо яких передбачено інший порядок судового розгляду;

4) заяви щодо внутрішньої діяльності політичних партій, церкви, релігійних організацій, на акти та дії об'єднань громадян, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їх внутрішньоорганізаційної діяльності або їх виключної компетенції.

Встановлені відмінності в судочинстві у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, можна пояснити

специфічним складом суб'єктів правовідносин, особливостями предмета спору і розгляду, які характеризуються державними, адміністративними, податково-фінансовими та іншими публічними правовідносинами.

5.3. ПІДВІДОМЧІСТЬ ТА ПІДСУДНІСТЬ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДАМ

Адміністративним судам у порядку адміністративного судочинства підвідомчі справи по спорах, що виникають із конституційних зовнішньоекономічних, фінансових, податкових, будівельних, екологічних, транспортних, військових, промислових, соціальних та інших публічно-правових відносин [133, ст. 20].

Залежно від того, чи відносить закон вирішення спорів до відання виключно одних конкретних органів, чи до компетенції декількох, при допущенні вибору заявника, за згодою сторін, і недопущення такого підвідомчості можна поділяти на такі види: виключну, альтернативну, договірну, імперативну (умовну). В судовому адміністративному процесі можна успішно використовувати надбання Цивільного процесуального кодексу.

Таким чином, виключною можна називати таку підвідомчість, за якою розгляд певної категорії адміністративних справ становить компетенцію виключно суду.

Альтернативною — таку, що розгляд спору віднесено до компетенції кількох органів за вибором особи, яка потребує захисту своїх прав.

Імперативною (умовною) може бути підвідомчість, за якою адміністративна справа розглядається кількома юрисдикційними органами у визначеній законом послідовності.

Встановлення різних видів підвідомчості дасть сторонам можливість активно і гнучко застосовувати різні форми юрисдикційної діяльності, використовувати їх особливості та переваги у розгляді адміністративних справ.

Питання про підвідомчість справи адміністративному суду буде вирішувати одноособово суддя адміністративного суду на стадії порушення адміністративної справи в суді при прийнятті заяви до свого провадження. При встановленні непідвідомчості адміністративної справи адміністративному суду суддя відмовляє у прийнятті заяви, постановляючи про це мотивовану ухва-

лу, зазначивши в ній, до якого органу необхідно звернутися за вирішенням правового питання. При прийнятті непідвідомчої адміністративному суду справи провадження по ній підлягає закриттю. Ухвала судді про відмову в прийнятті заяви і ухвала про закриття провадження в справі можуть бути оскаржені, а прокурором внесено окреме подання [214, ст. 136].

Суб'єкт звернення може в одній заяві висувати кілька вимог, якщо вони спрямовані проти одного й того ж адміністративного органу, посадової чи службової особи, пов'язані між собою та підсудні одному адміністративному суду.

З метою одночасного розгляду адміністративної справи за заявою про скасування неправомірного адміністративного акта повністю чи окремих його положень, про визнання адміністративного акта, дії або бездіяльності адміністративного органу, посадової чи службової особи протиправними адміністративний суд може в одному провадженні розглянути вимоги про відшкодування шкоди (моральної та матеріальної) і збитків, завданих неправомірним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, посадової чи службової особи. Не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, що підлягають розгляду в порядку різного судочинства, якщо інше не передбачено законом.

На відміну від підвідомчості, яка розмежовує компетенцію між державними органами і громадськими організаціями щодо вирішення адміністративних справ, підсудність розмежовує компетенцію в тій же сфері, але між різними адміністративними судами. Тому підсудністю можна назвати коло адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного адміністративного суду. З наукової точки зору підсудність можна визначити як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ, що буде називатися підсудністю.

Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від виконуваних ними функцій, від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду. У зв'язку з цим підсудність, на нашу думку, слід поділяти на функціональну (функціональна компетенція — *competentia ratione functionale*), предметну (об'єктивна компетенція — *competentia ratione mate-*

riale), територіальну (особиста, суб'єктивна компетенція — *competentia ratione personae*).

Виходячи із судової практики, функціональна підсудність визначається повноваженнями окремих ланок судової системи України на підставі виконуваних ними функцій. Тоді за цією підсудністю місцеві адміністративні суди будуть виступати судами першої інстанції, виконуючи функцію розгляду і вирішення по суті адміністративних справ у порядку судового адміністративного процесу.

Територіальну підсудність буде розмежовувати повноваження по розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх діяльність. Вона персоніфікує адміністративні суди по розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції.

Територіальну підсудність можна поділити на види: загальну, альтернативну, договірну, виключну, по зв'язку справ.

Загальна підсудність буде визначати повноваження адміністративного суду по розгляду адміністративної справи залежно від знаходження відповідача. Коли ним буде є громадянин, то заяву слід пред'являти до адміністративного суду за місцем його проживання, його постійної осідлості. Альтернативною потрібно називати підсудність, за якою декілька судів будуть мати повноваження розглянути адміністративну справу. Адміністративна заява може бути пред'явлена до одного із адміністративних судів, визначених законом. Оскільки право вибору належить заявнику, то ця підсудність названа підсудністю за вибором заявника. Як бачимо, альтернативна підсудність є пільговою, вона встановлена для невеликої категорії справ, які мають особливо велике життєве значення для громадян.

Виключна підсудність може бути встановлена щодо пред'явлення заяв у деяких адміністративних справах і тільки у точно визначеному законом адміністративному суді.

Договірна підсудність встановлюється за угодою сторін, у зв'язку з чим вона ще називається добровільною. Сторонам надається право встановлювати тільки договірну територіальну підсудність, але не предметну, а також не дозволяється змінювати виключну підсудність.

Договірна підсудність може бути встановлена стосовно конкретних заяв, їх групи, що можуть виникнути з існуючих між сторонами адміністративних правовідносин.

Встановлена договірна підсудність є обов'язковою для сторін, але вони можуть відмовитися від одержаних ними переваг у підсудності.

Положення договору про підсудність сторона може оспорювати щодо як його законності, так і обґрунтованості. Адміністративний суд, встановивши, що такий договір порушує інтереси сторони чи третіх осіб, має право визнати його недійсним і застосувати до справи правила про підсудність, передбачені законом.

Підсудність по зв'язку справ застосовується тоді, коли встановлюється, що заява підлягає розгляду адміністративним судом, який розглядає іншу, пов'язану з ним адміністративну справу. Цим створюються кращі умови для дослідження всіх матеріалів по адміністративній справі з метою виявлення дійсних обставин, прав і обов'язків сторін, а також для економії процесуальних засобів і часу. Заяви до кількох відповідачів, які проживають або знаходяться в різних місцях, пред'являються за місцем проживання чи знаходження одного з них за вибором заявника. Зустрічну заяву необхідно подати до адміністративного суду за місцем розгляду первісної заяви. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору між сторонами, пред'являють заяви в суд, в провадженні якого перебуває спірна справа.

Територіальну підсудність рекомендується визначати за такими правилами:

1) адміністративні справи, що стосуються правовідносин, пов'язаних з адміністративними актами, діями або бездіяльністю адміністративних органів, посадових чи службових осіб, розглядаються адміністративним судом за місцезнаходженням останніх;

2) розгляд заяви про визнання незаконним адміністративного акта адміністративного органу здійснюється адміністративним судом, на території якого знаходиться адміністративний орган;

3) спори щодо оскарження адміністративного акта органу державної влади про надання притулку розглядаються тим

адміністративним судом, на території якого знаходиться цей орган;

4) усі інші заяви про визнання незаконним адміністративного акта розглядає адміністративний суд, на території якого було видано цей адміністративний акт. Якщо його видав орган, компетенція якого поширюється на територію, віднесена до підсудності кількох адміністративних судів, чи орган кількох чи всіх областей, заяву розглядає адміністративний суд за місцезнаходженням, місцем проживання чи перебування в даний час особи, яка оскаржує цей акт;

5) заяви на рішення виборчої комісії підсудні адміністративному суду за її місцезнаходженням, якщо спеціальним законом не встановлено іншу підсудність;

6) спори, що впливають з адміністративного договору, підсудні адміністративному суду за місцем виконання договору. Адміністративним договором або спеціальним законом може встановлюватися інша підсудність цих спорів за правилами, які слід визначити в АПК України;

7) у всіх інших випадках розгляд заяв здійснює адміністративний суд, на території якого знаходиться адміністративний орган або місце проживання, перебування чи роботи посадової чи службової особи, адміністративний акт, дія або бездіяльність яких оскаржуються, якщо інше не встановлено Кодексом [133, ст. 24].

Предметна підсудність визначає компетенцію різних ланок судової системи по розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета спору або суб'єктного складу сторін спірних правовідносин. Таке розмежування компетенції судових органів обумовлюється міркуваннями публічно-правового характеру стосовно найкращої організації судової влади — щоб створити для осіб, які потребують судового захисту, найбільш сприятливі умови для участі в судочинстві, для залучення всіх заінтересованих осіб і доказів по справі.

В проекті АПК України передбачається, що місцевому адміністративному суду (суду першої інстанції) підсудні всі адміністративні справи, крім справ, підсудних адміністративним апеляційним та касаційним судам та справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління, розгляд яких здійснюють військові суди відповідно до проекту цього Кодексу. Використовуючи великий досвід адміністративних судів Німеччи-

ни та перепровірене практикою законодавство, на нашу думку, апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції слід розглядати справи у спорах, що стосуються [133, ст. 26]:

1) спорів, що виникають із публічно-правових відносин, які містять у собі інформацію, віднесену Законом України «Про державну таємницю» до державної таємниці;

2) розгляду спорів за заявами на акти, що стосуються забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави;

3) спорів щодо спорудження, розширення чи реконструкції аеропортів міжнародного сполучення;

4) спорів щодо процедури затвердження плану прокладання колій нових державних залізниць;

5) спорів щодо процедури затвердження плану будівництва чи зміни автомобільних доріг загальнодержавного значення;

6) заяв, подання яких спричинили публічно-правові відносини у сфері діяльності розвідки і контррозвідки Служби безпеки України;

7) інші випадки, передбачені законом.

Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції слід забезпечити розгляд:

1) заяви щодо відповідності Конституції України (конституційність) та законам України (законність) нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

2) спори про розмежування компетенції між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями;

3) заяви про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання народними депутатами вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;

4) заяви про припинення повноважень члена Кабінету Міністрів України, керівника центрального органу виконавчої влади в разі невиконання ними вимог щодо несумісності службової діяльності з іншими видами діяльності;

5) інші випадки, передбачені законом [133, ст. 27].

Конституція і закони України визначили коло адміністративних справ підсудних Верховному Суду України. Отже,

Верховний Суд України як суд першої інстанції має розглядати справи, пов'язані з виключними обставинами:

1) щодо неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

2) щодо наявності чи відсутності у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину;

3) заяви про скасування реєстрації кандидатом у Президенти України;

4) заяви на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії;

5) заяви про відповідність законам України (законність) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

6) справи, які мають велике державне значення або викликали суттєвий суспільний резонанс [133, ст. 28].

Потрібно мати на увазі, що підсудність справи встановлюється суддею при прийнятті заяви до свого провадження — під час порушення адміністративної справи в адміністративному суді. Якщо справа даному адміністративному суду не підсудна, суддя адміністративного суду повертає її заявнику для передачі до належного суду зі своєю мотивованою ухвалою про неприйняття. Така ухвала може бути оскаржена і на неї може бути внесено подання.

При надісланні заяви до адміністративного суду поштою або якщо її непідсудність даному адміністративному суду була виявлена не при прийнятті, суддя адміністративного суду повинен негайно повідомити про це заявника та переслати заяву разом зі своєю мотивованою ухвалою до належного суду після закінчення строку на оскарження цієї ухвали, а в разі подання скарги, внесення подання — після постановлення ухвали судом касаційної інстанції про залишення скарги, подання без задоволення.

Подана до адміністративного суду заява з додержанням правил про підсудність повинна бути прийнята ним до свого провадження і розглянута по суті. Адміністративні справи, розпочаті розглядом по суті, забороняється передавати до іншого адміністративного суду (тобто змінювати підсудність) за незна-

чними винятками. Зміна підсудності можлива судом, у провадженні якого перебуває справа, і керівниками вищестоящих судів.

Як свідчить судова практика, підставами зміни підсудності можуть бути:

1) відвід усіх суддів адміністративного суду чи наявність інших правових причин, що перешкоджають розгляду справи адміністративним судом;

2) неможливість з місця проживання або місця знаходження суб'єкта звернення чи об'єкта оскарження визначити, який адміністративний суд повинен розглядати справу;

3) якщо відповідно до правил територіальної підсудності справа підсудна кільком адміністративним судам [133, ст. 29].

Адміністративний суд, на розгляд якого надійшла адміністративна справа, вправі передати її на розгляд іншого адміністративного суду того ж рівня, якщо під час підготовки справи до розгляду виявилось, що заяву було прийнято з порушенням правил підсудності. В разі задоволення відводів (самовідводів) або за наявності підстав, які виключають участь судді в розгляді адміністративної справи, справа передається адміністративному суду вищого рівня для визначення підсудності.

У випадках, передбачених законом, або за наявності винятковості підстав, що свідчать про неможливість розгляду справи за підсудністю, питання про зміну підсудності вирішується:

1) місцевих адміністративних судів — ухвалою голови апеляційного суду або його заступника;

2) апеляційних адміністративних судів — ухвалою Голови Вищого адміністративного суду України або його заступника [133, ст. 30].

Голова апеляційного адміністративного суду чи його заступник може взяти до провадження цього суду справу, підсудну місцевому адміністративному суду.

Голова Верховного Суду України чи його заступники можуть змінити підсудність справи і вона може бути передана на розгляд Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, апеляційного адміністративного суду, місцевого адміністративного суду.

Передача справи з одного адміністративного суду в інший провадиться на підставі ухвали, з урахуванням думок сторін судового адміністративного процесу.

Адміністративна справа, прийнята адміністративним судом до свого провадження, має бути розглянута ним, навіть якщо в подальшому вона стане підсудна іншому суду.

Справа, надіслана з одного адміністративного суду в інший у порядку, передбаченому цією статтею, приймається до розгляду адміністративним судом, якому вона надіслана.

Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються.

5.4. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ТЕХНІЧНІ ЗАСАДИ АУДІОФІКСУВАННЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ

Конституція України (п. 7 ч. 3 ст. 121) закріпила основні демократичні засади здійснення правосуддя, однією з яких є «гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами». Повний і точний запис судових адміністративних процесів технічними засобами необхідний не тільки суддям для вірного і справедливого здійснення правосуддя, а й кожному громадянину, коли його справа слухається в адміністративному суді. Якщо нині в будь-кого з учасників судового адміністративного процесу можуть виникати сумніви щодо повноти і правильності ведення протоколу секретарем судового засідання, який пише його від руки, часто не встигаючи зафіксувати обставини, що мають важливе значення для вирішення справи, то використання для фіксування судового адміністративного процесу звукозаписного пристрою такі сумніви унеможливить і довіра до суду значно зросте. У зазначеній вище нормі Конституції України прямо не ототожнюються такі поняття, як «технічні засоби» та «звукозаписний пристрій». Тобто в окремих судових адміністративних процесах, враховуючи їх соціальні та юридичні наслідки, доцільно фіксувати не тільки мовну інформацію за допомогою звукозаписних пристроїв, а й візуальну — застосовуючи при цьому відеокамери тощо. Але сучасні фінансові можливості та деякі засади доцільності обмежують використання відеозапису при проведенні всіх судових засідань.

Аналіз практичного використання звукозапису в судовому засіданні показує, що обсяг письмового протоколу судового засідання зменшується на 75% у порівнянні з протоколами ана-

логічних справ, які розглядались без використання звукозапису. При цьому протокольна інформація є достатньою.

Аналізуючи сучасний стан розвитку техніки звукозапису, можна відмітити, що паралельно існують і розвиваються дві принципово різні технології звукозапису. Перша з них — аналогова — має вже чималу історію і досягла на цей час своєрідного «насичення» розвитку: розроблена в останні 5—7 років апаратура аналогового магнітного запису відрізняється лише рівнем сервісних функцій, дизайном тощо. Друга — цифрова — переживає період інтенсивного розвитку. Співіснування цих двох технологій обумовлено тим, що кожна з них має як переваги, так і недоліки порівняно з іншою. Таким чином, вирішення кожного спеціального завдання потребує ретельного вибору технології на основі вимог до отриманих в межах виконання завдань фонограм.

На підставі порівняльного аналізу властивостей пристроїв запису, практичних результатів використання цифрових технологій та враховуючи сучасні тенденції розвитку звукозаписуючої техніки можна рекомендувати впровадження у практику фіксування судового процесу технічних засобів на базі цифрового реєстратора усної мови як такого, що за якістю й ефективністю використання переважає аналогові пристрої.

Введення в дію фіксування технічними засобами судового адміністративного процесу неможливе без попереднього розв'язання суттєвих процедурних питань, а саме:

— розроблення організаційно-правових вимог до комплексів, що регламентують процеси запису, зберігання та використання зафіксованої інформації;

— розроблення технічних вимог до його складових — технічних засобів фіксування мовної інформації, що дозволить уніфікувати системи запису інформації в судах різних інстанцій та їх взаємне використання.

Зафіксована в аудіозаписах (надалі — фонограмах) повна інформація сторін та учасників судового процесу повинна бути первинним джерелом інформації, на основі якої на вимогу сторін складатимуться повні чи часткові друківані тексти запису судових засідань. Ця обставина є підґрунтям для того, щоб розглядати фонограми як своєрідний документ, оскільки невизначеність статусу, принаймні юридичного, в подальшому призведе

до невизначеності правових наслідків, які впливатимуть з використання інформації, що такі фонограми містять.

Поняття «документ» в юридичній практиці трактується в широкому плані як джерело доказів, якщо в них викладені або засвідчені обставини, які мають значення для справи. Законодавцем до документів віднесені як письмові свідчення на паперовому носії, так і фото-, кіно-, аудіо- і відеодокументи, табуляграми та ін. Але не кожна зафіксована на будь-якому носії інформація може бути визнана документом і мати певну юридичну силу. Для цього така інформація повинна бути зафіксована у визначеній формі і порядку з урахуванням їх природи та призначення.

Фонограма за способом створення є технічним носієм інформації про звуковий стан середовища в конкретний момент часу. При цьому звуковий сигнал, в тому числі і мовний, може фіксуватися в фонограмі як в безперервній (аналоговій), так і в дискретній (цифровій) формі і ступінь його відповідності оригіналу визначається технічними характеристиками пристрою запису. З іншого боку, на інформаційні процеси, що мають місце при фіксації та використанні фонограм, впливають суб'єктивні й об'єктивні фактори, які можуть ставити під сумнів достовірність зафіксованої інформації. Суб'єктивні фактори є наслідком наміру чи помилки особи (чи осіб), яка бере участь у процесах фіксації, перетворення (перезапису) та використання інформації, що міститься в фонограмах. Об'єктивні фактори є наслідком неточностей та помилок у роботі технічного обладнання при записі та дублюванні (копіюванні) фонограм.

Якщо в процесі запису чи використання фонограм перелічені фактори не впливають на цілісність та точність інформації, що зафіксована на них, то такі фонограми за своїм змістом є достовірними.

Але цього факту недостатньо для визнання фонограми документом, тобто такою, яка б мала певні юридичні наслідки. Необхідно надати зафіксованій інформації належну форму, яка б відповідала чинному законодавству та нормативним актам.

За аналогією із загальними вимогами, викладеними в ГОСТ 6.10.4-84 «Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемой средствами вычислительной техники», для надання юридичної сили фонограмам-документам необхідно відображення в них ряду рекві-

зитів, які засвідчують достовірність та справжність наведеної (зафіксованої) інформації. Зокрема, ГОСТ 6.10.4-84 спрямований на уніфіковану систему документообігу на машинному носії і, крім інформаційної частини, вимагає присутності в них обов'язкових складових, а саме: назви організації, яка склала документ; місця знаходження організації або її юридичної адреси; назви документа; дати виготовлення документа; підпису особи, відповідальної за правильність та достовірність наведеної інформації.

При записі фонограми інформація про звукове середовище трансформується в електричний сигнал і фіксується на носії в аналоговому чи цифровому вигляді. У зв'язку з можливістю одержання цифрових фонограм, а також необхідністю застосування процедури підпису документа та внесення в нього інших реквізитів доцільно також проаналізувати фонограму як електронний документ. Поняття електронного документа приведено в проекті Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» і визначається як «документ, інформація в якому подана в електронній формі, що включає необхідні реквізити, в тому числі електронний цифровий підпис. Електронний документ може бути створено, передано, збережено, оброблено і перетворено у візуальну форму подання».

Так, розглядаючи властивості фонограм, які зафіксовані у цифровому вигляді на будь-якому носії, можна відмітити наступне: якщо у цифрову фонограму внесено всі необхідні реквізити, така фонограма відповідає наведеному вище визначенню, тобто набуває статусу електронного документа.

Таким чином, на основі проведеного аналізу можна стверджувати, що фонограма судового засідання, яка зафіксована згідно з встановленою процедурою, має певні реквізити та за своїм змістом відображає хід судового засідання, є документом, який за юридичною силою тотожний з протоколом судового засідання на папері. Таке визначення дозволяє відмовитись від ведення секретарем протоколу судового засідання в повному обсязі, оскільки значною мірою це буде фіксуватись фонограмою судового засідання. Для фіксування окремих процесуальних дій, опису представлених в адміністративному суді речових доказів та ін., що не може бути зафіксовано в мовному вигляді, секретар судового засідання веде тільки журнал подій судового засідання.

Визначення реквізитної частини фонограми базується на зазначених вище вимогах державних стандартів та норм процесуальних законів. Такі дані, як назва адміністративного суду та його юридична адреса, дата, час та місце проведення судового засідання, прізвище секретаря, доцільно фіксувати у фонограмі як бланкову інформацію без озвучення їх у судовому засіданні. Вся інша інформація: назва та номер справи, дані про сторони, що беруть участь у судових процесах, дані про третіх осіб та статті АПК в судовому адміністративному процесі, склад адміністративного суду, дані про інших учасників судового засідання тощо, фіксується у фонограмі шляхом озвучення її в судовому засіданні. Необхідність проголошення цієї інформації в судовому засіданні повинна бути закріплена в АПК України. Після завершення фіксації судового засідання технічними засобами секретар накладає на фонограму свій електронний підпис (ключ), що затверджує зафіксовані дані.

Як було вказано вище, фіксація змістовної частини фонограми повинна забезпечуватись використанням спеціального комплексу. Належне фіксування, зберігання, копіювання (дублювання) та використання мовної інформації розуміється як комплекс технічних і організаційних вимог, що забезпечують якість та достовірність зафіксованої інформації без застосування додаткових спеціальних дій (допитів, експертиз, технічної обробки фонограми тощо).

Загальними завданнями комплексу є: одержання повних фонограм і формулярів функціонування аудіофіксуючої апаратури (далі — формулярів) судових засідань: виготовлення, в разі необхідності, друкованих текстів судових засідань по фонограмах; забезпечення достовірності накопиченої інформації (фонограм та формулярів функціонування) та можливості, в разі необхідності, експертного ототожнення особи за ознаками усної мови; тривалого строку зберігання фонограм і формулярів. Формуляр функціонування технічних засобів, який формується автоматично комплексом фіксування фонограм, відображає працездатність усіх технічних засобів і слугує додатковою ознакою дійсності зафіксованої інформації. Даний формуляр переноситься на технічний носій інформації разом з фонограмою судового засідання.

Комплекс орієнтовно має складатися з таких засобів: знімання та попередньої обробки мовного сигналу (мікрофонів,

мікшера тощо); фіксації інформації (фонограм та формулярів); дублювання зафіксованої аудіоінформації на змінні одноразові носії (наприклад, CD-R); забезпечення автономної від мережі електроживлення роботи технічних засобів протягом не менше однієї години: апаратно-програмного забезпечення для отримання друкованих текстів по фонограмі (засобів транскрибування); інструкцій і вимог по використанню обладнання, організації документообігу та зберіганню одержаної інформації згідно із законодавством.

Складові комплексу повинні забезпечувати: підключення не менш ніж 5 мікрофонів (у відповідності з кількістю учасників судового процесу); належну якість запису, що забезпечує можливість виготовлення друкованих текстів судових засідань та можливість, у разі необхідності, експертного ототожнення особи за голосом і ознаками усної мови (придатність фонограм, що фіксуються конкретним пристроєм, повинна бути підтверджена експертним висновком відповідних спеціалістів); технологічну неможливість вилучення та внесення змін до зафіксованих пристроєм фонограм і формулярів; фіксацію у формулярі дій секретаря з комплексом та його функціонування (події: включення-виключення живлення системи, тестування тощо); ототожнення секретаря судового засідання за допомогою електронного ключа (пароллю); наявність (разом з відповідними організаційними заходами) забезпечення захисту всіх даних від несанкціонованого доступу; можливість накопичення та зберігання фонограм з достатньою тривалістю; одержання автоматично розміченої фонограми у відповідності з подіями судового процесу (активністю мікрофонів); можливість достовірного дублювання фонограм на одноразові змінні носії, що гарантують збереження інформації строком не менш ніж 15 років; наявність поточного контролю за якістю запису; простоту підключення та експлуатації.

Визначення процедури одержання і використання фонограми судового засідання є необхідною правовою складовою впровадження повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами. Зрозуміло, що в АПК України необхідно закріпити основне: концептуальну структуру фіксації судового адміністративного процесу технічними засобами та дати основні визначення (оригінал фонограми, дублікат, копія, архівна копія, аварійна фонограма); права та обов'язки суб'єктів

і учасників судового адміністративного процесу в частині, що стосується технічної фіксації; права й обов'язки осіб, які причетні до фіксації фонограм; процедуру перерви судового засідання та заміни технічних засобів фіксації у випадках виходу їх з ладу; регламентацію використання фонограми суб'єктами судового адміністративного процесу та іншими особами; вимоги до письмового протоколу судового засідання (скорочений або журнальний).

Окрім процесуальних положень, повинні бути розроблені інструкції по використанню технічних засобів та фонограм секретарем судового засідання, адміністратором, архіваріусом, техніком, який обслуговуватиме ці засоби, а також правила використання паролів чи електронних підписів і розподілу прав доступу до інформації та елементів технічних засобів.

В АПК України необхідно закріпити норму, що регламентує повідомлення про повне фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами. Наприклад, у проекті Адміністративного процесуального кодексу України така норма передбачена ст. 137, яка, на наш погляд, потребує доопрацювання. Автори пропонують викласти її в наступній редакції: «Секретар судового засідання повідомляє адміністративному судові про здійснення повного фіксування судового процесу технічними засобами, а саме:

1. Про готовність технічних засобів до фіксування судового адміністративного процесу.
2. Модель та серійний номер технічного засобу фіксування судового адміністративного процесу, його опломбування, що унеможливорює зміну зафіксованих даних.
3. Тип та серійний номер носія інформації, на якого буде зафіксовано фонограму судового адміністративного процесу.
4. Про належні умови повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами (розташування мікрофонів та необхідність промовця говорити в мікрофон, недопустимість одночасних виступів учасників засідання, дотримання порядку та тиші в залі судового засідання)».

Наведені в даній статті технічні вимоги до засобів фіксування судового адміністративного процесу реалізовані в різних цифрових реєстраторах мови і можуть бути досить ефективно пристосовані до потреб судової практики.

Реалізація повного аудіодокументування судового адміністративного процесу в практичній діяльності судів не може бути обмежена суто технічними аспектами і повинна включати наступні етапи.

1. Визначення технічних та організаційно-правових вимог до комплексу аудіодокументування судового адміністративного процесу;

2. На підставі вказаних вимог відбір комплексу (з обов'язковим залученням фахівців з технічних питань).

3. Розроблення відповідних «модельних» процесуальних і відомчих актів з регулювання впровадження у практику та використання комплексу.

4. Визначення та аналіз недоліків у експериментальному використанні комплексу та відповідних «модельних» процесуальних і відомчих актів.

5. Впровадження у практичну діяльність повного аудіодокументування судового адміністративного процесу на підставі прийняття процесуальних законів.

Відповідно до міжнародних норм та Конституції України кожен громадянин нашої держави має право на те, щоб його адміністративну справу було розглянуто гласно і справедливо незалежним та неупередженим судом у встановленому законом порядку. Одним із основоположних конституційних принципів, яким мають керуватися адміністративні суди України у своїй діяльності, є гласність судового адміністративного процесу. Конституція України виходить з того, що громадськість має право знати, що відбувається в залі судових засідань. Гласність провадження у справі дає громадянам можливість зрозуміти призначення своєї держави, її Основного Закону, побачити в судовій владі справжнього захисника їх прав і свобод. Відповідно до п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України реалізація принципу гласності судочинства забезпечується за допомогою повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами.

Повний і точний запис судового адміністративного процесу необхідний не тільки суддям для справедливого здійснення правосуддя, а й кожному громадянину, коли його справа слухається в суді. Якщо нині в будь-кого з учасників судового адміністративного процесу можуть виникати сумніви щодо повноти і правильності ведення протоколу секретарем судового засідання, який пише його від руки, часто не встигаючи зафіксувати

обставини, що мають важливе значення для вирішення справи, то використання для фіксування судового адміністративного процесу звукозаписного пристрою такі сумніви унеможливить і довіра до адміністративного суду значно зросте.

Підвищиться рівень культури ведення судових засідань. Звертаючись до судді адміністративного суду «Ваша честь», а до сторони — «шановний», громадяни більш шанобливо ставитимуться один до одного і, звичайно ж, до адміністративного суду. Суддя повинен буде слідкувати за своєю мовою, за додержанням усіх вимог процесуального закону щодо ведення судового засідання, ознайомлення учасників процесу з їхніми правами та обов'язками тощо. Можна без перебільшення сказати, що із запровадженням технічного запису судового адміністративного процесу кожен його учасник ретельніше готуватиметься до участі в останньому. Виступаючи в адміністративному суді, прокурор чи захисник завжди пам'ятатиме про обов'язки, покладені на нього законом, серед яких найважливіший — глибоке вивчення справи, а також про об'єктивність, справедливість, встановлення істини, прагнучиме до того, щоб його промова була сплавом переконливості, високої ерудиції та професійної компетентності.

Як і ким проводитиметься запис судових процесів в Україні після 28 червня 2001 р., на якому обладнанні? Вирішення цих питань має надзвичайно важливе значення.

Відповідно до Угоди про співпрацю в галузі судово-правової реформи, зміцнення та поліпшення судоустрою України, підписаної 7 жовтня 1996 р. між Офісом Комісіонера з федеральних судових справ Уряду Канади, Верховним Судом України та Міністерством юстиції України, керівник останнього 4 грудня 1998 р. видав наказ, згідно з яким Шевченківський районний суд м. Києва, Івано-Франківський і Мелітопольський міські суди беруть участь в експерименті щодо створення модельних судів в Україні. Цей експеримент спрямований на оптимізацію процесу здійснення правосуддя з метою поліпшення захисту конституційних прав та інтересів громадян. Одне із завдань таких судів полягає в набутті досвіду повного фіксування судового процесу технічними засобами.

У грудні 2000 р. група суддів модельних судів України вивчала практику ведення технічного запису судових слухань у судах Канади. У більшості з них він здійснюється на спеціаль-

ному звукозаписуючому пристрої — двокасетному магнітофоні «Lanier», який може одночасно вести запис із кількох мікрофонів на чотири доріжки.

В кожному залі судового засідання встановлено не менше п'яти мікрофонів: для судді, прокурора, адвоката, свідка, обвинуваченого. Звукозаписний пристрій обслуговує спеціаліст, який пройшов спеціальний курс навчання роботи на ньому. Він не лише стежить за проведенням технічного запису судового процесу, а й одночасно веде спеціальний журнал, зразок якого затверджується міністерством юстиції. Записи в журналі є невід'ємною частиною офіційного запису, ними керуються під час розшифрування технічного запису та його прослуховування. Для забезпечення постійного контролю за записом судового адміністративного процесу необхідна присутність спеціаліста в усіх судових засіданнях.

Важливе значення для проведення технічного запису має попередня підготовка до нього. Перед початком судового засідання спеціаліст зобов'язаний переконатися, що звукозаписне обладнання працює на належному рівні, а усні виступи учасників процесу записуватимуться правильно. З цією метою дуже ретельно перевіряється функціонування всієї системи. За будь-яких сумнівів щодо нормальної роботи обладнання воно замінюється або встановлюється резервне. Спеціаліст має з'ясувати, чи всі мікрофони правильно підключені до звукозаписного пристрою та розташовані перед кожним учасником судового засідання в належному порядку, а саме: мікрофон № 1 — перед суддею, № 2 — прокурором (позивачем), № 3 — адвокатом (відповідачем), № 4 — свідками, № 5 — обвинуваченим.

Наступним етапом підготовки до роботи звукозаписного обладнання є його тестування, в ході якого спеціаліст перевіряє, чи якісно записується кожне слово та чи всі мікрофони працюють. Він повинен перекрутити плівку на початок, прослухати пробний запис і впевнитися, що рівень звуку нормальний. Якщо під час тестування обладнання працює на неналежному рівні, вживаються необхідні заходи щодо усунення недоліків і забезпечення нормальної його роботи. У разі, коли це не вдається зробити, встановлюється та тестується резервне обладнання. Непроведення тестування обладнання може мати своїм наслідком визнання судового засідання таким, що не відбулося, і бути

підставою для притягнення до відповідальності спеціаліста, який проводив технічний запис.

В обов'язки спеціаліста входить також забезпечення кожного судового засідання необхідним матеріалом для запису судового адміністративного процесу: папером, згаданим вище журналом, ручками, олівцями та касетами (останніх має бути вдвічі більше, ніж необхідно для запису засідання протягом прогнозованого часу).

Під час звукозапису спеціаліст повинен постійно стежити за тим, щоб записувалися всі усні свідчення учасників процесу. Звукозаписне обладнання, яке використовується для фіксації судового процесу в судах Канади, має механізм, що дозволяє спеціалісту за допомогою навушників прослуховувати все, що записується на плівку. Він стежить за тим, щоб звукозапис мав необхідну якість, а мікрофони чітко розділяли виступи всіх учасників судового процесу. Якщо рівень запису виявиться незадовільним, спеціаліст повинен звернутися до суду з проханням зобов'язати учасників судового процесу говорити більш чітко, прямо в мікрофон, не перебивати один одного тощо. У разі виникнення збоїв у роботі системи звукозапису він зобов'язаний негайно повідомити про це суд, щоб зупинити слухання справи, доки обладнання не буде налагоджено.

Як зазначалося вище, спеціаліст не лише стежить за записом слухань, а й веде спеціальний журнал про хід судового засідання, що є частиною офіційного запису судового процесу і використовується при розшифруванні запису на касеті. Передбачається, що в судах України такий журнал вестиме секретар судового засідання. Його зразок повинен затверджуватись уповноваженим на це органом і бути єдиним для всіх судів [133, с. 56]. До нього мають заноситися такі відомості:

— про початок роботи суду, перерви, відкладення та відновлення слухання справи із зазначенням години та метражу плівки;

— точні показання лічильника аудіоплівки на початку судового розгляду;

— номери касет і сторінок журналу, прізвище, ім'я та по батькові секретаря судового засідання;

— категорія і номер адміністративної справи;

— вид, модель, тип і серійний номер спеціального технічного засобу та відповідні характеристики носія інформації, на яких ведеться звукозапис судового засідання;

— рік, місяць, число, місце, час початку судового засідання, назву та склад адміністративного суду (прізвище, ім'я, по батькові суддів);

— повна й точна назва учасників судового розгляду та інших осіб, які беруть участь у адміністративній справі;

— яка адміністративна справа розглядається;

— про роз'яснення процесуальних прав особам, які беруть участь у розгляді справи;

— про послідовність дій адміністративного суду та розпорядження головуєчого;

— про подані в судовому засіданні письмові й речові докази, а також аудіо- і відеозаписи (в алфавітному порядку), хід дослідження доказів, а якщо вони не додаються до справи, — номер, дата, зміст письмових доказів, а також ознаки й властивості речових доказів, аудіо- та відеозаписів;

— послідовність і час виступу учасників судового розгляду, їх прізвища;

— про незвичайні ситуації, незвичні імена чи прізвища;

— час початку і закінчення проголошення рішення адміністративного суду;

— про прослуховування секретарем судового засідання звукозапису із зазначенням кількох перших і останніх послідовних слів;

— про пошкодження аудіоплівки чи неможливість прослуховування або продовження запису на даній аудіокасеті із зазначенням місця пошкодження та номера нової касети;

— про всі номери, адреси, вік та інші точні дані, які зазначаються під час судового засідання;

— показання лічильника при завершенні судового розгляду;

— про сертифікацію звукозапису секретарем судового засідання, відповідального за його ведення (проставляються дата та підпис на першій сторінці журналу).

Щоб швидко і правильно робити записи в журналі, секретар судового засідання перед початком розгляду адміністративної справи має з'ясувати імена прокурора, адвоката, суддів адміністративних судів, а також заповнити верхню частину першої

сторінки журналу, де зазначаються час, місце слухання справи і наводяться відомості про особу, яка здійснюватиме технічний запис судового адміністративного процесу.

Стартовим моментом запису є відкриття судового засідання. Якщо використовується інтегрована система, в журналі зазначається час (у годинах і хвилинах), а в децентралізованих системах — також дані лічильника касети.

Судовий розпорядник оголошує про початок судового засідання. Він називає прізвище, ім'я, по батькові судді, який головує, та надає відомості про учасників судового провадження. Після цього прокурор і адвокат представляються адміністративному суду. Веде журнал та письмово фіксує всю процедуру секретар судового засідання. Щоб устигнути все вчасно записати, він використовує скорочення, зрозумілі суддям і працівникам адміністративного суду. Наприклад, такі: «с» — суддя, «п» — прокурор, «з» — захисник, «пт» — потерпілий (за наявності кількох захисників або потерпілих до літер «з» чи «пт» додаються відповідно перші дві літери прізвища кожного з них), «пп» — представник потерпілого, «цп» — цивільний позивач, «цв» — цивільний відповідач, «пцп» — представник цивільного позивача, «пцв» — представник цивільного відповідача, «гз» — громадський захисник, «го» — громадський обвинувач, «пго» — представник громадської організації, «пз» — позивач, «об» — обвинувачений, «св» — свідок тощо.

У разі, коли слухання справи відкладається (зупиняється, оголошується перерва) на невеликий строк, секретар судового засідання повинен зупинити запис, записати в журналі час і показання лічильника та зазначити причини відкладення (зупинення) слухання.

Якщо з якихось причин необхідно замінити секретаря судового засідання, слухання справи зупиняється. Секретар, який залишає засідання, має вийняти касету зі звукозаписного пристрою, зазначити в журналі час та показання лічильника, заповнити сертифікати в журналі й на контейнері плівки і залишити її та журнал іншому секретареві на випадок, якщо необхідно буде прослухати запис. Секретар, котрий продовжує фіксувати судові засідання, вставляє нову плівку і заповнює журнал, зазначаючи при цьому час та показання лічильника.

Заповнений і підписаний секретарем судового засідання журнал долучається до адміністративної справи справи.

На носії інформації (касеті) після закінчення судового засідання проставляється номер адміністративної справи, після чого він (носій) у встановленому порядку передається на зберігання в архів адміністративного суду.

У ст. 57 проекту АПК України пропонується, щоб учасники судового засідання мали право ознайомитися з технічним звукозаписом і в разі необхідності подати до адміністративного суду письмові зауваження щодо повноти цього запису. На нашу думку, строк ознайомлення із записом судового адміністративного процесу та внесення зауважень щодо нього не повинен перевищувати трьох днів. Зауваження, подані з порушенням зазначеного строку, за ухвалою головуючого можуть бути залишені без розгляду, але обов'язково приєднуються до адміністративної справи. Заяви щодо повноти запису тих учасників судового розгляду, які своєчасно не заявили клопотання про ознайомлення з ним, не повинні братися до уваги. Процесуальним законом може бути встановлено інший порядок оскарження повноти запису.

Крім того, учасники судового розгляду повинні мати право замовляти й отримувати за свій рахунок розшифрування судового засідання (його частини) та його копію або ж виготовлення копії касети із записом судового процесу [133, ст. 59].

У ст. 60 проекту АПК України велика увага приділяється зберіганню записаних касет і журналу. На кожній коробці з касетами повинні проставлятися номер адміністративної справи, дата слухання та найменування адміністративного суду. На касеті повинно робитися посилання на журнал, а в останньому — посилання на касету. Зберігати їх необхідно в спеціально обладнаній кімнаті в шафах, у яких вони складаються згідно з порядковими номерами судових адміністративних справ. На всіх касетах обов'язково мають бути написи «не стирати», «не розмагнічувати». У цю ж кімнату секретар судового засідання повинен здавати касети та журнал з метою забезпечення їх збереження у разі, коли слухання судової справи триває кілька днів.

Запровадження технічного запису судового адміністративного процесу в Україні потребує виготовлення спеціального звукозаписуючого обладнання, придбання необхідної кількості касет, проведення навчання відповідних працівників, затвердження зразка спеціального журналу та виготовлення остан-

нього. Все це можна здійснити в умовах України з урахуванням досвіду роботи судів Канади та модельних судів України.

Втілення в життя цієї конституційної засади судочинства підтвердить незворотність демократичних перетворень у нашій державі, спрямованих на надійний захист прав і свобод людини і громадянина.

5.5. ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Одним із дійових засобів підвищення ефективності роботи будь-якої установи вважається у наш час широкомасштабне застосування нових інформаційних технологій. Сучасні засоби комп'ютерної техніки і техніки зв'язку в сполученні з новими технологіями вводу, збереження і обробки інформації дозволяють значно підвищити продуктивність праці та якість результату не тільки на основних виробничих процесах, а й при прийнятті рішень. Не є винятком і Верховний Суд України: досвід доводить, що впровадження засобів автоматизації суттєво поліпшує діяльність майже всіх ланок цієї установи, у тому числі і адміністративних судів. Цим пояснюється та велика увага, яка останніми роками приділяється у Верховному Суді питанням інформатизації, а також можливості її використання в запровадженні судового адміністративного процесу в Україні.

Базою впровадження інформаційних технологій у Верховному Суді України є локальна комп'ютерна мережа, яка на даний момент поєднує на основі оптоволоконних каналів два адміністративних будинки Верховному Суду і забезпечує можливість групової роботи та спільного використання мережевих ресурсів і баз даних майже двома сотнями користувачів — суддями та працівниками апарату.

Кожне робоче місце оснащено засобами роботи з електронною поштою і має доступ до глобальної мережі Інтернет. Створено можливості використання цих ресурсів іншими судами України.

Зважаючи на значні методичні труднощі та великий обсяг робіт, впровадження нових інформаційних технологій відбува-

ється крок за кроком введенням в дію та поступовим розвитком окремих інформаційних систем, які в перспективі складатимуть єдину інформаційну систему Верховного Суду України. За світовою класифікацією інформаційні системи будуть поділятися на два основних класи: оперативні та аналітичні, що дає можливість впровадити їх в адміністративних судах.

Системи першого класу мають забезпечувати автоматизацію виробничих процесів, які практично формалізовані. Призначенням таких систем є підвищення продуктивності праці робітників та уникнення технічних помилок і невідповідностей, що можуть з'являтися через великий обсяг інформації, яка обробляється. Основною ознакою цих систем є прогнозованість запитів на обробку інформації. Такими системами є:

- система судового діловодства «КАРС»;
- система планово-економічного відділу «Радамант»;
- система «КАДРИ Верховного Суду України».

Окремим підкласом оперативних систем є довідкові системи, які забезпечують відбір та перегляд раніше підготовленої інформації. При цьому майже не важливо, встановлені вони як загальні чи як персональні. Це системи «Законодавство», «Закон» і «Суди України».

Системи другого класу мають забезпечити доступ до загальної (корпоративної) інформації та надати засоби для її аналітичної обробки. Перш за все повинні бути розроблені засоби різнобічної класифікації, багатокритерійного відбору, сортування й агрегування. Ці системи не автоматизують виробничі ланки, а завдяки ефективним засобам доступу до інформації та представленню її у відповідних аспектах створюють умови для більш ефективного прийняття рішень. Можна сказати, що вони мають бути помічниками або референтами працівників вищої ланки — суддів Верховного Суду України, керівників структурних підрозділів. З точки зору обробки інформації основною ознакою таких систем є непрогнозованість запитів, тобто неможливість заздалегідь визначити, коли надходитимуть запити на обробку даних, в якій кількості та якої складності. Зрозуміло, що одним із найголовніших джерел інформації для аналітичних систем є оперативні системи. Ось чому значна увага має приділятися засобам передачі даних з баз даних оперативних систем в аналітичні. До цього класу належить система «Судові рішення».

Розглянемо кожну зі згаданих систем детальніше.

У 1998 р. у Верховному Суді України спільно з науково-виробничою фірмою «КІМ» було розроблено і введено в експлуатацію автоматизовану систему судового діловодства «КАРС», яка охоплює весь цикл діловодства за скаргами та зверненнями від їх надходження до накопичення в архіві Верховного Суду України та передачі матеріалів у Державний комітет архівів України. Автоматизовано процес реєстрації скарг, що полягає у виконанні роботи по ідентифікації скарги («розмітка») та у формуванні відповідного провадження («заведення»).

До бази даних вводяться відомості про номер провадження, дату заведення, суд, рішення якого оскаржується, головуючого засідання в першій інстанції, сторони або засудженого (прізвище, ім'я та по батькові, назва юридичної особи), статті, міру покарання, для неповнолітніх — дату народження.

У процесі розгляду скарги (для першої інстанції — справи) в базу даних вводиться така інформація: категорія скарги (касаційна скарга, касаційне подання, окрема скарга, окреме подання, окрема скарга (подання) на постанову про застосування заходів адміністративного стягнення); дата, на яку призначено розгляд скарги у Верховному Суді України; дата передачі справи судді; прізвище судді, якому передано справу на розгляд. Вноситься уся інформація про перенесення дати розгляду справи, фіксуються дані, якщо справу направлено на дооформлення.

Після завершення процесу розгляду скарги (справи) і постановлення відповідного рішення фіксуються результати її розгляду (знято з розгляду, відкликано, направлено до обласного суду тощо). До бази даних заноситься повний текст рішення чи ухвали.

Система «КАРС» оснащена засобами пошуку. За будь-якими даними, що попередньо були внесені в базу, можна здійснити пошук потрібного провадження або дати відповідь, що подібна скарга у Верховному Суді України не розглядалась.

У результаті впровадження цього програмного комплексу поліпшились умови праці секретарів (у роботі стали непотрібними великі та маленькі картки, шафи для їх зберігання), підвищилась якість роботи секретаріату, відпала проблема дублювання карток.

Для автоматизації роботи архіву та процесів взаємодії канцелярій із ним розроблено підсистему «Архів». Автоматизовано процес щорічної передачі проваджень на зберігання в архів із

канцелярій. Описи проваджень, які передаються до архіву, автоматично створюються засобами системи, що значно полегшує та прискорює роботу фахівців канцелярій, оскільки тепер не треба виконувати досить громіздку машинописну роботу по створенню цих описів. Система веде також облік тих проваджень, які на момент передачі в архів знаходяться на розгляді. Все це сприяє більш чіткому і правильному виконанню зазначених робіт.

Щоденна робота канцелярій з архівом пов'язана з веденням шести журналів, у яких фіксуються дані запиту до архіву і результати пошуку провадження в ньому. У підсистемі «Архів» використовується один електронний журнал, і при цьому розмежовуються права доступу до бази даних з того чи іншого робочого місця. Таке розмежування прав забезпечує відповідальність кожного працівника за внесення, зміну і використання даних про переміщення провадження від одного робочого місця до іншого.

Впровадження системи «Архів» значно зменшило сумарну кількість операцій, що виконуються працівниками, і чисельність звернень до архіву, оскільки відразу при розмітці в канцелярії можна одержати відповідь, де знаходиться дане провадження. Все це разом сприяє скороченню часу з моменту надходження скарги до її розгляду.

Система «КАРС» оснащена засобами, призначеними для підтримки роботи відділу прийому громадян (робоче місце «Прийом громадян»). Впровадження цієї підсистеми значно полегшує та прискорює роботу працівників відділу, оскільки система дозволяє: здійснювати пошук інформації про скаргу чи заяву громадян у Верховний Суд України без звернення до канцелярій; одержувати інформацію про будь-яке провадження незалежно від того, де воно знаходиться — в канцелярії чи в архіві, а також про існування даного провадження, місце його знаходження, стадії розгляду, переглядати перелік і текст документів, що є в даному провадженні.

У рамках системи «КАРС» вирішено завдання автоматизованого збору статистичних даних для затвердженої Державною судовою адміністрацією України статистичної звітності, досліджено процес накопичення статистичних даних у судових колегіях, на підставі процесуальних норм та інструктивних матеріалів розроблено чіткі правила занесення інформації до бази даних. Слід зазначити, що впровадження автоматизованої

системи статистичної звітності істотно скоротило час формування відповідних таблиць. У кінці півріччя на виконання цих робіт затрачується лише п'ять хвилин роботи комп'ютера. Такий результат особливо відчутний при формуванні звітності за розглядом адміністративних справ (при паперовій технології на виконання цієї роботи відводилося два тижні).

Подальша робота по розширенню функціональних можливостей системи «КАРС» полягає у формуванні автоматизованих засобів ведення журналів обліку, засобів формування внутрішніх статистичних форм та довідок, автоматизації судового адміністративного процесу розподілу адміністративних справ для розгляду по суті.

Для автоматизації діловодства у планово-економічному управлінні спільно з науково-дослідним центром «Крокус» кафедри спеціалізованих комп'ютерних систем Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» розроблено систему «Радамонт», призначену для підтримки процедур складання плану бюджету й аналізу його використання, автоматизації статистичної звітності, створення баз даних по збереженню архівної інформації про фінансові операції.

У рамках цих програмних засобів створено такі автоматизовані робочі місця (далі — АРМ):

— економістів у кожному структурному підрозділі Верховного Суду України, призначені для первинного введення та коригування проекту видатків відповідного відділу, розподілу їх у часі, аналізу фактичного використання видатків, порівняння плану видатків із фактичним використанням коштів. АРМ економіста планово-економічного управління доповнюється функціями по збиранню даних від інших структурних підрозділів;

— працівників планово-бюджетного управління для формування плану видатків, що полягає в накопиченні інформації, внесеної відділами та управліннями, коригуванні одержаної інформації та аналізі формування проекту видатків;

— у цьому ж управлінні для формування розпису видатків, що робить можливою автоматизацію процесів накопичення інформації, внесеної відділами та управліннями, коригування одержаної інформації щодо розподілу видатків у часі, ведення журналу змін у затвердженому розподілі видатків у часі, аналізу формування цього розподілу (аналіз видатків полягає у ство-

ренні засобів введення та накопичення платіжних доручень, а також аналізі фактичного використання коштів);

— керівника планово-бюджетного управління для здійснення автоматизованого формування проекту видатків, порівняння цього проекту з фактичним використанням коштів.

— адміністратора системи для забезпечення додержання прав доступу користувачів до тієї чи іншої інформації, розподілу та перерозподілу функцій між користувачами системи.

База даних системи програмних засобів «Радамант» містить значну кількість довідників, класифікаторів (товарів, послуг, штатних одиниць), що робить систему дуже зручною і гнучкою в користуванні.

В управлінні кадрів запроваджено розроблену товариством з обмеженою відповідальністю «МККУ-Мережі» систему «КАДРИ Верховного Суду України», яка забезпечує ведення кадрового обліку в суді на засадах чинного законодавства. Ця система складається з окремих підсистем.

Підсистема ведення особових карток дозволяє оперативно, не звертаючись до паперового варіанта, переглянути будь-яку інформацію з особової справи (посада, оклад, надбавка, ранг, клас, відомості про рішення кваліфікаційної комісії, стаж, відпустки, лікарняні та ін.). Вона функціонує з урахуванням специфіки ведення особових справ у Верховному Суді України, тобто розділяє ведення кадрового обліку суддів та працівників апарату. Разом з тим система підтримує експорт-імпорт даних із системи «Картка» Головного управління державної служби України, що спрощує кадровий облік державних службовців при зміні місця роботи.

Підсистема «Штатний розпис» дозволяє вести штатний розпис установи (чинний на сьогоднішній день), а також його архів. У цій підсистемі реалізовано функції зарахування особи до штату суду, звільнення та просування по службі в межах установи з подальшим автоматичним оновленням особових карток.

На базі даних підсистеми «Штатний розпис» можливе автоматичне одержання таких форм звітності: форма 1-КЮ (державна статистична звітність про склад суддів і апарату Верховного Суду України); форма 9-ДС (державна статистична звітність про склад державних службовців Верховного Суду України); штатна книга; звіти про стан штатного розпису.

Впровадження зазначеної системи здійснюється з урахуванням можливого майбутнього кадрового обліку всього суддівського корпусу України, у тому числі в усіх спеціалізованих адміністративних судах України.

Завдяки застосуванню системи «Судові рішення» має бути забезпечено накопичення інформації щодо судової практики і створено умови для її подальшої аналітичної обробки, зокрема для багатокритерійного аналізу та узагальнення.

На першому етапі ставиться завдання створити базу даних судової практики, де кожне судове рішення має бути класифіковане за розробленими класифікаторами, пов'язане з проходженням відповідної справи та доповнене матеріалами узагальнення судової практики. На сьогоднішній день це завдання в основному вирішене. База даних містить рішення Верховного Суду України з 1998 р. За допомогою спеціально розроблених засобів впроваджується механізм передачі даних з оперативної системи «КАРС» [138, с. 50—53].

На другому етапі планується розробити засоби автоматизованого аналізу матеріалів судової практики. Одним із важливих кроків на цьому шляху є створення єдиних форматів процесуальних документів. Дійсно, чим більш формалізованим буде документ, тим більше можливостей буде створено для його подальшої автоматизованої обробки. Орієнтуючись на найперспективніші стандарти представлення документів і відповідні засоби їх обробки та відображення, вже розпочато роботи по створенню схем документів судової практики у форматі XML. Це дозволить уже у найближчому майбутньому ставити і розв'язувати завдання аналітичного характеру.

Вирішення поставлених завдань за умови тісної співпраці спеціалістів з інформаційних технологій, експертів-юристів та практикуючих суддів є запорукою успішного розвитку інформаційних технологій в адміністративних судах, основна мета яких — поліпшення судового адміністративного процесу, скорочення строків розгляду адміністративних справ, підвищення якості судових рішень, захист законних інтересів громадян України.



СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

6.1. ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ПОРУШЕННЯ СПРАВИ

Судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод чи законних інтересів. Згідно з принципом диспозитивності адміністративний суд позбавлений права ініціювати судовий адміністративний процес. Важливо визначитися з назвою процесуального документа, з яким звертатимуться до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір, — скарга, заява чи позов.

Виходячи з положення частини першої ст. 55 Конституції України, яким кожному гарантовано «право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб», можна дійти висновку, що формою звернення в цьому випадку має бути скарга. Однак такий висновок прямо не впливає з наведеного положення Конституції України, оскільки термін «оскарження» позначає дію, а не форму звернення.

На сьогодні низка положень Цивільного процесуального кодексу України, які регламентують судове провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, передбачає таку форму звернення до суду, як «скарга». Однак, на наш погляд, термін «скарга» вказує на нерівність того, хто скаржиться, і того, на кого скаржаться. Цю нерівність ще можна зрозуміти в адміністративно-правових відносинах «громадянин — адміністрація», оскільки ці відносини засновані на принципі субординації. Зберігається ця нерівність і в процедурних відносинах при оскарженні рішень адміністрації

в адміністративному порядку. Тому в адміністративному провадженні вживання терміна «скарга» є обгрунтованим. Однак недопустимим видається його використання в судовому адміністративному процесі, оскільки перед судом мають бути рівними і громадянин, і адміністрація. Крім того, скарга не дасть можливості уніфікувати форму звернення до суду, наприклад, і для суб'єктів владних повноважень.

Деякі автори пропонують ввести в адміністративне судочинство адміністративний позов, який вказуватиме на того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, до кого спрямовані вимоги (відповідача). Тоді суб'єкт владних повноважень буде називатися не просто «заінтересована особа», як на сьогодні в цивільному процесі, а «відповідач».

На нашу думку, цей довід є непереконливим. Позов традиційно використовується в ЦПК та ГПК України, який вирішує спір, пов'язаний з приватноправовими вимогами.

На наш погляд, в судовому адміністративному процесі є необхідним вживання терміна «заява», який є нейтральним порівняно з адміністративним позовом. Термін «заява» передбачає проект АПК: заява використовується як форма звернення до Європейського Суду з прав людини, який захищає передбачені Конвенцією з прав людини і основних свобод права і свободи людей та юридичних осіб від порушень з боку держав, що визнали юрисдикцію цього Суду (серед них і Україна).

До адміністративного суду має право звернутися із заявою суб'єкт звернення, який вважає, що адміністративним актом, прийнятим із порушенням підстав, меж повноважень і способів, передбачених Конституцією та законами України, дією або бездіяльністю адміністративного органу, посадовою чи службовою особою порушено його права чи обмежено його свободи. Заяву на рішення про встановлення наявності чи відсутності публічно-правових відносин, неправомірності адміністративного акта, дії або бездіяльності адміністративного органу, посадової чи службової особи, порушення адміністративного договору може подати суб'єкт звернення, який має до цього законний інтерес.

Один суб'єкт звернення може в одній заяві висувати кілька вимог, якщо вони спрямовані проти одного й того ж адміністративного органу, його посадової чи службової особи, пов'язані між собою та підсудні одному адміністративному суду [133, ст. 61].

Формою звернення до адміністративного суду є письмова заява, яка подається безпосередньо суб'єктом звернення або на його прохання складається працівником канцелярії цього суду з додержанням вимог ст. 106 цього Кодексу, після чого підписується суб'єктом звернення. Вона подається не інакше як через канцелярію адміністративного суду, де її реєструють, оформляють та передають судді в порядку черговості.

Заява втілює в собі право заінтересованої особи на порушення адміністративної справи в суді і судової діяльності на захист порушеного або оспорюваного права чи охоронюваного законом інтересу.

Заява може містити клопотання:

- 1) про скасування адміністративного акта повністю чи окремих його положень;
- 2) про зупинення дії адміністративного акта;
- 3) про видання відхиленого чи невиданого адміністративного акта;
- 4) про виконання зупиненої чи нездійсненої дії.

Заява може містити, крім встановлених частиною другою цієї статті, також клопотання:

- 1) про встановлення неправомірності та визнання недійсним адміністративного акта, адміністративного договору, дії або бездіяльності;
- 2) про відшкодування шкоди та збитків, завданих неправомірним адміністративним актом, дією або бездіяльністю;
- 3) про встановлення наявності чи відсутності публічно-правових відносин [133, ст. 61].

Елементи заяви. Її складові частини: предмет, підстава.

Предметом заяви буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу заявника до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами — суб'єктивним правом і обов'язком заявника і відповідача. У заявах, спрямованих на присудження відповідача до здійснення ним певних дій, на виконання обов'язку перед заявником, предметом заявника буде спірна матеріально-правова вимога заявника до відповідача. У заявах про визнання наявності чи відсутності правовідносин їх предмет становлять такі правовідносини. Отже, предмет заяви може мати правовий характер і впливати з певних матеріально-правових відносин. Предмет заяви характеризується

певним змістом, а в багатьох випадках — і окремим об'єктом. Тому необхідно відрізнити предмет заяви в його безпосередньому розумінні від матеріального об'єкта або матеріального предмета заяви.

Підставу заяви складають обставини, якими заявник обгрунтовує свої вимоги і докази, що підтверджують заяву. Ними будуть: юридичні факти матеріально-правового характеру, що визначаються нормами матеріального права, які врегульовують спірні правовідносини, їх виникнення, зміну, припинення; доказові факти, тобто ті, що тісно пов'язані з фактами матеріально-правового характеру і на підставі яких можна зробити висновок про їх наявність чи відсутність.

Від них відрізняються адміністративно-процесуальні факти, які підтверджують наявність обставин, необхідних для реалізації права на пред'явлення заяви, заходів по забезпеченню заяви, зупинення провадження у справі тощо.

Підстави заяви, які підтверджують, що спірне право належить заявнику, а на відповідача покладені певні обов'язки, складають активну підставу. Вони можуть бути правостворюючі, правозмінюючі, правоприпиняючі. До їх складу входять також факти, які обгрунтовують належність сторін до справи, що заявник і відповідач є суб'єктами прав і обов'язків спірних правовідносин.

Пасивну підставу заяви становлять факти, з яких вбачається, що відповідач виконав дії, спрямовані на заперечення права заявника або утвердження за собою права, яке йому не належить. Це факти з приводу подання заяви, які покликані обгрунтувати необхідність захисту прав чи інтересів позивача. Вони свідчать, що право заявника порушене чи оспорене, є загроза в його порушенні чи необхідність в зміні існуючих між сторонами правовідносин.

Види заяв. У вимозі до суду про порушення його діяльності на захист права визначається і спосіб бажаного захисту як результат, на досягнення якого спрямовується така діяльність. За способом процесуального захисту, який відображається у змісті заяви, і необхідно класифікувати на заяви про:

- а) присудження (виконавчі),
- б) визнання (установчі),
- в) перетворюючі (про конститутивне рішення).

Заяви про присудження спрямовуються на поновлення порушеного права і усунення наслідків правопорушення. У заявах про присудження від суду вимагається поновлення становища, що існувало до порушення права, та припинення дій, які їх порушують: присудження відповідача до виконання обов'язку в натурі і стягнення з нього завданих збитків, передбачених законом або договором.

Заяви про визнання спрямовуються на усунення спору між сторонами шляхом внесення ясності в існуючі між ними правовідносини. Суд своїм рішенням підтверджує наявність чи відсутність права і обов'язку.

Заяви про існування певних правовідносин між сторонами будуть позитивними, а про визнання їх відсутності — негативними.

Заяви перетворюючі спрямовані на зміну або припинення правових відносин. В юридичній літературі цей вид заяв називається ще конститутивним і до їх складу входять: перетворюючі, які спрямовуються на здійснення через суд перетворюючих повноважень; заяви про рішення, які змінюють волевиявлення обох сторін в спорі; заяви, в яких конститутивні дії виступають як елементи рішення.

Для того щоб право на звернення до суду, на пред'явлення заяви було реалізовано у конкретній справі, необхідні в наявності (відсутності) певні обставини, які б свідчили про те, що особа, яка звертається до суду за захистом власних прав, може бути у такій справі заявником, а друга, яка закликається до відповіді, — відповідачем.

Умови, необхідні для реалізації права на пред'явлення заяви, необхідно класифікувати: залежно від кола справ, до яких вони застосовуються, — на абсолютні або загальні (для всіх справ) та відносні або спеціальні (для деяких справ).

Загальні, в свою чергу, залежно від їх змісту — на позитивні і негативні, а залежно від їх відношення до спірних сторін і предмета спору — на суб'єктивні і об'єктивні.

В АПК України слід встановити процесуальний порядок пред'явлення заяви, передбачивши:

а) додержання процесуальної форми вираження заяви, якою є заява. За змістом в заяві мають бути зазначені всі елементи заяви та інші дані, необхідні для провадження у справі.

Завершальним реквізитом заяви є підпис заявника або іншої уповноваженої особи з зазначенням часу подання заяви, який надає юридичної сили заяві, а без неї — це анонімний проект, який не може бути розглянутий судом. Час подання свідчить про пред'явлення заяви в межах строків давності і забезпечує додержання в судочинстві принципу швидкості.

Заява подається з копіями відповідно до кількості учасників судового процесу та копією адміністративного акта, адміністративного договору, що оскаржується. На підтвердження доводів суб'єкт звернення зобов'язаний надати адміністративному суду докази, що підтверджують його вимоги;

б) оплата позовної заяви державним митом. Заява, подана без додержання вимог АПК або без квитанції про сплату державного мита, за ухвалою судді залишатися без руху, про що повідомляється заявнику і йому надається строк для виправлення її недоліків. При усуненні в зазначений строк недоліків заяви вона вважається поданою в день первісного її подання до суду. Інакше вона за мотивованою ухвалою судді вважається неподаною і повертається заявнику;

в) дієздатність особи, яка подає заяву. Такою особою має бути суб'єкт порушеного і оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу. В інтересах недієздатних осіб заява може бути подана батьками, усиновителями, піклувальниками або за їх дорученням представниками, а також органами опіки і піклування. Відсутність дієздатності у відповідача не є перешкодою для порушення справи в адміністративному суді. Його права і обов'язки здійснюють законні представники;

г) наявність повноваження на ведення справи у представника, який пред'являє заяву від імені заявника. Воно підтверджується відповідними документами. При відсутності належно оформленого повноваження суддя зобов'язаний відмовити в прийнятті заяви;

д) подання заяви з додержанням правил про підсудність. У разі, коли заява не підлягає розгляду в адміністративному суді в порядку адміністративного судочинства чи непідсудна даному адміністративному суду, а також коли заява подана до адміністративного суду недієздатною особою або від імені заінтересованої особи подана особою, яка не має повноважень на ведення справи, або без згоди дієздатної особи, адміністра-

тивний суд відмовляє у прийнятті заяви та повертає її суб'єкту звернення [133, с. 64].

Об'єднання заяв полягає в тому, що в одному провадженні у справі може бути об'єднано декілька вимог одного і того ж заявника до того ж самого відповідача чи до різних відповідачів або за зверненнями різних заявників до одного і того ж відповідача. Об'єднання звернень сприяє економії процесуальних засобів і є перешкодою для прийняття судом протилежних рішень.

Сторони заінтересовані в тому, щоб всі їх спірні вимоги були розглянуті одним і тим же судом і одночасно. Цим досягається швидкість в провадженні справи і зменшуються судові витрати.

Суддя порушує адміністративну справу не інакше як на підставі заяви, поданої та оформленої в порядку, який необхідно передбачити в Адміністративному процесуальному кодексі України [133, ст. 119].

Питання про порушення адміністративної справи або відмову в її порушенні суддя вирішує в десятиденний строк з дня надходження заяви до канцелярії адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків заяви.

Про порушення чи відмову в порушенні адміністративної справи суддя адміністративного суду постановляє ухвалу. Ухвала про відмову в порушенні адміністративної справи має бути невідкладно направлена сторонам судового процесу разом із заявою та усіма доданими до неї документами. В разі відмови в порушенні адміністративної справи повторне звернення до адміністративного суду з такою ж заявою не допускається.

Мета і значення підготовки адміністративних справ до судового розгляду. Підготовка адміністративної справи до судового розгляду — друга за розвитком судочинства і обов'язкова стадія адміністративного процесу. Такий висновок обґрунтовується в проекті АПК України [133], де закріплено правило про те, що після прийняття позовної заяви суддя провадить підготовку справи до судового розгляду. Кожна стадія адміністративного судочинства характеризується сукупністю процесуальних дій, об'єднаних однією найближчою метою. Підготовка справ до розгляду також має ці ознаки.

Підготовку проводить суддя адміністративного суду, який виконує комплекс процесуальних дій, які визначаються в АПК України. Процесуальні дії осіб, які беруть участь у справі, і осіб, які не беруть участі у справі, виконуються, як правило, на вимо-

гу судді адміністративного суду, є відповіддю на його дії і така залежність пояснюється існуванням між ними процесуальних правовідносин, сукупністю взаємно кореспондуючих прав і обов'язків. Але особи, які беруть участь у справі, мають право за своєю ініціативою виконувати процесуальні дії, спрямовані на підготовку справи до розгляду (подавати докази, заявляти клопотання тощо).

Дії судді адміністративного суду та заінтересованих осіб у підготовці адміністративної справи до розгляду мають свою самостійну мету, яку слід визначити в АПК України. Такою метою повинно бути забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи, забезпечення в установлені строки в першому судовому засіданні всебічного, повного і об'єктивного вирішення судом правового питання, переданого на його розгляд, вираженого в конкретній адміністративній справі.

Для того щоб адміністративна справа була обґрунтовано вирішена в першому судовому засіданні без невиправданих, неодноразових призначень нових строків її розгляду, її належить старанно підготувати до судового розгляду. В цьому і полягає значення цієї стадії адміністративного процесу — підготовки справи до судового розгляду.

Разом з тим, маючи за мету забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи, підготовка цим самим сприяє найбільш повному і реальному захисту прав, охоронюваних законом інтересів громадян і організацій, з найменшою по можливості витратою коштів, а також часу, тобто забезпечує реалізацію принципів законності і об'єктивної істини при послідовному впровадженні в життя принципу економії процесуальних засобів.

6.2. ПІДГОТОВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ ТА ПОПЕРЕДНЕ СУДОВЕ ЗАСІДАННЯ

Провадження у справі в адміністративному суді має бути побудоване за основними засадами судочинства з особливостями, які впливають із принципів судового адміністративного процесу, предмета розгляду і складу учасників адміністративного судочинства.

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може розпочатися адміністративним судом не інакше як за наявності належно оформленої заяви та відсутності перешкод для її розгляду судом. Доцільно передбачити, щоб заява могла бути подана не тільки у вигляді письмової заяви, а й шляхом усної заяви через канцелярію адміністративного суду. Останній спосіб буде зручним для пересічних громадян, які не вміють оформляти юридичні документи. Водночас можна погодитися з його вимушеністю, оскільки підготовка заяви мала б здійснюватися в межах надання і запровадження механізмів доступної для кожного правової допомоги. Оформлення заяви працівником апарату адміністративного суду в судовому адміністративному процесі є виправданим.

Підготовче провадження здійснюється суддею адміністративного суду, якому передана адміністративна справа. Завдання цієї стадії — визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо мирного врегулювання спору, а при відсутності у сторін бажання укласти мирову угоду — збір усього доказового матеріалу, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, щоб розглянути і вирішити спір за можливістю в одному судовому засіданні.

Зустріч судді адміністративного суду зі сторонами носить неформальний характер, не протоколюється, що має сприяти вільному обміну думками між сторонами і суддею щодо можливості примирення.

Для досягнення мети підготовки адміністративної справи до розгляду суддя адміністративного суду повинен виконати конкретні завдання:

а) уточнити обставини, що підлягають встановленню, тобто факти, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, а також інші факти, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи (предмет доказування);

б) визначити характер спірних правовідносин сторін, зміст їх правових вимог і матеріальний закон, який їх регулює і яким належить керуватися при вирішенні спору;

в) визначити склад осіб, які мають брати участь у адміністративній справі, і вжити заходів щодо забезпечення своєчасної явки у судові засідання всіх учасників процесу в адміністративній справі;

г) з'ясувати коло доказів, необхідних для вирішення справи, і забезпечити їх своєчасне подання.

Завдання підготовки адміністративної справи до розгляду виконуються суддею адміністративного суду шляхом здійснення числених процесуальних дій, перелік яких слід передбачити в АПК України. Він не є вичерпним і може бути при необхідності розширеним, виходячи з конкретних умов спірної адміністративної справи.

У попередньому судовому засіданні первісною і найпоширенішою процесуальною дією є опитування сторін.

Сторони викликаються одночасно, коли адміністративний суд визнає це за необхідне для повнішого з'ясування взаємних вимог. Для забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування обставин адміністративної справи в судовому засіданні важливе значення має обов'язок адміністративного суду роз'яснити сторонам, які були викликані, що вони повинні довести обставини, на котрі посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, а також їхні інші права і обов'язки, оскільки сторони користуються цими правами та несуть обов'язки і в процесі підготовки справи до судового розгляду.

При опитуванні сторін підлягає з'ясуванню питання, чи мають вони намір укласти мирову угоду, щоб за наявності такого їх волевиявлення вирішити питання в судовому засіданні.

Але при проведенні опитування сторін суддя адміністративного суду не повинен висловлювати свого ставлення з приводу спірної справи, оцінювати поведінку сторін. Передчасна оцінка справи може психологічно вплинути на наступні дії судді адміністративного суду і на правильність вирішення адміністративної справи, а подекуди — викликати нарікання сторін, заявлення відводу судді адміністративного суду, скарги на необ'єктивність розгляду адміністративної справи. При підготовці адміністративної справи до розгляду суддя адміністративного суду вирішує питання про притягнення або вступ у справу співучасників, третіх осіб та опитує допущених до участі у справі третіх осіб як сторін.

Судова практика свідчить про те, що правильний підхід до сторін, вдумливе і уважне їх опитування запобігають несподіванкам у судовому засіданні, що можуть спричинити відкладення адміністративної справи розглядом.

Притягнення співучасників має виняткове значення, коли характер спірних правовідносин між сторонами свідчить про багатосуб'єктність, а отже, і про обов'язкову співучасть.

Особлива увага приділяється залученню третьої особи у справу про поновлення на роботі. У справах про поновлення на роботі незаконно звільнених або переведених державних службовців суддя може вже під час їх підготовки встановлювати ту посадову особу, за розпорядженням якої було проведено звільнення чи переведення працівника, і вирішувати питання про залучення її у справу як третю особу без самостійних вимог на стороні відповідача.

В АПК України слід закріпити вимогу, яка зобов'язує суддю адміністративного суду в процесі підготовки адміністративної справи до розгляду вирішити питання про виклик свідків у судове засідання або про їх допит. Оскільки свідком може бути будь-яка особа, якій відомі якісь обставини, що стосуються справи, то при вирішенні питання про виклик свідків суддя адміністративного суду повинен вимагати від сторін пояснення щодо того, які саме обставини можуть бути підтверджені ними.

Допит свідків, які постійно проживають поза місцем знаходження адміністративного суду, що розглядає справу, і не можуть з поважних причин з'явитися в судове засідання, може бути проведений адміністративним судом за місцем їх проживання за дорученням адміністративного суду, що розглядає справу. В ухвалі про судове доручення коротко викладається суть справи, що розглядається, і зазначаються обставини, які належить з'ясувати при проведенні допиту свідка.

Виходячи з обов'язку по доказуванню, докази у адміністративній справі подають сторони, а якщо їх недостатньо, то суддя адміністративного суду пропонує їм подати додаткові докази або на їх клопотання сприяє одержати від підприємств, установ, організацій і громадян письмові та речові докази, або надає особам, які беруть участь у адміністративній справі, повноваження на право одержання цих доказів для подання їх до адміністративного суду, а також за їх клопотанням вживає заходів щодо забезпечення доказів.

До доказів, які збираються або подаються, ставляться вимоги належності їх до справи і допустимості на їх підтвердження засобів доказування.

У попередньому судовому засіданні адміністративний суд виносить ухвалу:

- 1) про тимчасове зупинення провадження;
- 2) про закриття провадження у справі у разі відкликання заяви суб'єктом звернення чи прийняття мирової угоди;
- 3) про розмір державного мита;
- 4) про судові витрати;
- 5) про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду або відмову в поновленні пропущеного строку та залишення заяви без розгляду;
- 6) в інших випадках, передбачених цим Кодексом.

Якщо адміністративне судочинство не закінчується у попередньому судовому засіданні, адміністративний суд виносить ухвалу про вжиття усіх необхідних заходів для підготовки судового розгляду справи.

6.3. СУДОВЕ ЗАСІДАННЯ — ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ

Стадія судового розгляду в процесуальній літературі визначається ще як «судове засідання». Але у судовому засіданні розглядаються справи також судами касаційної і наглядової інстанцій та в стадії перегляду рішень, ухвал, постанов за нововиявленими обставинами. Отже, виходячи з нормативного визначення, розгляд справи є змістом цієї стадії, а судове засідання — процесуальною формою розгляду справи.

Судове засідання провадиться у приміщенні адміністративного суду, а у найбільш актуальних справах та справах, що мають широкий громадський інтерес, — безпосередньо на підприємствах, в установах, організаціях. Головуючий в судовому засіданні, якщо адміністративна справа розглядається колегіально, а коли одноособово — суддя адміністративного суду, повинен спрямовувати судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування обставин адміністративної справи, усуваючи з судового розгляду все те, що не має істотного значення для адміністративної справи, а також забезпечує належний виховний рівень судового процесу, спокійну робочу обстановку і належний порядок у судовому засіданні.

Всі присутні у залі судового засідання, а також сторони, інші особи, які беруть участь в адміністративній справі, свідки, експерти, перекладачі мають додержуватися встановленого порядку в судовому засіданні і беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням головуючого: при вході до нього суддів адміністративного суду присутні повинні встати, рішення адміністративного суду заслуховують стоячи, учасники процесу звертаються до адміністративного суду та дають свої показання і пояснення стоячи. Цим виховується повага до адміністративного суду, який здійснює правосуддя іменем України. До осіб, які порушують порядок під час розгляду адміністративної справи, головуючий застосовує засоби впливу, які запропоновані в проекті АПК України [133].

Розгляд справи провадиться шляхом послідовного вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що складають певні частини (підстадії), кожна з яких має свої завдання і відповідний зміст.

Такі частини кількісно і понятійно в юридичній літературі називають по-різному, але аналіз норм ЦПК України дає можливість для висновку, що судові засідання по розгляду адміністративної справи складається з чотирьох частин:

- 1) підготовча;
- 2) дослідження обставин справи і перевірка доказів (розгляд справи по суті);
- 3) судові дебати;
- 4) ухвалення і оголошення рішення.

Такий поділ необхідно запровадити і в АПК України, бо він достатньо ефективний і виправдав часом своє існування.

Перша частина має підготовчий характер. В ній адміністративний суд вирішує питання про можливість розгляду адміністративної справи в даному судовому засіданні, при даному складі адміністративного суду, секретареві судового засідання, при наявних особах, які беруть участь у справі, інших учасниках процесу (свідків, експертів, перекладачів) та наявних доказах. Завдання першої частини реалізуються шляхом послідовного здійснення широкого комплексу процесуальних дій:

- 1) головуючий (суддя) відкриває судові засідання і оголошує, яка справа розглядатиметься, хто заявник, відповідач і заінтересована особа та пропонує їм та їх представникам зайняти встановлені для них місця;

2) перевіряється явка учасників процесу.

3) головуючий роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки і попереджає про кримінальну відповідальність згідно з КК України за завідомо неправдивий переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених обов'язків;

4) з зали судового засідання видаляються свідки;

5) головуючий оголошує склад адміністративного суду, а також прізвища секретаря судового засідання, прокурора, експерта, перекладача і роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їх право заявляти відводи.

Крім того, в АПК слід встановити недопустимість повторної участі судді адміністративного суду в розгляді справи: суддя адміністративного суду, який брав участь у розгляді адміністративної справи, не може брати участь у розгляді тієї ж справи по першій інстанції у разі скасування рішення, ухваленого з його участю; суддя адміністративного суду, який брав участь у розгляді тієї ж справи в касаційному порядку або в порядку нагляду, не може брати участь у розгляді адміністративної справи по першій інстанції. Проект АПК не виключає повторної участі судді адміністративного суду в розгляді справи по першій інстанції у разі скасування прийнятої з його участю ухвали, якою не закінчувалося провадження у адміністративній справі, зокрема, відмова у прийнятті заяви з підстав залишення заяви без руху і повернення заяви, відкладення розгляду адміністративної справи, зупинення провадження у справі, залишення заяви без розгляду тощо.

Друга частина розгляду адміністративної справи починається доповіддю судді адміністративного суду, яка має бути пояснювальною і лаконічною. Для цього в ній зазначається: яка адміністративна справа, хто заявник, відповідач, предмет вимоги, розмір, чим обґрунтовується вимога, докази, заперечення відповідача, їх обґрунтування, докази. Якщо адміністративна справа розглядалася, але була відкладена розглядом, — то причини відкладення і чи усунені вони. Якщо справа була вирішена, але рішення було скасоване і справа надійшла на новий розгляд від суду касаційної чи наглядної інстанції, то необхідно про це сказати і зазначити ті вказівки, які зроблено в постанові адміністративного суду, який заново розглядає адміністративну справу. Мета доповіді — доведення змісту адміністративної справи до учасників процесу і всіх присутніх в залі засідання осіб, що

надає можливість їм стежити за розвитком судового адміністративного процесу і цим самим забезпечує його виховний вплив.

Після доповіді головуєчий з'ясовує: чи підтримує заявник свої вимоги, чи визнає відповідач заяву, чи не бажають сторони закінчити справу мировою угодою. Заявлені відмова заявника від заяви, визнання заяви відповідачем, мирова угода сторін розглядаються адміністративним судом у порядку, який пропонується в проекті АПК України [133].

Про неприйняття судом відмови від заяви, визнання заяви відповідачем чи незатвердження мирової угоди сторін адміністративний суд постановляє про це мотивовану ухвалу і продовжує розгляд адміністративної справи по суті. Для цього заслуховуються пояснення заявника та третьої особи, яка бере участь на його стороні, відповідача та третьої особи, яка бере участь на його стороні, а також пояснення інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Адміністративний суд може встановити інший порядок дачі пояснень сторонами та надати їм право на додаткові пояснення, якщо це викликається особливостями конкретних обставин адміністративної справи. У процесі дослідження пояснень осіб, які беруть участь в адміністративній справі, вони можуть ставити запитання одна одній. За наявності письмових пояснень сторін та інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі, пояснень, одержаних у порядку виконання окремих доручень чи пояснень, одержаних у порядку забезпечення доказів, суддя адміністративного суду оголошує їх зміст. Після цього, заслухавши думку осіб, які беруть участь в адміністративній справі, встановлюється порядок допиту свідків, допиту експертів та дослідження інших доказів.

Перед допитом свідка адміністративний суд встановлює його особу, вік, рід занять, відношення до даної справи і стосунки з сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, і попереджає про кримінальну відповідальність згідно з КК України за дачу суду завідомо неправдивих показань і за відмову дати показання. Свідки, які не досягли шістнадцяти років, не попереджаються про кримінальну відповідальність, але головуєчий роз'яснює їм обов'язок правдиво розповісти, що їм відомо по адміністративній справі. Кожний свідок допитується окремо, а свідки, які не дали показань, не можуть перебувати в залі судового засідання під час розгляду справи.

Допит свідка починається з того, що головуючий пропонує йому розповісти все, що йому особисто відомо у даній справі, після чого йому ставлять запитання судді і особи, які беруть участь у справі. Першою — та особа, якою він був викликаний, а якщо виклик був зроблений за ініціативою суду — то заявник. Судді адміністративного суду можуть ставити запитання свідку в будь-який час його допиту. Питання осіб, які беруть участь у адміністративній справі, свідку, що не спрямовані на з'ясування обставин адміністративної справи, головуючий судового засідання може відхилити. Після допиту свідок залишається в залі судового засідання, але за згодою сторін адміністративний суд може дозволити свідку залишити зал засідання суду до закінчення розгляду адміністративної справи. Пояснюється це тим, що у процесі розгляду адміністративної справи може виникнути необхідність допиту свідка повторно за заявою його самого, інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі, за ініціативою адміністративного суду, а також у разі необхідності з'ясування розбіжностей між показаннями свідків шляхом призначення очної ставки.

При допиті свідків, які не досягли п'ятнадцяти років, і, за розсудом адміністративного суду, від п'ятнадцяти до вісімнадцяти років, обов'язкова присутність педагога, батьків або інших близьких осіб, якщо вони не заінтересовані у справі. Зазначені особи можуть з дозволу судді ставити свідкові запитання. На час допиту свідка, який не досяг повноліття, з залу судового засідання може бути за ухвалою адміністративного суду видалена та чи інша особа, яка бере участь в адміністративній справі. Після повернення такої особи до залу судового засідання їй повідомляється зміст показань і надається право поставити запитання свідкові. По закінченні допиту свідка, який не досяг шістнадцяти років, він видаляється з залу судового засідання, але адміністративний суд може визнати його присутність необхідною.

Дослідження речових доказів у судовому засіданні необхідно провадити у порядку, який пропонується в проекті АПК України [133]. Вони оглядаються адміністративним судом, а також пред'являються для ознайомлення особам, які беруть участь в адміністративній справі, а в необхідних випадках — також експертам і свідкам. Зазначені особи при огляді речових доказів можуть звернути увагу адміністративного суду на ті чи

інші обставини, пов'язані з оглядом, які заносяться до журналу судового засідання.

Якщо в адміністративній справі була призначена експертиза, то після цього у судовому засіданні досліджується висновок експерта. Спочатку висновок оголошується, а потім для роз'яснення і доповнення експерт за пропозицією суду може дати усне пояснення, яке заноситься до протоколу судового засідання. Для роз'яснення і доповнення висновку експерту можуть бути задані запитання судом і особами, які беруть участь в адміністративній справі.

Судові дебати — це третя частина судового засідання по розгляду адміністративної справи, яка складається з промов сторін та інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі. У таких промовах висловлюються підсумкові висновки щодо дослідження обставин адміністративної справи з приводу всього фактичного матеріалу та доказів, перевірених і з'ясованих у процесі доказування; висловлюються пропозиції, чи підлягає задоволенню правова вимога і на підставі яких законів.

Судові дебати слід проводити у порядку, який запропоновано в проекті АПК України [133], з додержанням принципу рівних процесуальних можливостей осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Першому надається слово заявнику, за ним — його представникові та третій особі на його стороні, потім — відповідачеві, його представникові, третій особі на його стороні. За ними виступає третя особа з самостійними вимогами. Тривалість судових дебатів не може бути обмежена адміністративним судом певним часом, але головуєчий може спинити промовця, коли він виходить за межі справи, що розглядається адміністративним судом. Промовці за дозволом суду можуть обмінюватися репліками.

Під час судових дебатів може виникнути необхідність додаткового з'ясування обставин, що мають значення для адміністративної справи (їх наявності, уточнення змісту тощо), або дослідження нових доказів. У таких випадках адміністративний суд поновлює розгляд справи по суті, постановляючи про це ухвалу. Після додаткового з'ясування обставин адміністративної справи і дослідження нових доказів адміністративний суд постановляє ухвалу про закінчення розгляду адміністративної

справи по суті і переходить до судових дебатів, які проводяться у порядку, описаному вище.

Ухвалення рішення — четверта, заключна частина розгляду адміністративної справи — вихід адміністративного суду після судових дебатів до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Якщо при ухваленні рішення виявиться необхідність з'ясування будь-якої обставини через повторний допит свідків або іншу процесуальну дію, адміністративний суд, не ухвалюючи рішення, відновлює розгляд адміністративної справи, про що постановляє ухвалу. Такий розгляд провадиться виключно у межах з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки. Залежно від його результатів адміністративний суд відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і після їх закінчення йде до нарадчої кімнати для ухвалення рішення. Але якщо з'ясування цих обставин в судовому засіданні виявилось неможливим, адміністративний суд виносить ухвалу про відкладення розгляду справи.

Рішення ухвалюється з додержанням таємниці нарадчої кімнати — ніхто не має права бути присутнім в нарадчій кімнаті, крім складу адміністративного суду в даній адміністративній справі, судді адміністративного суду не мають права розголошувати міркувань, що були висловлені в нарадчій кімнаті. Таємниця нарадчої кімнати забезпечує реалізацію принципу незалежності суддів адміністративних судів і підкорення їх тільки закону та надає суддям адміністративних судів можливість в умовах, що виключають сторонній вплив, обговорити результати розгляду адміністративної справи і зробити з них правильні висновки.

Рішення ухвалюються більшістю голосів суддів, які входять до складу адміністративного суду в даній справі, при одноособовому розгляді справи — суддею, який розглядав адміністративну справу. Ухвалене рішення слід викладати в письмовій формі, яка запропонована в проекті АПК України головуючим або одним з суддів адміністративного суду при колегіальному розгляді адміністративної справи і підписується всім складом адміністративного суду, який бере участь в ухваленні рішення.

Ухвалене судове рішення головуючий оголошує прилюдно. Усі присутні в залі судового засідання вислуховують його стоячи в знак поваги до авторитету адміністративного суду, його

акта, який ухвалюється іменем України. Потім головуючий роз'яснює зміст ухваленого і оголошеного рішення, порядок і строк оскарження та оголошує судове засідання у даній справі закритим.

6.4. РІШЕННЯ СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Проведення по розгляду і вирішенню адміністративних справ у суді першої інстанції завершується винесенням рішення або ухвали. Адміністративні суди, які перевіряють законність і обґрунтованість рішень і ухвал у касаційному порядку, втілюють результати перевірки відповідно в процесуальній формі ухвал та постанов.

Постанови адміністративного суду, якими вирішуються лише окремі питання, заявлені перед адміністративним судом особами, які беруть участь в адміністративній справі, в заявах і клопотаннях, і які виникли самостійно в процесі порушення, розвитку і припинення судочинства у справі, називаються ухвалами.

Рішення, ухвали, постанови адміністративних судів виступають процесуальною формою вираження діяльності по застосуванню права і мають узагальнюючу назву «судові постанови».

Постанови адміністративного суду першої інстанції з приводу вирішення по суті справ закріплюються в процесуальній формі рішення.

Судові рішення — це акти правосуддя в адміністративній справі, що ґрунтуються на встановлених в судовому засіданні фактах і застосуванні норм матеріального і процесуального права. Залежно від способу захисту права і правових наслідків, які вони викликають, судові рішення можна поділити на види: про присудження — до виконання (або утримання від виконання) певних дій; про визнання — наявності (або відсутності) правовідносин (або юридичних фактів); конститутивні — про перетворення правовідносин.

Рішеннями про присудження будуть постанови адміністративного суду, якими підтверджуються права, обов'язки та законні інтереси сторін і одна сторона присуджується виконати на користь другої сторони певні дії або утриматися від їх виконання.

Рішення про визнання — постанови адміністративного суду, якими підтверджується наявність або відсутність між сторона-

ми певних юридичних відносин, певних обставин чи юридичних фактів.

4. Конститутивні рішення — постанови адміністративного суду, спрямовані на зміну чи припинення правовідносин. Ними будуть рішення про припинення адміністративного договору та ін.

Рішення адміністративного суду можуть бути поділені залежно від обсягу вирішених ними питань на завершальні (основні) і додаткові. Завершальними рішеннями повністю вирішені усі правові вимоги, передані на розгляд адміністративного суду. Додатковими — вирішуються окремі правові вимоги, з приводу яких сторони подавали докази і давали пояснення, котрі не були розв'язані основним рішенням.

Частковими (окремими) називаються рішення, якими вирішуються окремі правові вимоги, що були достатньо встановлені адміністративним судом або визнані відповідачем.

У процесі по адміністративній справі, в якій виступають декілька заявників і декілька відповідачів, може бути винесено часткове рішення стосовно як окремих заявників, так і окремих відповідачів. Отже, в одній адміністративній справі може бути постановлено декілька рішень.

5. Проміжним визнається рішення, яким вирішена спірна вимога про право, з залишенням невирішеної вимоги про її розмір. Наприклад, за законодавством Франції до постанов проміжного характеру належать попередні судові ухвали, якими встановлені процесуальні заходи (допит свідка та ін.) та які покликані сприяти вирішенню адміністративної справи по суті.

6. Судовим рішенням підтверджується наявність або відсутність між сторонами правовідносин, в ньому є і елементи наказу, воно є актом застосування норм матеріального і процесуального права тощо. Але зазначені риси підкреслюють лише окремі властивості рішення, які не дають повного уявлення про його суть.

У рішенні адміністративного суду є елементи імперативного характеру, наказу, примусової сили держави, але суть його не в цьому. Застосування примусової сили державою — це специфічна гарантія, що забезпечує реалізацію права і відрізняє його від інших соціальних норм. Одним з державних органів, який може застосовувати примусову силу, є адміністративний суд. Актом діяльності адміністративного суду на таке застосування є його

рішення. Воно спрямоване безпосередньо на виконання заходів примусу. В них адміністративний суд від імені держави визначає для сторін виконання певних дій для реалізації їх спірних правовідносин. Визначення для сторін таких дій — це і є наказ адміністративного суду.

Прийняттям рішення завершується стадія судового розгляду. Отже, судове рішення виступає адміністративним процесуальним актом, який підсумовує діяльність адміністративного суду першої інстанції по розгляду і вирішенню адміністративної справи по суті. У рішенні фіксується вся проведена адміністративним судом діяльність по дослідженню і оцінці доказів по встановленню юридичних фактів, а також по застосуванню норм права до конкретних правовідносин та їх суб'єктів.

Рішенням адміністративного суду від імені держави усувається спір між сторонами або вирішується питання про захист прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, державних і суспільних інтересів. Рішенням суду реалізується владна воля держави — сторони присуджуються додержуватися певної поведінки щодо існуючих між ними правовідносин.

Судовим рішенням охороняються державний і суспільний устрій України, система господарства і власність.

У рішенні від імені України дається оцінка спірної вимоги чи правовідносинам та діям заінтересованих осіб.

Застосування у рішенні закону розкриває перед широкими верствами населення зміст законів України, утверджує у свідомості громадян повагу до них, до встановленого правопорядку, правил співжиття, виконує виховну функцію.

Рішення адміністративного суду повинно бути законним і обгрунтованим, як це пропонується в проекті АПК України [133], постановлене у попередньому порядку, викладеним у письмовій формі, за встановленим змістом і проголошене публічно.

Законність рішення адміністративного суду визначає його правосудність. Це якісний стан рішення, що характеризується правильним застосуванням адміністративним судом при розгляді і вирішенні адміністративної справи норм матеріального і процесуального права.

Вимога правильного застосування матеріального закону обумовлюється завданнями адміністративного суду по захисту

прав, які реалізуються шляхом встановлення адміністративним судом суб'єктивних прав і обов'язків сторін, існуючих між ними правовідносин та сприяння в їх здійсненні — усунення порушень і реалізація положень в житті.

Застосування права — реалізація диспозиції і санкції норми (норм) права. До змісту реалізації диспозиції норми права входять: встановлення юридичних фактів як умов наявності правовідносин; визначення об'єктивної істини юридичних фактів; правильна правова оцінка фактичних обставин.

Реалізація санкції норми права полягає: в усуненні порушень суб'єктивного права; вжитті заходів (засобів), щоб сторони діяли відповідно до визначених правовідносин, за необхідності — їх примусова реалізація. У зв'язку з цим законність судового рішення про присудження визначається правильною реалізацією диспозиції і санкції норми права, а про визнання — лише диспозиції.

Вимоги законності рішення адміністративного суду забезпечуються також правильним застосуванням адміністративним судом норм адміністративного процесуального права — дотриманням передбаченого ними адміністративного процесуального порядку, процесуальної форми, точним здійсненням прав і обов'язків та правильною реалізацією повноважень.

Отже, рішення буде законним тоді, коли адміністративний суд, виконавши всі вимоги адміністративного процесуального права та всебічно перевіривши обставини, вирішив адміністративну справу у відповідності з нормами матеріального права, що підлягають застосуванню до даних правовідносин, а при їх відсутності — на підставі закону, що регулює подібні відносини, або виходячи із загальних засад і змісту законодавства України.

Обґрунтованість судового рішення — це його правильність з фактичної сторони. Умовами обґрунтованості рішення є: повне з'ясування обставин, що мають значення для адміністративної справи; доведеність обставин, що мають значення для справи, які адміністративний суд вважає встановленими; відповідність висновків суду, викладених у рішенні, обставинам справи.

Обставини в адміністративній справі — це юридичні факти. Тому з'ясування обставин в адміністративній справі полягає у встановленні всіх юридичних фактів, які згідно з нормами права мають значення для розкриття існуючих між сторонами правових відносин чи існування певних подій. Встановленню

підлягають і неюридичні факти, коли вони можуть розкривати динаміку дій чи подій, які підлягають встановленню. Повнота і всебічність розгляду забезпечують відповідність обставин справи об'єктивній істині. Встановлені адміністративним судом факти повинні відображати реальну дійсність, ті фактичні обставини, що існували чи існують в об'єктивному світі.

Встановлені адміністративним судом обставини справи мають бути обгрунтовані доказами, що були одержані у визначеному законом порядку, за допомогою засобів доказування і перевірені в тому самому засіданні, в якому ухвалюється рішення.

Отже, обгрунтованим визнається рішення, в якому відображені всі обставини, що мають значення для адміністративної справи, всебічно і повно з'ясовані у судовому засіданні, а висновки адміністративного суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними, такими, що відповідають дійсності і підтверджуються достовірними доказами, дослідженими у судовому засіданні.

Рішення за формою має бути викладено письмово, а за змістом — відповідати вимогам, які передбачені в проекті АПК України.

Зміст судового рішення — це його структура у взаємозв'язку, взаємозумовленості і послідовності його частин та їх складових елементів.

Ухвалене в адміністративній справі рішення має бути гранично повним, ясним, чітким і в АПК України необхідно обов'язково передбачити: вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини, які викладаються письмово у встановленій послідовності.

Вступна — це перша початкова частина, яка розпочинається найменуванням документа та вказівкою на ім'я України, від якої воно ухвалюється. Після цього у вступній частині послідовно зазначається: час і місце ухвалення рішення, найменування адміністративного суду, що ухвалив рішення; в якому засіданні розглядалася справа: у відкритому чи закритому; склад адміністративного суду; прізвище секретаря судового засідання; прізвище прокурора, який брав участь у справі; найменування сторін та інших осіб, які брали участь в адміністративній справі, представника громадської організації або трудового колективу.

Описова частина судового рішення містить у собі коротке викладення обставин справи так, як подали до суду заінтересовані

особи в заявах та поясненнях, а саме: зміст вимог заявника та їх обґрунтування; заперечення відповідача та їх обґрунтування; вимоги відповідача за зустрічним позовом та їх обґрунтування і пояснення заявника на ці вимоги та їх обґрунтування; розпорядчі дії сторін; самостійні вимоги третіх осіб та їх обґрунтування; вимоги прокурора, органів державного управління, профспілок та інших суб'єктів, пред'явлені на захист інших осіб, їх обґрунтування і ставлення осіб, в інтересах яких порушено адміністративний процес, до цих вимог; наявність у справі рішення суду і причини його скасування; обставини справи; пояснення інших осіб, які беруть участь у справі; думка громадської організації чи трудового колективу тощо.

У мотивувальній частині рішення наводяться всі міркування адміністративного суду, на яких ґрунтується рішення в адміністративній справі. Це фактичні і юридичні мотиви висновків адміністративного суду в адміністративній справі, в яких наводяться: обставини справи, встановлені адміністративним судом; докази, на яких ґрунтуються висновки адміністративного суду; доводи, за якими адміністративний суд відхиляє ті чи інші докази; закони, якими керувався адміністративний суд.

Резолютивна частина рішення повинна містити сформульовані в імперативній формі завершальні висновки адміністративного суду по суті адміністративної справи: про задоволення заяви або про відмову в задоволенні повністю чи частково; вказівку на розподіл судових витрат, строк і порядок оскарження рішення.

Резолютивна частина рішення у деяких адміністративних справах, залежно від характеру спірних правовідносин і змісту заявлених вимог, має певні особливості.

Відповіді суду на всі правові питання повинні впливати із встановлених фактичних обставин, бути вичерпними, визначеними і безумовними.

Вичерпними будуть рішення, в яких адміністративним судом дається повна відповідь на всі передані на його вирішення правові питання.

Вимога визначеності полягає в тому, що рішення адміністративного суду повинно мати чітку і конкретну відповідь на всі поставлені перед ним питання, зокрема: повністю чи частково задовольняються заявлені вимоги, чи в їх задоволенні відмовлено; які конкретно права заявника визнані або поновлені; які конкретно дії і на користь кого повинен виконати відповідач або

якими іншими передбаченими законом способами підлягає захисту порушене право.

При об'єднанні в одне провадження декількох вимог або прийнятті зустрічного звернення третьої особи повинно бути визначено, що конкретно ухвалив адміністративний суд по кожній вимозі.

Судове рішення ухвалюється в завершальній формі в тому ж судовому засіданні. У виключних випадках в особливо складних справах складання мотивованого рішення може бути відкладено на строк не більше трьох днів, але резолютивну частину рішення адміністративний суд повинен оголосити в тому ж засіданні, в якому закінчено розгляд справи. Одночасно адміністративний суд оголошує день, в який особи, які брали участь в адміністративній справі, можуть ознайомитися з мотивованим рішенням. Оголошена резолютивна частина рішення підписується всім складом адміністративного суду і приєднується до адміністративної справи.

Датою ухвалення мотивованого рішення, як і оголошення резолютивної частини, є день закінчення розгляду адміністративної справи. Пояснюється це тим, що складання мотивованого рішення — це по суті оформлення рішення, прийнятого в день закінчення розгляду справи.

Сторонам та третім особам, залученим до участі в адміністративній справі, які не були присутніми у судовому засіданні при її розгляді, адміністративний суд надсилає копії рішення протягом п'ятнадцяти днів з дня його оголошення.

Негайне виконання судового рішення полягає в тому, що воно набуває властивостей здійснення і підлягає виконанню не з часу набрання ним законної сили, що передбачено для переважної більшості судових рішень, а негайно з часу його оголошення у судовому засіданні, чим забезпечується швидкий і реальний захист життєво важливих прав та інтересів особи і держави.

Постановляючи рішення, адміністративний суд може визначити порядок його виконання, надавши відстрочку або розстрочку виконання.

Відстрочка виконання полягає в перенесенні адміністративним судом строків реалізації рішення у бік їх збільшення на точно визначений строк. Розстрочка виконання — допуск стягнення присудженого у відповідних частинах протягом точно визначеного адміністративним судом строку.

Після оголошення рішення адміністративний суд, який його ухвалив, не вправі сам його змінити або скасувати. Допущені в ньому помилки, внаслідок яких воно стає незаконним і необґрунтованим, є підставою для зміни і скасування рішення в апеляційному і касаційному порядках у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Деякі недоліки судового рішення можуть бути, в точно передбачених законом випадках, усунуті адміністративним судом, який ухвалив рішення, одним з трьох способів: виправлення описки і явної арифметичної помилки; ухвалення додаткового рішення; роз'яснення рішення.

Встановленню такого правила сприяли як суб'єктивні, так і об'єктивні фактори.

Суб'єктивні — такі виправлення правильно може зробити лише адміністративний суд, який розглядав справу по суті. Неточність і неясність висловлень у рішенні може пояснити тільки той, хто допустив такий недолік. Повну відповідь на заяву, по якій не було ухвалено рішення, може правильно дати той адміністративний суд, який розглядав цю вимогу. Лише адміністративний суд, який розглядав адміністративну справу і вирішив питання про право, може точно визначити розмір присудженого, оскільки вирішення цих питань залежить одне від одного.

Об'єктивні — визначеними законом способами виправлення недоліків рішення не вирішується заново розв'язана адміністративним судом правова вимога. Вона тільки роз'яснюється і уточнюється або вирішується певна її частина, що перебуває у невіддільному зв'язку з правовою вимогою, або ж дається лише відповідь з приводу розв'язання вимоги, яка помилково була не включена до резолютивної частини рішення.

Виправлення описки і явної арифметичної помилки в рішенні. Опискою називається зроблена адміністративним судом механічна помилка у визначенні об'єкта присудженого, сторони, строку виконання рішення тощо. Помилкою є неправильність в діях і висновках. Це допущена внаслідок неправильності арифметичних розрахунків, неточність у рішенні суду у визначенні суми, яка підлягає стягненню. Тому наявність арифметичних помилок ґрунтується на цифрових даних, що були предметом домагання сторін та дослідження адміністративного суду. Адміністративний суд може з власної ініціативи чи за заявою осіб,

які беруть участь у справі, розпочати розгляд питання про виправлення описок і явних арифметичних помилок.

Додаткове рішення [133, ст. 94] може бути ухвалено тоді, коли стосовно якої-небудь заяви, з приводу якої сторони подавали докази і давали пояснення, не ухвалено рішення. Прикладом для ухвалення рішення з цих підстав може бути адміністративна справа за заявою працівника підприємства про поновлення на роботі і виплату за вимушений прогул, в якій адміністративний суд ухвалив тільки рішення про поновлення на роботі, не вирішивши питання про оплату вимушеного прогулу. Однак, якщо вимога хоч і була пред'явлена в адміністративний суд, але в судовому засіданні не розглядалася, і сторони не пред'являли доказів і не давали пояснень, то для вирішення такої вимоги у порядку ухвалення додаткового рішення підстави відсутні.

Роз'яснення судового рішення, що викладено в проекті АПК України, настає тоді, коли його зміст викладено нечітко, його положення незрозумілі, внаслідок чого реалізація такого рішення викликає труднощі чи стає неможливою [133, ст. 95].

Право вимагати роз'яснення рішення мають особи, які брали участь у справі, і органи виконання судового рішення.

Право роз'яснення рішення належить лише адміністративному суду, який його постановив в колегіальному складі чи одноособово. Роз'яснення рішення можливе без зміни його змісту в межах вирішеної адміністративним судом правової вимоги.

Право вимагати роз'яснення рішення — строкове. Подача заяви допускається, якщо рішення не виконано або ще не закінчився строк, протягом якого рішення може бути пред'явлено до примусового виконання.

Заява про роз'яснення рішення розглядається адміністративним судом за правилами адміністративного судочинства з викликом сторін, проте їх неявка не перешкоджає її розгляду. Ухвала адміністративного суду про роз'яснення рішення може бути оскаржена, на неї може бути внесено окреме подання.

Властивість судового рішення як акта правосуддя залежить від набрання ним законної сили. Рішення адміністративного суду набирає законної сили після закінчення строку на касаційне оскарження, у разі подання касаційної скарги або принесення касаційного протесту рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після розгляду справи вищестоящим судом.

Рішення Верховного Суду України набирають законної сили негайно після їх проголошення.

Рішення адміністративних судів у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин: по скаргах на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі; по скаргах на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заявах про скасування рішень виборчої комісії; по скаргах на рішення і дії Центральної та окружної виборчих комісій по виборах Президента України та заявах про скасування рішення Центральної виборчої комісії; за заявами про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України; по скаргах на рішення і дії Центральної виборчої комісії; по скаргах на дії органів і посадових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень — набирають законної сили негайно після їх проголошення.

Законна сила судового рішення означає набуття ним властивостей акта правосуддя, спрямованого на виконання завдань адміністративного судочинства. Властивість судового рішення, що набрало законної сили, виявляється в правових наслідках, які воно викликає. Насамперед з набранням законної сили, рішення стає ефективним — набуває властивість викликати певні результати. Результативність його ґрунтується на авторитетності і загальнообов'язковості.

Авторитетність судового рішення, що набрало законної сили, ґрунтується на авторитеті закону, який застосовується до конкретних правовідносин: на об'єктивній істині, що розкриває дійсні взаємовідносини сторін, їх права і обов'язки; на авторитеті адміністративного суду як органу держави, який здійснює правосуддя; на демократичній адміністративній процесуальній формі розгляду і вирішення адміністративної справи. Авторитетність судового рішення забезпечується його правозастосовчим, правоохоронним, запобіжним та виховним впливом, сприянням мобілізації громадської думки проти порушників норм права і моралі.

Загальнообов'язковість забезпечує впровадження у життя положень судових рішень. Набравши законної сили, вони обов'язкові для всіх установ, підприємств і організацій, посадових осіб і громадян та підлягають виконанню на всій території України (ст. 124 Конституції України).

Загальнообов'язковість виявляється в таких результатах, як стабільність і реалізованість.

Стабільність — надання судовому рішенню, що набрало законної сили, такого гарантованого правового режиму, який:

а) встановлює неможливість його оскарження з боку заінтересованих осіб і зміну судом, який його постановив;

б) підкреслює завершеність у розв'язанні конкретного правового питання;

в) характеризує його стійкість.

Стабільність забезпечується: незмінністю, неспростовністю, виключністю і преюдиціальністю.

Незмінність рішення виникає до набрання ним законної сили і полягає в тому, що після його проголошення адміністративний суд, який ухвалив рішення, не має права сам його скасувати або змінити.

Неспростовність рішення — неможливість оскарження для сторін та інших осіб, які брали участь в адміністративній справі.

Виключність — неможливість для сторін, інших осіб які брали участь в адміністративній справі, а також їх правонаступників заявляти в адміністративному суді ті ж позовні вимоги, з тих же підстав.

Преюдиціальність — обов'язковість фактів і правовідносин, встановлених рішенням суду в одній справі, при розгляді інших адміністративних справ, в яких беруть участь ті ж самі особи. Сторони та інші особи, які брали участь в адміністративній справі, а також їх правонаступники не можуть оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти і правовідносини.

Реалізованість характеризується як гарантована для захисту права можливість впровадження у життя фактів і правовідносин, визначених рішенням суду, що набрало законної сили. Реалізованість — це здійсненість судового рішення.

Отже, суть адміністративного судового рішення полягає у тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, ухваленим іменем України і спрямованим на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, організацій, державних і суспільних інтересів, зміцнення законності та правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових осіб поваги до Конституції та законів України, честі і гідності людини.



СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ

7.1. АПЕЛЯЦІЙНИЙ ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Статтею 129 Конституції України до основних засад судочинства віднесено забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, установлених законом. Реалізація цього конституційного положення знайшла втілення в гл. 34 проекту АПК України [133, ст. 132], де врегульовані питання апеляційного оскарження судових рішень.

Апеляція (лат. *appellatio* — звернення, скарга) — основний спосіб оскарження судових рішень, які не набрали чинності, в суді вищої інстанції (апеляційному суді).

Адміністративними судами апеляційної інстанції є: апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України. Справи, розглянуті місцевими адміністративними судами, переглядаються в апеляційному порядку апеляційними адміністративними судами, територіальна юрисдикція яких поширюється на відповідні області, регіони чи райони.

Апеляційний адміністративний суд перевіряє в апеляційному порядку законність та обґрунтованість рішень і ухвал, постановлених адміністративним судом першої інстанції, в межах апеляційної скарги та наданого на неї пояснення. Апеляційний адміністративний суд не пов'язаний з межами вимог апеляційної скарги та поясненням на неї, якщо встановлено порушення адміністративним судом норм адміністративного судочинства. Апеляційний адміністративний суд може дослідити докази, які не було досліджено в адміністративному суді першої інстанції, якщо визнає обґрунтованою неможливість надання їх адміністративному суду першої інстанції.

На нашу думку, в главі «Апеляційний перегляд судових рішень» необхідно визначити найбільш характерні особливості інституту апеляції: апеляція подається на рішення (ухвалу) адміністративного суду першої інстанції, що не набрало чинності; справа за апеляційною скаргою чи апеляційним поданням прокурора направляється на розгляд адміністративного суду вищого рівня (апеляційного суду); подання апеляції зумовлено неправильним застосуванням адміністративним судом першої інстанції норм матеріального права чи порушенням норм процесуального права; апеляційний суд, розглядаючи адміністративну справу, вирішує як питання факту, так і питання права, тобто як юридичну, так і фактичну сторону справи, в тому ж обсязі, що й адміністративний суд першої інстанції; розгляд справи в апеляційному суді здійснюється з додержанням основних засад судочинства.

В АПК України необхідно також визначити завдання апеляційного провадження шляхом встановлення меж дій суду по перевірці судових рішень. Розглядаючи справу в апеляційному порядку, адміністративний суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення адміністративного суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги. Він може встановлювати нові факти, досліджувати нові докази, але лише в тих випадках, коли визнає, що адміністративний суд першої інстанції необґрунтовано відмовив у їх прийнятті або коли неможливість їх подання раніше зумовлена поважними причинами.

Як пропонує проект АПК України, право оскаржити в апеляційному порядку рішення адміністративного суду першої інстанції мають сторони та інші особи, які беруть участь в адміністративній справі. Чи означає це, що право надавати нові докази мають лише особи, які оскаржують рішення, а інші особи, котрі брали участь у справі й не оскаржили рішення, а подали заперечення на апеляцію та оспорюють наведені в ній нові докази, позбавлені такого права? Прямої відповіді на це питання в законі немає. Разом з тим, виходячи з розуміння засади змагальності, на якій ґрунтується процедура розгляду адміністративних справ, права осіб, котрі беруть участь в адміністративній справі, давати пояснення та заперечення на апеляційну скаргу, можна дійти висновку, що в тих випадках, коли особа, яка подала апеляційну скаргу, посилається на нові докази та надає їх для дослідження суду апеляційної інстанції, інші особи також

вправі надавати нові докази, що, на їх думку, підтверджують висновки адміністративного суду першої інстанції та спростовують нові докази, подані з апеляційною скаргою.

Такий підхід цілком відповідає конституційній zasadі судочинства — рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129 Конституції України). Це означає, що обидві сторони повинні мати рівні процесуальні права. В іншому випадку зазначена конституційна засада буде порушена; в особи, яка подала апеляційну скаргу, буде більше процесуальних прав, ніж в інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

З метою забезпечення змагального процесу в суді першої інстанції, де сторони повинні надати всі наявні у них докази, і недопущення зловживання стороною своїми правами шляхом «притримування» доказів, що веде до порушення прав іншої сторони, законом встановлено певні умови, лише за наявності яких можливе надання суду апеляційної інстанції нових доказів особою, котра подала апеляційну скаргу.

В проекті АПК України зауважується, що посилення особи, яка подала апеляційну скаргу чи подання, на нові докази, котрі не були надані адміністративному суду першої інстанції, допускається лише у випадку, коли адміністративний суд першої інстанції необгрунтовано відмовив у їх прийнятті або коли неможливість їх подання раніше зумовлена поважними причинами. Таким чином, адміністративний суд апеляційної інстанції досліджує нові докази, якщо визнає, що вони не могли бути надані адміністративному суду першої інстанції або коли відмова в їх прийнятті визнана необгрунтованою. Висновок про визнання чи невизнання цих обставин такими, що мають значення для розгляду адміністративної справи, повинен бути викладений в ухвалі адміністративного суду.

Правом на апеляційне оскарження судових рішень, тобто на порушення функціональної діяльності адміністративного суду апеляційної інстанції по перевірці законності та обгрунтованості рішень адміністративного суду першої інстанції, наділені сторони та інші особи, які беруть участь у справі. До «інших осіб» слід віднести: третіх осіб; представників сторін і третіх осіб; прокурора; органи державної влади та органи місцевого самоврядування; осіб, які за законом діють на захист прав і свобод інших осіб; заявників та інших заінтересованих осіб в адміністративних справах, що виникають з адміністративно-

правових відносин. За загальним правилом право на апеляційне оскарження повинні мати також особи, які хоча і не були залучені адміністративним судом до участі в адміністративній справі, проте щодо їх прав і обов'язків адміністративний суд першої інстанції ухвалив рішення.

Також право на апеляційне оскарження мають правонаступники сторін. Судовий представник (адвокат, юрисконсульт тощо) вправі подати апеляційну скаргу на судові рішення, якщо такі повноваження спеціально обумовлені у виданій йому довіреності. Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники) можуть вчинювати від імені особи, яку представляють, усі процесуальні дії, в тому числі самостійно оскаржувати рішення, не маючи на це спеціальної довіреності.

Право на апеляційне оскарження зумовлено об'єктом оскарження. За загальним правилом, основним об'єктом апеляційного оскарження є рішення адміністративного суду першої інстанції, яке не набрало чинності. Разом з тим законодавством передбачені винятки із цього правила. Не підлягають оскарженню в апеляційному порядку рішення адміністративного суду першої інстанції, якщо це зазначено безпосередньо у нормативному акті. Об'єктом апеляційного оскарження може бути також ухвала адміністративного суду першої інстанції, що необхідно передбачити в АПК України, або якщо постановлені ухвали перешкоджають подальшому провадженню у справі. Заперечення проти ухвал, що не підлягають оскарженню, можна включити до апеляційної скарги або апеляційного подання на рішення суду.

Об'єктом апеляційного оскарження може бути також додаткове рішення суду першої інстанції.

Гарантією реалізації суб'єктивного права громадян і організацій на звернення до адміністративного суду повинно стати закріплення в АПК України правила, згідно з яким відмова від права на звернення до адміністративного суду є недійсною. Зазначене правило повною мірою стосується перегляду адміністративних справ у порядку апеляційного оскарження.

Одним із розпорядчих повноважень є право відкликати апеляційну скаргу чи подання або відмовитись від них. Зокрема, для апеляційної інстанції характерним є те, що особа, яка подала апеляційну скаргу чи подання, вправі не тільки доповнити або змінити їх у межах строку на апеляційне оскарження, а й

протягом усього часу розгляду адміністративної справи відмовитись від них повністю або частково. Крім того, особі, яка подала апеляційну скаргу чи подання, законом надано право відкликати їх як у період проведення адміністративним судом першої інстанції підготовчих процесуальних дій, пов'язаних із виконанням вимог АПК України, так і під час знаходження адміністративної справи в апеляційному суді: у першому випадку заява про відкликання скарги чи подання розглядається одноособово суддею першої інстанції з ухваленням процесуального документа — ухвали; у другому — заява розглядається суддею апеляційної інстанції з ухваленням аналогічного процесуального документа.

Важливо закріпити в АПК України норму, згідно з якою право на відмову від апеляційної скарги чи подання і закриття апеляційного провадження здійснюється під контролем суду апеляційної інстанції, котрий вправі відмовити в цьому, якщо така відмова суперечить закону або порушує чий-небудь права та охоронювані законом інтереси. Про прийняття відмови від скарги чи подання адміністративний суд виносить ухвалу, якою закриває апеляційне провадження в адміністративній справі. Прийняття відмови від апеляційної скарги чи подання не тягне за собою закриття апеляційного провадження, якщо співучасники або треті особи приєдналися до цієї скарги (подання).

Надаючи особі, яка подала апеляційну скаргу чи подання, право відмовитися від них повністю або частково, а сторонам у суді апеляційної інстанції — укласти мирову угоду, процедура вчинення зазначених процесуальних дій обмежується вказівкою на необхідність додержання загальних правил стосовно них, що повинно бути передбачено АПК України. Виходячи з вимог, а також судової практики відмова від апеляційної скарги чи подання або укладання мирової угоди на стадії підготовки справи адміністративним судом першої інстанції чи у період проведення підготовчих дій суддею-доповідачем апеляційної інстанції повинні бути викладені сторонами у письмовій формі, оскільки провадження підготовчих дій не передбачає ведення протоколу і здійснюється без виклику до адміністративного суду осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Заява про відмову від апеляційної скарги чи подання, а також умови мирової угоди сторін, якщо вони надійшли до апеляційного адміністративного суду разом зі справою, під-

лягають розгляду цим судом, а порядок необхідно визначити в АПК України. У разі, якщо при розгляді адміністративної справи апеляційним судом особа, яка подала апеляційну скаргу чи подання, зробила усну заяву про відмову від поданих процесуальних документів, а сторони — про закінчення справи мировою угодою, зазначені процесуальні дії заносяться до журналу судового засідання, що підписується апелянтом або сторонами. В іншому разі, за наявності письмових заяв, ці заяви додаються до адміністративної справи, про що зазначається у журналі судового засідання.

Прийняття апеляційним судом відмови від апеляційної скарги чи подання та затвердження мирової угоди позбавляє апелянта і сторін права на повторне звернення до апеляційного суду. Якщо відмова від апеляції або мирової угоди сторін відхилена судом, то апеляційна інстанція перевіряє законність і обґрунтованість судового рішення в загальному порядку.

Дії апеляційного суду по розгляду питань, пов'язаних із відмовою сторін від апеляційної скарги чи подання, повинні вчинятись з додержанням вимог, які потрібно передбачити в АПК України.

Розгляду адміністративної справи в апеляційному суді передують дії адміністративного суду першої інстанції. За правилами, які пропонує проект АПК України [133], апеляційна скарга подається через адміністративний суд першої інстанції, який розглянув адміністративну справу. Такий порядок подачі апеляції скорочує строки її розгляду, а адміністративна справа, в якій постановлено оскаржуване адміністративним судом рішення, дозволяє судді негайно здійснити процесуальні дії, які передбачаються в проекті АПК України.

У випадках надходження апеляційної скарги до адміністративного суду апеляційної інстанції згадані процесуальні документи підлягають направленню в адміністративний суд, який постановив рішення.

В широкому розумінні порядок подачі апеляції охоплює як правила про строки цієї дії, так і вимоги, яким за формою та змістом вона повинна відповідати, а також наслідки їх недодержання.

На нашу думку, слід установити норму, згідно з якою апеляційна скарга чи подання прокурора можуть бути подані на рішення суду першої інстанції протягом одного місяця, почи-

наючи з наступного дня після його оголошення. У разі, якщо у справі постановлено додаткове рішення, строк на оскарження обчислюється з наступного дня після його оголошення. Строк на оскарження ухвал адміністративного суду першої інстанції встановлено в межах 15 днів, починаючи з наступного дня після їх винесення. Скарги або подання, які надійшли після закінчення зазначених строків, залишаються без розгляду і повертаються особі, яка їх подала. Відмова у прийнятті апеляційної скарги чи подання повинна бути оформлена ухвалою, в якій адміністративний суд зобов'язаний навести мотиви відмови. Ухвалу про відмову у прийнятті апеляційної скарги чи подання може бути оскаржено в апеляційному порядку, оскільки вона перешкоджає подальшому провадженню у справі. Встановлені законом строки на подачу апеляційної скарги не можуть бути скорочені чи продовжені адміністративним судом.

Апеляційна скарга реєструється в канцелярії апеляційного адміністративного суду, після чого не пізніше п'яти днів передається головою суду або його заступником судді-доповідачу апеляційного суду.

Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач апеляційного адміністративного суду зобов'язаний:

- 1) перевірити відповідність її вимогам, які пропонуються в проекті АПК України;
- 2) повідомити всіх учасників судового адміністративного процесу, які брали участь у розгляді адміністративної справи в адміністративному суді першої інстанції, про надходження апеляційної скарги, а також направити їм копії скарги;
- 3) витребувати від відповідної сторони судового процесу письмове пояснення на апеляційну скаргу.

У разі невідповідності апеляційної скарги вимогам заяви суддя-доповідач апеляційного адміністративного суду повідомляє про це своєю ухвалою особу, яка подала апеляційну скаргу, та встановлює строк для усунення недоліків. Якщо недоліки будуть вчасно усунуті, суддя апеляційного адміністративного суду призначає справу до судового розгляду.

Якщо недоліки не будуть усунуті до визначеного апеляційним адміністративним судом строку, внаслідок чого апеляційний розгляд справи стає неможливим, суддя апеляційного суду виносить ухвалу про повернення апеляційної скарги та зали-

шення її без розгляду. В АПК України слід передбачити таку норму, як пояснення на апеляційну скаргу.

Пояснення на апеляційну скаргу сторони судового процесу повинно містити:

- 1) назву апеляційного адміністративного суду;
- 2) прізвище, ім'я та по батькові, поштову адресу, вид та номер засобу зв'язку суб'єкта оскарження;
- 3) дату ухвалення судового рішення та номер апеляційної судової справи, на яку дається відповідь;
- 4) вказівку на те, чи вважає сторона судового адміністративного процесу апеляційну скаргу обґрунтованою та правомірною або заперечує проти неї;
- 5) обґрунтовані заперечення проти вимог і мотивів апеляційної скарги, а також посилання на обставини, якими обґрунтовуються заперечення;
- 6) вказівку на те, чи бажає сторона судового адміністративного процесу брати участь у судовому засіданні.

Пояснення на апеляційну скаргу підписується стороною судового адміністративного процесу. Якщо пояснення підписується уповноваженою особою, то до нього додається довіреність або інший документ, який засвідчує повноваження представника, якщо цей документ раніше не було надано в адміністративному суді. Пояснення подається до апеляційного адміністративного суду з копіями відповідно до кількості учасників судового адміністративного процесу.

Апеляційний адміністративний суд може своєю ухвалою поновити пропущений строк на подання апеляційної скарги за наявності поважних причин його пропуску. Ухвалу про відмову в поновленні пропущеного строку може бути оскаржено голові апеляційного адміністративного суду протягом п'яти днів з часу одержання повідомлення особою, яка подала скаргу. Голова апеляційного адміністративного суду протягом трьох днів розглядає ухвалу судді про відмову у поновленні пропущеного строку на апеляційне оскарження та приймає остаточне рішення, постановляючи ухвалу, яка оскарженню не підлягає.

Апеляційний адміністративний суд, перевібивши додержання вимог до заяви, може витребувати від суб'єктів звернення письмові пояснення щодо доводів апеляційної скарги. Якщо суб'єкт звернення не надасть письмових пояснень щодо дово-

дів апеляційної скарги, то апеляційний адміністративний суд своєю ухвалою повертає апеляційну скаргу без розгляду.

Якщо під час підготовки адміністративної справи до апеляційного розгляду апеляційний адміністративний суд вважає, що досліджених місцевим адміністративним судом доказів недостатньо для правильного вирішення адміністративної справи, він може запропонувати учасникам судового адміністративного процесу надати додаткові докази або витребувати їх за власною ініціативою. Адже важливо надати право апеляційному адміністративному суду вирішувати справу тільки на підставі апеляційної скарги, без виклику учасників судового адміністративного процесу, якщо він дійде висновку про істотне порушення адміністративним судом першої інстанції норм судового адміністративного процесу. У цьому випадку рішення чи ухвала скасовуються, а адміністративна справа надсилається на новий розгляд у той же адміністративний суд.

Копія рішення або ухвали апеляційного адміністративного суду, винесених без виклику в адміністративний суд учасників судового процесу, надсилається їм протягом п'яти днів з моменту підписання рішення або ухвали.

Не менш важливою формою має бути право апеляційного адміністративного суду вирішувати апеляційну скаргу в порядку письмового провадження без проведення усного судового засідання в разі, якщо він надіслав копії апеляційної скарги учасникам судового адміністративного процесу, які в поясненні на апеляційну скаргу повідомили апеляційний адміністративний суд про своє небажання брати участь у судовому засіданні.

Якщо під час вирішення адміністративної справи в порядку письмового провадження апеляційний адміністративний суд дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до розгляду у судовому засіданні. Якщо апеляційну скаргу було вирішено в порядку письмового провадження, то копія рішення або ухвали надсилається учасникам судового адміністративного процесу протягом п'ятнадцяти днів з моменту підписання рішення або ухвали.

Провадження у суді апеляційної інстанції — складова частина судового адміністративного процесу. Діяльність адміністративного суду та інших учасників процесу на цій стадії судочинства побудована на тих же засадах, що діють в адміністративному суді першої інстанції. Разом з тим апеляційне про-

вадження має свої специфічні цілі, предмет судового розгляду, зміст, які відрізняють його від інших стадій судового адміністративного процесу, а також певні етапи.

Якщо адміністративну справу підготовлено в порядку попереднього провадження, то апеляційний адміністративний суд призначає час і місце розгляду адміністративної справи і повідомляє про це учасників судового адміністративного процесу. Учасників судового адміністративного процесу необхідно викликати до апеляційного адміністративного суду в порядку, який слід передбачити в АПК України.

У разі неявки в судове засідання суб'єкта звернення чи його представника апеляційний адміністративний суд може своєю ухвалою залишити апеляційну скаргу без розгляду.

Якщо апеляційний адміністративний суд визнав необхідним явку в судове засідання учасників судового адміністративного процесу, а вони не з'явились, апеляційний адміністративний суд може накласти на них штраф, та перенести судовий розгляд справи.

Апеляційний адміністративний суд розглядає справу протягом двох місяців з дня прийняття апеляційної скарги апеляційним адміністративним судом, а у випадках особливої складності справи цей строк може бути продовжено головою апеляційного адміністративного суду до трьох місяців.

Апеляційна скарга розглядається апеляційним судом колегіально у складі не менше трьох професійних суддів.

Питання порядку проведення судового засідання в апеляційному адміністративному суді потрібно врегулювати в АПК України щодо розгляду справи у судовому засіданні першої інстанції.

Дослідження доказів в апеляційному суді проводиться в такому порядку: в першу чергу досліджуються перевірені місцевим адміністративним судом докази, потім — додаткові докази, надані учасниками судового адміністративного процесу, і після цього — докази, додатково зібрані за ініціативою апеляційного адміністративного суду.

Засідання суду апеляційної інстанції складається з трьох взаємопов'язаних частин:

- 1) підготовчої;
- 2) розгляду апеляційної скарги чи апеляційного подання прокурора;

3) ухвалення і проголошення ухвали (рішення).

Апеляційні скарги або подання на судові рішення розглядаються у відкритому судовому засіданні у складі не менше трьох професійних суддів. У підготовчій частині засідання адміністративний суд зобов'язаний вирішити наступне: чи можливий розгляд справи у даному складі суддів; чи можна її розглянути за відсутності осіб, які беруть участь у справі, та їх представників; роз'яснити права та обов'язки особам, які беруть участь у справі; вирішити заявлені клопотання.

Процесуальні дії у зазначеній частині судового засідання слід провадити у порядку, який треба встановити в АПК України. В засіданні суду апеляційної інстанції головує, як правило, голова судового складу або голова судової палати в адміністративних справах. Головуючий керує судовим засіданням, вживає необхідних заходів до забезпечення у засіданні належного порядку. В призначений час він відкриває судові засідання і оголошує, яка адміністративна справа, за чиею скаргою або поданням та на рішення (ухвалу) якого адміністративного суду підлягає розгляду. Секретар судового засідання доповідає адміністративному суду про здійснення повного фіксування судового адміністративного процесу технічними засобами, вид, модель, тип та серійний номер спеціального технічного засобу та відповідні характеристики носія інформації (касети), на яких ведеться звукозапис судового адміністративного процесу.

Судовий розпорядник доповідає адміністративному суду, хто з викликаних у справі учасників судового процесу з'явився у судові засідання, чи вручені повістки та повідомлення тим, хто не з'явився, та які є відомості про причини їх неявки.

Головуючий встановлює особу тих, хто з'явився (за паспортом, посвідченням тощо), перевіряє повноваження службових осіб та їхніх представників. У разі участі у судовому засіданні перекладача — роз'яснює його права та обов'язки і попереджає про відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених обов'язків. Після цього головує оголошує склад адміністративного суду, а також прізвища експерта, перекладача, секретаря судового засідання і роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їх право заявляти відводи. При цьому слід мати на увазі, що судді, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в адміністративному суді першої інстанції або в касаційному

порядку, заборонено законом брати участь у розгляді цієї ж адміністративної справи в адміністративному суді апеляційної інстанції.

Головуючий зобов'язаний роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їхні права й обов'язки.

Клопотання осіб, які беруть участь в адміністративній справі, про прийняття і дослідження апеляційним судом нових доказів та з усіх інших питань, пов'язаних із розглядом адміністративної справи, вирішуються адміністративним судом після заслуховування думки інших осіб, про що виноситься ухвала.

У разі неявки в судове засідання кого-небудь із осіб, що беруть участь у справі, щодо яких немає відомостей про вручення повістки, суд відкладає розгляд справи. Апеляційний суд також може відкласти розгляд адміністративної справи на клопотання особи, яка бере у ній участь, коли повідомлені нею причини неявки будуть визнані судом поважними. Важливо закріпити як норму, що неявка сторони або інших осіб, що беруть участь в адміністративній справі, повідомлених про час і місце її розгляду, не є перешкодою для розгляду справи.

Розгляд адміністративної справи по суті починається доповіддю судді-доповідача. Чітко викладена доповідь не лише визначає потрібній напрямок перевірки законності та обґрунтованості рішення адміністративного суду першої інстанції, а й допомагає особам, присутнім у залі судового засідання, краще зрозуміти все, що тут відбувається. Суддя-доповідач зобов'язаний доповісти зміст оскаржуваного рішення (ухвали) адміністративного суду першої інстанції, мотиви апеляційної скарги чи апеляційного подання прокурора, межі перевірки законності й обґрунтованості рішення адміністративного суду першої інстанції, а також відомості щодо дослідження доказів та обставин (фактів), установлених судом першої інстанції. Доповідач у справі може повідомити також інші обставини, котрі, на його думку, мають істотне значення для перевірки правильності рішення.

Після доповіді головуєчий повинен з'ясувати, чи підтримує апелянт свої вимоги, чи не відмовляється він від поданої апеляційної скарги (подання) та чи не бажають сторони закінчити справу мировою угодою.

У суді апеляційної інстанції особи, які беруть участь в адміністративній справі, можуть розпоряджатися своїми мате-

ріальними та процесуальними правами. Особа, котра подала апеляційну скаргу (подання), вправі від неї відмовитися. Про прийняття такої відмови суд виносить ухвалу, якою закриває апеляційне провадження, якщо рішення (ухвала) не оскаржено іншими особами. У разі закриття із цих підстав апеляційного провадження повторне оскарження судових рішень цією особою не допускається. До прийняття відмови від апеляційної скарги (подання) чи затвердження мирової угоди суд зобов'язаний роз'яснити апелянту або сторонам наслідки цих процесуальних дій. Затвердження мирової угоди сторін передбачає також скасування рішення адміністративного суду першої інстанції і закриття провадження в адміністративній справі. У тому разі, якщо адміністративний суд дійде висновку, що відмова від апеляційної скарги (подання) чи мирова угода сторін суперечать закону або порушують чий-небудь права та охоронювані законом інтереси, він відмовляє у вчиненні зазначених процесуальних дій.

Заявник має право відмовитись від позову на будь-якій стадії процесу. Така відмова може мати місце і при розгляді адміністративної справи в апеляційній інстанції. Крім того, апеляційний суд вправі залишити апеляційну скаргу чи подання без розгляду з підстав, які пропонуються в проекті АПК України [133].

Після доповіді суд заслуховує пояснення осіб, які беруть участь у справі, та їхніх представників. Спочатку дає пояснення особа, котра подала апеляційну скаргу, чи прокурор, який подав апеляційне подання. У разі, якщо рішення оскаржено обома сторонами, першим дає пояснення заявник. Нові докази, подані особами, які беруть участь в адміністративній справі, приймаються і досліджуються апеляційною інстанцією за умови, якщо апеляційний суд визнає, що адміністративний суд першої інстанції необгрунтовано відмовив у їх прийнятті або коли неможливість їх подання раніше зумовлена поважними причинами. Дослідження нових доказів доцільно провадити з дотриманням процедури, запропонованої в проекті АПК України.

На нашу думку, в АПК України слід зазначити, що нові докази подаються разом з апеляційною скаргою чи поданням через суд першої інстанції, а це дає змогу ознайомити з ними осіб, які беруть участь в адміністративній справі, та реалізувати право останніх на подання пояснень або заперечень.

Дані про обставини, що містяться в нових доказах і мають істотне значення для адміністративної справи, можуть за чинним

законодавством бути підставою для вчинення процесуальних дій, що складають зміст повноважень адміністративного суду апеляційної інстанції.

Після встановлення обставин (фактів) і перевірки доказів суд апеляційної інстанції надає особам, які беруть участь в адміністративній справі, та прокурору можливість виступити у дебатах у тій же послідовності, в якій вони давали пояснення. Адміністративний суд може обмежити тривалість судових дебатів, установлюючи для всіх учасників судового адміністративного процесу рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

Нарада суддів і ухвалення рішення (ухвали) відбуваються у нарадчій кімнаті. Рішення суду апеляційної інстанції викладається суддею-доповідачем у письмовій формі та підписується усім складом суду, який розглянув справу. Судді не мають права розголошувати обговорення суті адміністративної справи у нарадчій кімнаті.

Усі питання, що виникають під час розгляду адміністративної справи та ухвалення рішення адміністративного суду апеляційної інстанції, вирішуються більшістю голосів. При вирішенні кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування. Головуючий голосує останнім.

У нарадчій кімнаті судді зобов'язані вирішити такі питання: чи достатньо повно суд першої інстанції дослідив обставини, що мають значення для справи; чи доведені обставини, які адміністративний суд визнав установленими; чи відповідають викладені в рішенні висновки адміністративного суду обставинам адміністративної справи; чи порушені норми матеріального та процесуального права; чи правильно ці норми застосовані; чи обґрунтовані доводи апеляційної скарги (апеляційного подання прокурора).

Ухвалене апеляційною інстанцією рішення проголошується в залі судового засідання прилюдно. Зазначене правило на практиці не застосовується у разі, якщо повідомлені про час засідання особи, які беруть участь в адміністративній справі, не з'явились у судове засідання.

Компетенція адміністративного суду апеляційної інстанції — це сукупність його прав на здійснення встановлених законом процесуальних дій щодо рішення, яке не набрало чинності і яке є предметом перевірки за апеляційною скаргою чи апеляцій-

ним поданням прокурора. Нагальною вимогою є потреба у визначенні компетенції апеляційного суду, для чого пропонується використати норму з проекту АПК України [133].

Розглянувши адміністративну справу в апеляційному порядку, адміністративний суд другої інстанції має право:

а) винести ухвалу про відхилення апеляційної скарги (подання);

б) винести ухвалу про скасування рішення адміністративного суду першої інстанції і направити адміністративну справу на новий розгляд до адміністративного суду першої інстанції, якщо встановлено порушення процесуального права, що перешкоджає адміністративному суду апеляційної інстанції дослідити нові докази чи обставини, які не були предметом розгляду адміністративного суду першої інстанції;

в) винести ухвалу про скасування рішення адміністративного суду першої інстанції і закрити провадження в порушеній адміністративній справі або залишити заяву без розгляду;

г) змінити або ухвалити нове рішення по суті адміністративної справи.

Апеляційний суд залишає рішення без зміни, а апеляційну скаргу (подання) — без задоволення у випадку, коли дійде висновку, що ухвалене адміністративним судом першої інстанції рішення є законним і обґрунтованим, вимоги матеріального й процесуального права при розгляді адміністративної справи додержано, а доводи апеляційної скарги (подання) не є істотними.

Перевіряючи адміністративну справу в апеляційному порядку, адміністративний суд другої інстанції може виявити окремі процесуальні порушення, котрі не впливають на правильність постановленого рішення. У цьому випадку, не скасовуючи рішення адміністративного суду першої інстанції, апеляційна інстанція зобов'язана зазначити в ухвалі характер допущених помилок і обґрунтувати висновок про неістотність допущених порушень.

Адміністративний суд другої інстанції вправі скасувати рішення повністю або частково і направити адміністративну справу на новий розгляд до адміністративного суду першої інстанції, якщо допущені помилки не можуть бути виправлені при розгляді адміністративної справи в апеляційному порядку.

Незаконним є рішення, постановлене з порушенням норм процесуального права. Залежно від правових наслідків, зумов-

лених порушенням адміністративним судом першої інстанції норм процесуального права, можна виділити дві групи процесуальних порушень.

До першої групи належать такі порушення, які в усіх випадках призводять до скасування рішення. Їх прийнято називати безумовними підставами для скасування рішення адміністративного суду. Рішення підлягає скасуванню у випадках, коли:

а) склад адміністративного суду, який ухвалив рішення, не відповідає складу адміністративного суду, передбаченому законом;

б) у прийнятті рішення брав участь суддя, який за законом не мав права виконувати обов'язки судді;

в) в прийнятті рішення брав участь суддя, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у об'єктивності судді, а заяву про його відвід визнано обґрунтованою;

г) судове рішення не підписано суддею або підписано суддею, який не брав участі в розгляді адміністративної справи;

д) представництво однієї зі сторін судового адміністративного процесу не відповідає вимогам закону;

е) рішення адміністративного суду першої інстанції було прийнято в результаті порушення вимог, які слід визначити в проекті АПК України;

є) немає мотивувальної частини рішення адміністративного суду;

ж) рішення чи ухвалу адміністративного суду першої інстанції ухвалено щодо особи, яка не була викликана в адміністративний суд відповідно до вимог закону [133, ст. 141].

До другої групи порушень норм процесуального права можна віднести такі, які не завжди тягнуть за собою скасування судового рішення. Порушення або неправильне застосування норм процесуального права є підставою для скасування рішення лише за умови, що це порушення призвело або могло призвести до неправильного вирішення адміністративної справи. Це питання в кожному конкретному випадку вирішується апеляційною інстанцією при розгляді апеляційної скарги (подання). Одне і те ж процесуальне порушення залежно від обставин адміністративної справи може спричинити різні процесуальні наслідки і не завжди призводить до скасування рішення. З цього приводу слід мати на увазі вимогу закону про те, що не може

бути скасовано правильне по суті рішення адміністративного суду з одних лише формальних міркувань. Незначні процесуальні порушення, якщо вони не вплинули і не могли вплинути на остаточні висновки адміністративного суду, не є підставою для скасування рішення.

Підстави для скасування рішення адміністративного суду першої інстанції та ухвалення апеляційною інстанцією нового рішення, що входять до другої групи, такі:

- а) неповне з'ясування адміністративним судом обставин, які мають значення для адміністративної справи;
- б) недоведеність обставин, що мають значення для адміністративної справи, які суд вважає встановленими;
- в) невідповідність висновків адміністративного суду обставинам адміністративної справи;
- г) порушення або неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального права.

Наведений перелік свідчить про те, що всі підстави скасування судового рішення можна звести до незаконності та необґрунтованості рішення.

Необґрунтованим є рішення, в якому неправильно встановлено фактичні обставини адміністративної справи. Подібні недоліки можуть виявлятися в різних формах, наприклад:

— неповне з'ясування адміністративним судом обставин, що мають значення для адміністративної справи, означає, що адміністративний суд не дослідив усіх передбачених нормою матеріального права юридичних (доказових) фактів, наявність чи відсутність яких впливає на остаточний результат адміністративної справи, або дослідив факти, не передбачені такою нормою. Прогалина у встановленні істотних для адміністративної справи обставин або дослідження обставин, не передбачених нормою матеріального права, котра підлягає застосуванню, найчастіше обумовлена неправильним встановленням предмета доказування;

— недоведеність обставин, що мають значення для справи, які адміністративний суд вважає встановленими, має місце в тих випадках, коли факти, що мають важливе значення для адміністративної справи, не підтверджені в рішенні передбаченими законом доказами або підтверджені недостовірними чи суперечливими доказами. Причиною недоведеності

обставин в основному є порушення адміністративним судом правил оцінки доказів;

— невідповідність висновків адміністративного суду обставинам адміністративної справи має місце в тих випадках, коли адміністративний суд на підставі встановлених фактів зробив неправильний висновок про взаємовідносини сторін. Така невідповідність можлива, наприклад, тоді, коли норма матеріального права, що регулює спірні правовідносини, лише в загальній формі визначає обставину, за якої настають ті чи інші наслідки.

Незаконним є рішення адміністративного суду, ухвалене з порушенням або неправильним застосуванням норм матеріального права. Норми матеріального права вважаються порушеними або неправильно застосованими, якщо адміністративний суд:

- а) не застосував закон, який підлягав застосуванню;
- б) застосував закон, який не підлягав застосуванню;
- в) неправильно витлумачив закон.

Незастосування закону, який підлягає застосуванню, має місце в тих випадках, коли адміністративний суд не лише не вказує в рішенні норму права, яка повинна застосовуватись, а й вирішує адміністративну справу з порушенням чинного законодавства. Якщо адміністративний суд не зазначив у рішенні норму матеріального права, яка підлягала застосуванню, проте вирішив спір на підставі чинного законодавства, апеляційна інстанція може внести у нього відповідні зміни, не скасовуючи рішення. Про незастосування закону, який підлягав застосуванню, можна говорити, якщо адміністративний суд застосував нечинний закон чи норму підзаконного акта, що суперечать закону або видані із порушенням чинного законодавства.

Норми матеріального права вважаються порушеними, якщо адміністративний суд застосував закон, який не підлягав застосуванню. Таке порушення має місце, якщо адміністративний суд при вирішенні справи невірно кваліфікував взаємовідносини сторін і застосував не ту норму, котра регулює спірні правовідносини (наприклад, норму сімейного, а не адміністративного права).

Неправильне тлумачення закону допускається адміністративним судом у тих випадках, коли застосовується закон, який хоча і підлягає застосуванню, проте зміст і суть його розуміються невірно, внаслідок чого у рішенні адміністративний суд ро-

бить невірний висновок про права та обов'язки сторін. Подібне порушення може бути допущено, зокрема, при розширеному або обмеженому тлумаченні.

Залежно від конкретних обставин справи невірне тлумачення норм матеріального права може бути підставою до скасування або зміни рішення адміністративного суду першої інстанції.

Вивчення кожного із зазначених видів порушень має як теоретичне, так і практичне значення. Лише чітко з'ясувавши, яке конкретно з наведених у законі порушень допустив адміністративний суд, апеляційна інстанція може правильно викласти в ухвалі мотиви скасування рішення.

Право адміністративного суду апеляційної інстанції на дослідження нових доказів, безумовно, породжує і його право на самостійну їх оцінку і встановлення нових фактів. Право апеляційної інстанції встановлювати нові факти, досліджувати нові докази необхідно закріпити в АПК України. Таким чином, нові факти адміністративний суд апеляційної інстанції вправі буде встановлювати як на підставі наявних у справі доказів, так і на підставі нових доказів, прийнятих для дослідження у визначеному законом порядку.

Встановлення нових фактів і зміна або ухвалення на їх основі нового рішення пов'язані із самостійним дослідженням та оцінкою доказів адміністративним судом апеляційної інстанції. Законом не передбачено, що в адміністративному суді апеляційної інстанції можуть досліджуватись лише певні види нових доказів, а тому допускається дослідження не лише письмових і речових доказів, призначення експертизи, а й допит свідків, не допитаних адміністративним судом першої інстанції.

Право адміністративного суду апеляційної інстанції на ухвалення нового рішення, яке ґрунтується на встановлених ним нових фактах, не означає, що апеляційний суд позбавлений права на передачу адміністративної справи на новий розгляд до адміністративного суду першої інстанції у випадку скасування рішення з мотиву його необґрунтованості.

Вирішення питання про ухвалення нового рішення або направлення адміністративної справи на новий розгляд залежить від конкретних обставин даної справи; кількості й виду нових доказів, які на законній підставі подані в адміністративний суд апеляційної інстанції; можливості їх дослідження цим судом тощо.

При скасуванні рішення адміністративний суд апеляційної інстанції (як раніше адміністративний суд касаційної інстанції) вправі визнати оцінку адміністративного суду першої інстанції, дану в його рішенні показанням допитаних ним свідків, невірною. Разом з тим давати цим показанням іншу оцінку та встановлювати на їх основі нові факти адміністративний суд апеляційної інстанції не вправі, оскільки в цьому випадку буде порушено засаду безпосередності, адже адміністративний суд апеляційної інстанції свідків не допитував. Якщо ж показанням свідків, зафіксованим у протоколі судового засідання, оцінки в рішенні не дано, а сторони в адміністративному суді апеляційної інстанції чи в апеляційній скарзі (поданні), запереченнях та поясненнях на них посилаються на них, то адміністративний суд апеляційної інстанції вправі встановити на їх основі нові факти, оскільки спору про достовірність відомостей немає і роль адміністративного суду апеляційної інстанції у такому разі зводиться, по суті, не до оцінки показань свідків з точки зору їх достовірності або недостовірності, а до перевірки правильності їх закріплення адміністративним судом першої інстанції.

За результатами розгляду адміністративної справи адміністративний суд апеляційної інстанції виносить ухвалу або рішення. Зазначені процесуальні документи викладаються у письмовому вигляді та підписуються усім складом адміністративного суду, який розглянув адміністративну справу.

Апеляційна ухвала за змістом повинна складатися з чотирьох частин: вступної, описової, мотивувальної та резолютивної.

У вступній частині мають бути зазначені: час і місце її ухвалення; назва адміністративного суду, прізвище та ініціали головуючого і суддів; прізвище та ініціали секретаря судового засідання; особи, які беруть участь в адміністративній справі.

В описовій частині ухвали спочатку необхідно коротко викласти зміст заявлених вимог (вимоги позивача, заперечення відповідача, позиція третіх осіб), після цього — зміст резолютивної частини рішення адміністративного суду першої інстанції. Виклавши зміст рішення, слід навести узагальнені доводи апеляційної скарги чи апеляційного подання прокурора; надані додаткові докази; пояснення осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи в адміністративному суді апеляційної інстанції. При викладенні змісту апеляційної скарги (подання)

слід зазначити не лише прохання особи, яка її подала, а й доводи, відповідно до яких вона вважає рішення неправильним.

У мотивувальній частині ухвали адміністративний суд апеляційної інстанції повинен вказати підстави, в силу яких він дійшов висновку про необхідність залишити рішення без зміни, скасувати або змінити його. Відповідним чином слід аргументувати і висновок адміністративного суду про закриття провадження у справі або залишення заяви без розгляду. Висновок про законність (незаконність), обґрунтованість (необґрунтованість) судового рішення адміністративний суд апеляційної інстанції робить на основі аналізу як тих матеріалів, що містяться в адміністративній справі, так і додатково наданих відповідно до чинного законодавства особами, котрі беруть участь в адміністративній справі. Свої висновки він повинен порівняти з висновками, яких дійшов адміністративний суд першої інстанції, що дозволяє з'ясувати питання про їх правильність або неправильність.

Адміністративний суд апеляційної інстанції зобов'язаний викласти у мотивувальній частині ухвали свої міркування щодо правильності застосування адміністративним судом першої інстанції матеріальних та процесуальних норм і послатись на закон, котрим керувався при винесенні ухвали. В ухвалі апеляційна інстанція вправі послатись і на роз'яснення Пленуму Верховного Суду України.

Відхиляючи апеляційну скаргу чи подання, адміністративний суд апеляційної інстанції повинен навести в ухвалі конкретні обставини й факти, що спростовують її доводи. У разі скасування рішення і направлення адміністративної справи на новий розгляд до адміністративного суду першої інстанції в ухвалі адміністративного суду зазначається, в чому полягала неправильність рішення. Відповідно до практики, що склалась, в ухвалі, як правило, зазначається, які обставини адміністративної справи необхідно з'ясувати, які докази слід витребувати, а також які інші дії належить виконати адміністративному суду першої інстанції при новому розгляді.

В резолютивній частині ухвали слід вказати наслідки розгляду апеляційної скарги чи подання. Висновки адміністративного суду повинні узгоджуватись із мотивувальною частиною ухвали і відповідними повноваженнями, наданими адміністративному суду апеляційної інстанції. Як при скасуванні рішення, так і при

залишенні його без змін в резолютивній частині ухвали слід зазначити, рішення якого адміністративного суду і в якій адміністративній справі скасовується або залишається без змін.

У випадку часткового скасування рішення точно вказується, в якій частині воно скасовується, а в якій — залишається без змін. Якщо провадження в адміністративній справі, в якій рішення вже виконано, закривається адміністративним судом апеляційної інстанції, в резолютивній частині ухвали має бути зазначено про поворот виконання рішення.

Ухвала адміністративного суду апеляційної інстанції за апеляційною скаргою (поданням) набирає чинності негайно після її винесення.

Адміністративний суд, який розглядає адміністративну справу в апеляційному порядку, не вправі вирішувати наперед питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, а також про те, яку норму матеріального права має бути застосовано і яке рішення слід постановити при новому розгляді адміністративної справи. Обмеження прав апеляційної інстанції зумовлено дією в адміністративному судочинстві засади незалежності суддів і підкорення їх лише закону (ст. 129 Конституції України).

Апеляційний суд має право скасувати рішення адміністративного суду першої інстанції і ухвалити нове рішення по суті заявлених вимог. У цьому випадку рішення адміністративного суду апеляційної інстанції повинно відповідати цілому ряду вимог, найважливішими з яких є його законність і обґрунтованість.

Обґрунтованим визнається рішення, в якому повно відображені обставини, що мають значення для даної справи, висновки суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджуються достовірними доказами, дослідженими в судовому засіданні.

Рішення є законним у тому випадку, коли адміністративний суд, виконавши всі вимоги адміністративного процесуального законодавства і всебічно перевіривши обставини адміністративної справи, вирішив її відповідно до норм матеріального права, що підлягають застосуванню до даних правовідносин, а за їх відсутності — на підставі закону, що регулює подібні відносини, або виходячи із загальних засад і змісту законодавства¹.

¹ Див.: Пункт 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 29 грудня 1976 р. № 11 «Про судові рішення».

За вимогами законодавства рішення адміністративного суду апеляційної інстанції готує суддя-доповідач. У зв'язку з тим, що судові рішення — це найважливіший акт правосуддя, законом вимагається додержання спеціальних вимог щодо його змісту і викладу. Воно повинно містити чіткі, грамотні, юридично правильні формулювання, без неясних, складних виразів та суджень, які ускладнюють правильне його сприйняття.

Зміст рішення адміністративного суду апеляційної інстанції досить чітко регламентовано законом. В АПК України необхідно навести ті реквізити та відомості, котрі повинні бути наявними в тексті рішення. За загальним правилом рішення адміністративного суду апеляційної інстанції складається із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин.

У вступній частині рішення зазначаються час і місце його ухвалення, назва суду, прізвище та ініціали головуючого, суддів і секретаря судового засідання, осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Описова частина рішення повинна містити: короткий зміст заявлених вимог; посилання на рішення адміністративного суду першої інстанції; узагальнені доводи апеляційної скарги (подання).

У мотивувальній частині рішення наводяться мотиви скасування рішення адміністративного суду першої інстанції і необхідності ухвалення нового рішення, встановлені факти та відповідні правовідносини, порушення прав і свобод, на захист яких спрямоване звернення до апеляційного суду, невиконання зобов'язань або інші підстави до задоволення вимог. Крім того, у цій частині рішення повинно бути посилання на норми матеріального права, якими адміністративний суд керувався при вирішенні спору (назва закону, стаття, її частина, абзац, пункт, підпункт закону, за яким вирішено справу), а також норми процесуального законодавства).

Резолютивна частина рішення містить у собі висновок адміністративного суду про задоволення позову або відмову в задоволенні позову повністю чи частково, а також вказівку на розподіл судових витрат.

Передбачені в АПК України вимоги щодо форми і змісту рішення апеляційної інстанції дають можливість для виготовлення зазначеного процесуального документа у більш короткому викладі з обмеженням виготовлення мотивувальної

частини в повному (розширеному) вигляді. Разом з тим передбачено виготовлення обґрунтування висновків (мотивувальної частини рішення) адміністративного суду у вигляді окремого процесуального документа. Із заявою про виготовлення обґрунтування висновків адміністративного суду можуть звернутися сторони та інші особи, які беруть участь в адміністративній справі, протягом десяти днів, починаючи з дня оголошення рішення. Адміністративний суд (суддя), який розглядав адміністративну справу, протягом десяти днів із дня заявлення вимоги зобов'язаний виготовити зазначений процесуальний документ, який бажано оформити за вимогами, які запропоновані в проекті АПК України [133]. Передбачені строки для звернення та виготовлення обґрунтування висновків адміністративного суду є процесуальними, а тому можуть бути продовжені або поновлені, якщо адміністративний суд знайде для цього підстави.

В АПК України слід передбачити можливість самостійного оскарження в апеляційному порядку не лише рішень, а й ухвал, винесених судами першої інстанції. Адміністративний суд першої інстанції виносить ухвали, як правило, у процесуальних питаннях, що виникають при здійсненні правосуддя в адміністративних справах. Проте на відміну від рішення оскарженню в апеляційному порядку підлягає не кожна ухвала.

В АПК України слід також передбачити, що ухвали адміністративного суду першої інстанції можуть бути оскаржені окремо від рішення адміністративного суду сторонами та іншими особами, якщо вони брали участь в адміністративній справі, у двох випадках:

1) коли винесені ухвали перешкоджають подальшому провадженню адміністративної справи;

2) коли це прямо передбачено законом.

Серед ухвал, які виносяться адміністративним судом першої інстанції, є й такі, що безпосередньо не впливають на правильність вирішення адміністративної справи по суті й оскарження яких до ухвалення рішення не є необхідним. Наприклад, ухвала про відмову у витребуванні того чи іншого письмового доказу не може бути оскаржена до ухвалення рішення, оскільки може виявитися, що він не має відношення до адміністративної справи і без нього адміністративний суд мав достатньо доказів для ухвалення законного й обґрунтованого рішення. Такі ухвали не можуть оскаржуватися окремо від рішення.

Якщо ж сторона або третя особа, котра просила про витребування письмового доказу, вважатиме постановлене рішення неправильним, вона може відповідно до вимог АПК України в апеляційній скарзі вказати на необґрунтовану відмову у витребуванні цього доказу як на одну з підстав того, що постановлене рішення є необґрунтованим, що необхідно вписати в АПК України.

Не підлягають оскарженню окремо від рішення і такі ухвали, які не перешкоджають подальшому рухові адміністративної справи (наприклад, ухвала про прийняття заяви до провадження адміністративного суду, про підготовку адміністративної справи до судового розгляду, про призначення адміністративної справи до розгляду, про відкладення розгляду справи тощо). Якщо сторони та інші особи, які брали участь у розгляді адміністративної справи, вважають такі ухвали неправильними, вони можуть включити свої заперечення проти них в апеляційну скаргу.

Суб'єктами оскарження ухвал адміністративного суду першої інстанції є сторони та інші особи, які брали участь у розгляді адміністративної справи. У випадках, прямо передбачених у законі, апеляційна скарга на ухвалу адміністративного суду першої інстанції може бути подана й іншими учасниками процесу, а також особами, які не є ними. Зокрема, в АПК України, таким правом слід наділити: свідків, оштрафованих або притягнутих адміністративним судом до адміністративної відповідальності з передбачених підстав; експертів, оштрафованих або притягнутих до адміністративної відповідальності; осіб, оштрафованих адміністративним судом; перекладачів, притягнутих до адміністративної відповідальності; службових осіб, оштрафованих адміністративним судом відповідно.

Подача та розгляд апеляційних скарг (апеляційних подань прокурора) на ухвали адміністративного суду першої інстанції здійснюються у порядку, передбаченому для розгляду апеляційних скарг (подань) на рішення адміністративного суду першої інстанції. Разом з тим існують і певні особливості, зумовлені специфікою їх оскарження:

- 1) апеляційні скарги та апеляційні подання прокурора державним митом не оплачуються;
- 2) в окремих випадках строк для подачі скарги обчислюється не з моменту винесення ухвали, а з того дня, коли заінтересована особа ознайомила з її змістом.

Апеляційна інстанція, розглянувши апеляційну скаргу чи апеляційне подання прокурора, має право:

- 1) відхилити скаргу;
- 2) скасувати ухвалу й передати питання на розгляд адміністративного суду першої інстанції; змінити або скасувати ухвалу і вирішити питання по суті.

Ухвали апеляційної інстанції за апеляційними скаргами (поданнями), поданими на ухвали адміністративного суду першої інстанції, набирають чинності негайно після їх винесення.

7.2. КАСАЦІЙНИЙ ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Можливість перевірки законності адміністративних судових рішень у касаційному порядку є додатковою гарантією захисту суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів громадян, юридичних осіб і держави. Завдання адміністративного суду касаційної інстанції не обмежується лише перевіркою законності адміністративних судових рішень, які набрали чинності, та виправленням судових помилок. Особливе значення має пов'язана з розглядом конкретних адміністративних справ діяльність адміністративного суду касаційної інстанції по спрямуванню судової практики, забезпеченню суворого та неухильного додержання адміністративними судами норм матеріального та процесуального права, однакового та правильного застосування законодавства.

Перегляд адміністративних судових рішень у касаційному порядку можливий лише за касаційною скаргою чи касаційним поданням осіб, що передбачаються в проекті АПК України [133].

Підставами касаційного перегляду є неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального права чи істотне порушення норм процесуального права, якщо це призвело або могло призвести до неправильного вирішення справи.

Таким чином, можна дійти висновку, що касаційне провадження в адміністративних справах як стадія судового адміністративного процесу є сукупністю процесуальних відносин, що складаються між адміністративним судом касаційної інстанції та особами, які беруть участь в адміністративній справі, з метою перевірки законності рішень і ухвал місцевих та апеляційних

судів. Адміністративними судами касаційної інстанції слід визначити Вищий адміністративний суд України, Верховний Суд України в порядку, запропонованому в проекті АПК України.

Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку можуть бути перевірені постанови та ухвали апеляційного адміністративного суду, винесені ним в апеляційному порядку. Верховним Судом України в касаційному порядку можуть бути переглянуті адміністративні судові рішення апеляційного адміністративного суду, ухвалені ним як судом першої інстанції, та в порядку повторної касації — постанови (ухвали) Вищого адміністративного суду України.

Адміністративний суд касаційної інстанції повинен перевіряти правильність застосування місцевим адміністративним судом чи апеляційним адміністративним судом норм матеріального або процесуального права і не вправі встановлювати або вважати доведеними обставини (факти), що не були встановлені в адміністративному судовому рішенні чи відкинуті відповідним адміністративним судом, а також вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими.

Якщо адміністративні судові рішення ухвалені на підставі порушень закону, на який не було посилання в касаційній скарзі, адміністративний суд касаційної інстанції застосовує належний закон.

Адміністративний суд касаційної інстанції перевіряє законність судових рішень лише в межах вимог, заявлених у місцевому адміністративному суді чи в апеляційному адміністративному суді [133, ст. 326].

При розгляді адміністративної справи в касаційному порядку адміністративний суд касаційної інстанції, як уже зазначалося, перевіряє правильність застосування і тлумачення норм матеріального і процесуального права адміністративними судами першої та апеляційної інстанцій за наявними в адміністративній справі матеріалами у межах доводів касаційної скарги, а також у межах вимог, заявлених в адміністративному суді першої інстанції.

Адміністративний суд касаційної інстанції відхиляє касаційну скаргу, якщо доводи, викладені в зазначених процесуальних документах, відповідно до закону не тягнуть за собою перегля-

ду адміністративних судових рішень, тобто, якщо немає підстав для визнання адміністративних судових актів незаконними.

До безумовних підстав скасування адміністративних судових рішень в усіх випадках слід віднести:

а) розгляд адміністративної справи неправомочним суддею або складом адміністративного суду;

б) ухвалення і підписання адміністративного судового рішення не тим складом адміністративного суду, який розглянув адміністративну справу;

в) розгляд адміністративної справи за відсутності будь-кого з осіб, що беруть участь у цій справі, не повідомлених про час і місце судового адміністративного засідання;

г) вирішення адміністративним судом питання про права та обов'язки осіб, які не були залучені до участі в адміністративній справі [133, ст. 239].

Інші випадки порушення або неправильного застосування норм процесуального права (умовні підстави для скасування адміністративних судових рішень) можуть бути підставою для скасування адміністративних судових актів лише у тому разі, коли ці порушення призвели до неправильного вирішення адміністративної справи. Питання про те, чи призвело допущене адміністративним судом процесуальне порушення до неправильного вирішення адміністративної справи, а отже, і до скасування адміністративного судового рішення, вирішується касаційною інстанцією в кожному конкретному випадку при розгляді касаційної скарги (касаційного подання прокурора). Одне й те ж процесуальне порушення залежно від обставин адміністративної справи може мати різні процесуальні наслідки і не завжди призводить до скасування рішення. За загальним правилом не може бути скасовано правильне по суті рішення адміністративного суду з одних лише формальних міркувань.

Сторони судового адміністративного процесу та інші учасники судового адміністративного процесу повинні мати право подати касаційну скаргу на рішення і ухвали адміністративного суду першої інстанції, що були предметом розгляду адміністративного суду апеляційної інстанції, а також на постанови і ухвали адміністративного суду апеляційної інстанції. Касаційну скаргу мають право подати також особи, яких не було залучено до участі в адміністративній справі, якщо адміністративний суд ухвалив рішення, що стосується їх прав і обов'язків.

Право касаційного оскарження рішень надається законом заявнику, відповідачу, третім особам, а також усім іншим особам, які беруть участь в адміністративній справі. Таким правом наділений також прокурор, який представляє інтереси громадянина або держави в адміністративному суді [133, ст.ст. 80, 312].

Залучені або допущені до процесу сторони та інші особи вправі оскаржувати у касаційному порядку рішення незалежно від фактичної участі у судовому розгляді.

Судовий представник (адвокат, юрисконсульт тощо) вправі подати касаційну скаргу на рішення, якщо таке повноваження спеціально обумовлено в довіреності, виданій особою, яку він представляє [133, ст. 314].

На практиці виникають випадки, коли суддя не приймає скаргу, подану договірним представником. Такі дії можуть бути визнані правильними лише в тих випадках, коли скарга підписана представником, який не має на це спеціального повноваження. За наявності такого повноваження скарга може бути підписана представником. До касаційної скарги, підписаної представником, мають бути долучені довіреність або інший документ, що підтверджує його повноваження, якщо в адміністративній справі такого документа немає. Однак якщо скаргу підписано стороною або іншою особою, яка бере участь в адміністративній справі, то представник може подати її до адміністративного суду, маючи загальні повноваження.

Законним представникам для подачі касаційної скарги спеціальних повноважень не потрібно. Вони можуть учиняти від імені осіб, котрих представляють, будь-які процесуальні дії, право на вчинення яких належить таким особам, у тому числі самостійно оскаржувати рішення, не маючи спеціальної довіреності [133, ст. 314].

Касаційна скарга може бути подана протягом одного місяця з дня оголошення постанови (ухвали) адміністративного суду апеляційної інстанції. У разі пропуску строку на касаційне оскарження з причин, визнаних адміністративним судом поважними, суд за заявою особи, яка подала скаргу, може поновити цей строк, але не більше як у межах шести місяців з дня виникнення права на касаційне оскарження. Про поновлення строку на касаційне оскарження адміністративним судом першої інстанції виноситься ухвала [133, ст. 313].

Встановлений законодавством строк на оскарження не може бути скорочений або продовжений адміністративним судом. Особам, які пропустили строк на подачу скарги (подання) з причин, визнаних адміністративним судом поважними, пропущений строк може бути поновлено. Заява про поновлення пропущеного строку подається і розглядається в порядку, який необхідно передбачити в АПК України. Скарга чи подання, подані після закінчення зазначених строків, залишаються без розгляду, якщо адміністративний суд не знайде підстав для їх поновлення.

Ухвала адміністративного суду про відмову поновити пропущений строк на оскарження може бути оскаржена до адміністративного суду апеляційної інстанції.

На нашу думку, процесуальним правом повинні бути чітко регламентовані не лише строки, а й порядок подачі касаційних скарг (касаційних подань прокурора). Зокрема, слід встановити, до якого адміністративного суду слід оскаржити судові адміністративні рішення, що набрало чинності, а до якого органу необхідно подати скаргу.

В АПК України слід встановити, що касаційна скарга подається в письмовому вигляді із зазначенням:

- 1) назви адміністративного суду, до якого подається касаційна скарга;
- 2) найменування адміністративного суду, судові рішення якого оскаржується, номеру справи та дат прийняття рішення або ухвали;
- 3) найменування особи, яка подає касаційну скаргу, або іншої сторони у справі;
- 4) копії постанови чи ухвали адміністративного апеляційного суду, які оскаржуються;
- 5) мотивів незгоди з ухваленим рішенням та посилання на конкретні закони чи інші нормативно-правові акти, які адміністративний суд порушив або неправильно застосував;
- 6) чітко сформульованого клопотання особи, яка звернулася з касаційною скаргою, по суті скарги із зазначенням того, що судові рішення оскаржується в цілому чи оскаржуються окремі його частини, з посиланням на останні;
- 7) переліку документів, що додаються до скарги.

До касаційної скарги додаються квитанція про сплату державного мита в розмірі 50 відсотків суми, що підлягає сплаті під

час подання заяви до адміністративного суду, та інші документи або їх копії, які, на думку особи, котра подає касаційну скаргу, необхідні для правильного вирішення адміністративної справи.

Касаційна скарга надсилається в кількості примірників, що дорівнює кількості осіб, які брали участь у розгляді адміністративної справи. До кожного примірника касаційної скарги додаються копії всіх документів, доданих до касаційної скарги.

Особа, яка подала касаційну скаргу, повинна зазначити в ній, чи бажає вона взяти участь у судовому засіданні щодо касаційного перегляду оскаржуваного нею судового адміністративного рішення. Якщо ця особа у касаційній скарзі не заявила про своє бажання брати участь у судовому засіданні, то вважається, що вона цього не бажає.

Касаційну скаргу підписує особа, яка її подає, або її представник чи захисник, які мають довіреність на ведення адміністративної справи у касаційному адміністративному суді. Якщо касаційну скаргу подає представник, то в ній зазначаються ім'я, по батькові та прізвище, місце постійного проживання або місцезнаходження (поштова адреса, вид і номер засобу зв'язку) особи, в інтересах якої вона подається, а також довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження особи, яка її подає, якщо це не було зроблено у відповідному адміністративному суді, рішення якого оскаржується. Довіреності або інші документи, що підтверджують повноваження представника, котрі були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому порядку, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Касаційну скаргу має бути складено в письмовій формі, надруковано чітким машинописним шрифтом і надано адміністративному суду з її копіями та копіями додаткових матеріалів у кількості примірників відповідно до числа осіб, які брали участь у справі. Обов'язковою умовою для подачі скарги (подання) повинна бути оплата її державним митом, що підтверджується відповідними документами, передбаченими Декретом Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7—93 «Про державне мито». У разі, коли згідно із зазначеним Декретом особа була звільнена від сплати державного мита, до скарги (подання) приєднуються документи, якими це підтверджується.

В АПК України необхідно також визначити вимоги щодо форми і змісту касаційної скарги, бо це має юридичне значення.

Їх недодержання потягне за собою настання процесуальних наслідків. Якщо зазначені процесуальні документи будуть подані з порушенням вимог закону, суддя зобов'язаний залишити їх без руху і надати строк для виправлення недоліків. У разі, коли особа, яка подала скаргу (подання), у встановлений строк виконає вимоги адміністративного суду, зазначені в ухвалі про залишення скарги (подання) без руху, то скарга або подання вважаються поданими в день їх первісної подачі до адміністративного суду. Невиконання вимог суду в установлений ним строк є підставою вважати зазначені процесуальні документи неподаними з поверненням їх відповідним особам.

Проект АПК України пропонує, щоб адміністративний суд не пізніше десяти днів з дня отримання належно оформленої касаційної скарги надсилав її копії та додані матеріали учасникам судового адміністративного процесу і встановлював строк, протягом якого вони можуть надати пояснення на касаційну скаргу. Якщо учасник судового адміністративного процесу бажає брати участь у судовому засіданні, він повинен заявити про це в поясненні на касаційну скаргу. Якщо учасник судового адміністративного процесу не заявив у поясненні на касаційну скаргу про своє бажання брати участь у судовому засіданні, то вважається, що він цього не бажає.

На нашу думку, пояснення на касаційну скаргу та запити адміністративного суду касаційної інстанції повинні містити:

1) вказівку на Вищий адміністративний суд України чи Верховний Суд України як на адресата;

2) прізвище, ім'я та по батькові особи, яка подає скаргу, поштову адресу, вид, номер засобів зв'язку, повну назву юридичної особи та її місцезнаходження, вказівку та процесуальний статус учасника судового процесу;

3) посилання на рішення адміністративного суду, щодо якого подано скаргу та на яке дається пояснення, номер адміністративної справи;

4) вказівку на те, визнає учасник судового адміністративного процесу скаргу чи заперечує проти неї;

5) обґрунтовані заперечення на вимоги та пояснення касаційної скарги, а також обставини і закон, якими учасник судового адміністративного процесу обґрунтовує свої заперечення.

Пояснення на касаційну скаргу підписується учасником судового адміністративного процесу чи його представником

(захисником), право якого повинно бути підтверджено в порядку, котрий необхідно визначити в АПК України. Пояснення на касаційну скаргу надсилається в адміністративний суд касаційної інстанції з копіями відповідно до кількості учасників судового адміністративного процесу. У необхідних випадках адміністративний суд касаційної інстанції може встановити учасникам судового адміністративного процесу строк для надання письмового пояснення на запити адміністративного суду по касаційній скарзі.

Справи з касаційними скаргами надходять до суду касаційної інстанції через канцелярію суду, де їх реєструють, оформлюють і передають в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач перевіряє відповідність касаційної адміністративної скарги вимогам, які слід предбачити в АПК України, і на підставі доданих до неї документів із адміністративної справи готує її на попередній розгляд.

На нашу думку, подання касаційної адміністративної скарги може мати місце, якщо:

1) наведені в скарзі доводи дають підстави припустити, що неправильне застосування адміністративним судом норм процесуального права тягне за собою скасування ухваленого рішення;

2) у провадженні відповідного адміністративного суду знаходиться допущена до касаційного розгляду адміністративна справа аналогічного характеру;

3) адміністративний суд допустив інше застосування закону, ніж адміністративний суд касаційної інстанції під час розгляду адміністративної справи аналогічного характеру;

4) адміністративна справа розглянута апеляційним адміністративним судом по першій інстанції.

Адміністративний суд може допустити справу до касаційного розгляду, якщо оскаржуване рішення має важливе значення для забезпечення однакового застосування закону адміністративними судами України, а також якщо наведені в скарзі доводи дають підстави припустити, що неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального або процесуального права призвело чи могло призвести до неправильного вирішення справи [133, ст. 316].

При наявності підстав, які необхідно зазначити в АПК України, справа передається на розгляд колегії суддів в усному

судовому засіданні. Про передачу справи на розгляд в усному судовому засіданні виноситься ухвала, в якій визначаються час і місце розгляду адміністративної справи, вона підписується всім складом адміністративного суду, а справа передається судді-доповідачу для підготовки судового розгляду.

У попередньому судовому засіданні суддя-доповідач доповідає колегії суддів у складі трьох професійних суддів про проведені підготовчі дії та обставини адміністративної справи.

В такому випадку адміністративна справа розглядається колегією з трьох суддів без виклику учасників судового адміністративного процесу. У разі відсутності підстав адміністративний суд виносить ухвалу про відмову в допуску касаційної адміністративної скарги. Ухвала підписується всім складом адміністративного суду і оскарженню не підлягає, про що повідомляється особа, яка подала касаційну скаргу.

Якщо адміністративна справа передана на розгляд колегії з п'яти суддів, адміністративний суд може зупинити виконання відповідних рішень до закінчення касаційного провадження [133, ст. 322].

При підготовці справи до усного судового розгляду суддя-доповідач готує доповідь, в якій викладає обставини адміністративної справи. Виготовлена доповідь передається суддям судової колегії. У касаційному порядку адміністративна справа розглядається колегією з п'яти суддів. Головуючий відкриває судові засідання і оголошує, яка адміністративна справа, за чиею скаргою та на рішення якого адміністративного суду розглядається, а також з'ясовує, хто з учасників судового адміністративного процесу з'явився, встановлює їх особу, а також повноваження представників і адвокатів, після чого оголошує склад адміністративного суду, прізвище перекладача і роз'яснює учасникам судового адміністративного процесу їх право заявляти відводи та інші процесуальні права і обов'язки.

Заявлені відводи, а також клопотання і заяви учасників судового адміністративного процесу з усіх питань, пов'язаних з розглядом адміністративної справи в касаційній інстанції, вирішуються адміністративним судом після заслухання думки інших учасників судового адміністративного процесу в порядку, який пропонується в проекті АПК України [133, ст. 322].

Адміністративний суд може відкласти розгляд адміністративної справи у разі неявки у судові засідання учасника судово-

го адміністративного процесу, про якого немає відомостей, що йому вручено повідомлення, або за його клопотанням, коли повідомлені ним причини неявки будуть визнані судом поважними. Неявка сторони або інших учасників судового адміністративного процесу, повідомлених про час і місце розгляду справи, не перешкоджає розгляду справи.

Суддя-доповідач, як правило, доповідає зміст оскаржуваного рішення адміністративного суду та доводи касаційної скарги. Сторони, інші учасники судового адміністративного процесу дають свої пояснення. Першою дає пояснення сторона, яка подала касаційну скаргу. Якщо рішення оскаржили обидві сторони, першим дає пояснення суб'єкт звернення. Адміністративний суд може обмежити тривалість судових дебатів, встановлюючи для всіх учасників процесу рівний проміжок часу, про що він повинен оголосити на початку судового засідання.

У своїх поясненнях сторони, інші учасники судового адміністративного процесу мають право наводити тільки ті доводи, які стосуються підстав касаційного розгляду справи. Після пояснення учасників судового адміністративного процесу адміністративний суд касаційної інстанції ухвалює постанову (ухвалу). При ухваленні постанови (ухвали) адміністративного суду ніхто не має права бути присутнім, крім складу адміністративного суду в даній справі. У разі необхідності при розгляді адміністративної справи в касаційному порядку може бути оголошена перерва або розгляд її відкладено. Новий розгляд справи в касаційному порядку після її відкладення починається заново.

Осіб, які можуть брати участь в адміністративній справі, повідомляють про час і місце її розгляду шляхом надіслання повідомлення. Адміністративні судові рішення переглядаються в касаційному порядку з додержанням основних засад судового адміністративного процесу: здійснення правосуддя виключно судом, рівність усіх учасників судового процесу перед законом та судом, колегіальність розгляду справ, законність, змагальність, гласність судового процесу тощо. Деякі з перелічених і не перелічених засад діють при розгляді справ у касаційному порядку не повною мірою. Це, зокрема, стосується таких засад, як безпосередність, усність.

Керівництво ходом судового розгляду покладається на головуючого. Функції головуючого при розгляді адміністративної справи в касаційному порядку виконуються, як правило, голо-

вою судової палати, а в разі його відсутності — заступником голови судової палати. Як і при розгляді справи в адміністративному суді першої інстанції, на головуючого в касаційній інстанції покладається обов'язок по створенню обстановки, яка сприяє забезпеченню додержання не лише процедури розгляду адміністративної справи, а й культури судового адміністративного процесу. Розпорядження головуючого є обов'язковими для всіх учасників судового адміністративного процесу, а також для осіб, присутніх у залі засідання. Учасники процесу — особи, які беруть участь у справі, їхні представники, перекладачі — вправі висловлювати свої заперечення щодо дій головуючого. Такі заперечення розглядаються усім складом палати, при цьому судді палати вправі одержати від головуючого пояснення його дій. Особи, які беруть участь в адміністративній справі, представники, перекладачі звертаються до адміністративного суду та дають свої пояснення стоячи. Відступлення від цього правила допускається з дозволу головуючого.

Особі, яка порушує порядок під час розгляду адміністративної справи, головуючий від імені адміністративного суду робить зауваження. У разі непадкорення розпорядженню головуючого або порушення порядку під час судового засідання до винних осіб можуть бути застосовані відповідні заходи, що необхідно передбачити в АПК України.

Головуючий відкриває судові засідання, оголошує, яка адміністративна справа розглядається, за чиєю скаргою чи поданням та на рішення якого адміністративного суду. При цьому перевіряє, чи надіслані особам, що брали участь в адміністративній справі, повідомлення про час і місце її розгляду, хто із зазначених осіб або їхніх представників з'явився, встановлює їх особу, а також повноваження представників та адвокатів.

Після цього головуючий оголошує склад адміністративного суду, який розглядає адміністративну справу, прізвище перекладача і роз'яснює особам, які беруть участь в адміністративній справі, їх процесуальні права та обов'язки: право відводу складу суддів палати; право позивача відмовитися від заявленого позову; право сторін укласти мирову угоду; право на відмову від касаційної скарги (касаційного подання прокурора) і закриття у зв'язку з цим касаційного провадження; обов'язок добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами [133, ст. 324].

Погоджена із суддями палати тривалість часу для надання пояснень особами, які беруть участь в адміністративній справі, доводиться головуючим до відома на початку судового засідання, після роз'яснення процесуальних прав і обов'язків. При цьому для всіх учасників судового адміністративного процесу встановлюється рівний проміжок часу. Заявлені відводи, а також клопотання і заяви осіб, які беруть участь в адміністративній справі, з усіх питань, пов'язаних із розглядом адміністративної справи, вирішуються судовою палатою після заслуховування думки інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Неявка у судове засідання осіб, які беруть участь в адміністративній справі, повідомлених у встановленому законом порядку про час і місце розгляду адміністративної справи, не перешкоджає її розгляду. Водночас адміністративний суд може відкласти розгляд адміністративної справи в разі неявки в судове засідання особи, яка бере у ній участь, щодо якої немає відомостей, що їй вручено повістку, або за її клопотанням, коли повідомлені нею причини неявки будуть визнані адміністративним судом поважними. Зазначене правило повною мірою застосовується і щодо інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Розгляд касаційної скарги по суті розпочинається доповіддю судді-доповідача. Чітко й повно викладена доповідь у справі не лише дає потрібний напрямок перевірки законності рішення адміністративного суду першої чи апеляційної інстанції, а й допомагає особам, присутнім у залі засідання, краще зрозуміти все, що відбувається.

Пояснення осіб, які беруть участь в адміністративній справі та з'явилися у судове засідання, судова палата заслуховує після доповіді адміністративної справи. При цьому зазначені особи вправі наводити лише ті доводи, які стосуються підстав касаційного розгляду адміністративної справи.

В АПК України слід установити черговість надання пояснень: першою дає пояснення сторона, що подала касаційну скаргу; якщо рішення оскаржили обидві сторони, першим дає пояснення заявник. Інші особи, які беруть участь в адміністративній справі, дають пояснення у послідовності, встановленій для сторін. Судді палати вправі ставити запитання будь-кому з осіб, які беруть участь у розгляді справи.

Вислухавши пояснення осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, та дослідивши її матеріали, судова палата в нарадчій кімнаті ухвалює відповідне рішення, яке оголошується за правилами, які потрібно передбачити в АПК України.

Усі питання в адміністративному суді касаційної інстанції вирішуються суддями більшістю голосів і жоден із них не має права утримуватися від висловлення думки щодо обговорювання питань та правильності оскаржуваного рішення. У разі необхідності при розгляді адміністративної справи може бути оголошено перерву або відкладено розгляд. Новий розгляд справи після її відкладення починається заново.

На нашу думку, необхідно чітко визначити компетенцію касаційного адміністративного суду. Розглядаючи адміністративну справу за касаційною скаргою, адміністративний суд касаційної інстанції наділений наступною компетенцією:

- 1) винести ухвалу про відхилення касаційної скарги;
- 2) винести ухвалу про повне або часткове скасування оскарженого судового адміністративного рішення і адміністративну справу направити відповідно на новий розгляд в адміністративний суд першої або апеляційної інстанції;
- 3) винести ухвалу про скасування оскарженого рішення і залишити в силі судове адміністративне рішення, що було помилково скасовано адміністративним судом апеляційної інстанції;
- 4) винести ухвалу про скасування судових адміністративних рішень і закрити провадження у справі або залишити заяву без розгляду;
- 5) скасувати рішення і ухвалити нове рішення або змінити рішення, не передаючи справу на новий розгляд.

В АПК України слід врахувати, що суд касаційної інстанції ухвалює судове адміністративне рішення і жоден із суддів не має права утримуватися від висловлювання думки щодо обговорюваних питань та правильності оскарженого рішення. Постанова або ухвала адміністративного суду касаційної інстанції виготовляється суддею-доповідачем і підписується головуючим та всіма суддями колегії. Судді не мають права розголошувати обговорення суті адміністративної справи у нарадчій кімнаті.

В ухвалі адміністративного суду касаційної інстанції слід зазначити:

- 1) час і місце її винесення;

- 2) назву адміністративного суду, прізвище і ініціали головуючого та суддів;
- 3) учасників судового адміністративного процесу;
- 4) короткий зміст заявлених вимог;
- 5) посилання на рішення адміністративного суду першої та апеляційної інстанцій;
- 6) узагальнені доводи касаційної скарги;
- 7) мотиви адміністративного суду касаційної інстанції і посилання на закон, яким він керувався;
- 8) наслідки розгляду касаційної скарги, які формулюються у резолютивній частині.

При відхиленні касаційної скарги в ухвалі слід зазначити мотиви відхилення касаційної скарги.

У разі скасування судових адміністративних рішень і направлення адміністративної справи на новий розгляд в ухвалі також слід зазначити, у чому полягала неправильність судових рішень.

У постанові адміністративного суду касаційної інстанції слід зазначити:

- 1) час і місце її ухвалення;
- 2) назву адміністративного суду, прізвище і ініціали головуючого та суддів;
- 3) учасників судового процесу;
- 4) короткий зміст заявлених вимог;
- 5) посилання на рішення адміністративного суду першої та апеляційної інстанції, встановлені факти і визначені відповідно до них правовідносини;
- 6) узагальнені доводи касаційної скарги;
- 7) мотиви скасування або зміни судових рішень і ухвалення нового рішення;
- 8) наявність порушення прав і свобод, на захист яких надіслана до адміністративного суду скарга, чи невиконання зобов'язань або інші підстави щодо задоволення вимог;
- 9) назву, статтю, її частину, абзац, пункт, підпункт закону або нормативно-правового акта, за якими вирішено справу, норми процесуального закону, якими адміністративний суд керувався;
- 10) висновок адміністративного суду про скасування або зміну рішення, задоволення позову або відмову в скарзі повністю чи частково, вказівку на розподіл судових витрат.

Рішення та їх копії видаються учасникам судового адміністративного процесу адміністративним судом касаційної інстанції або адміністративним судом першої інстанції, де зберігається адміністративна справа.

Співучасники та треті особи без самостійних вимог можуть не лише особисто оскаржити судові адміністративні рішення, а й приєднатися до касаційної скарги, поданої особою, на стороні якої вони виступали. Така форма оскарження не має самостійного характеру, однак їй властива певна специфіка. Право на приєднання до поданої скарги можливе лише в межах строку на касаційне оскарження, а заява про приєднання державним митом не оплачується. Таким чином, в окремих випадках право на приєднання може бути реалізовано в адміністративних справах, які не були предметом апеляційного розгляду, до моменту виходу суду касаційної інстанції до нарадчої кімнати.

У зазначених випадках заява про приєднання може бути викладена і в усній формі. Разом з тим треті особи у заяві про приєднання не вправі ставити інші вимоги, ніж у касаційній скарзі. Якщо такі вимоги все ж містяться у ній, заяву слід розглядати як самостійну касаційну адміністративну скаргу, що може бути подана в адміністративний суд на загальних підставах.

Наприклад, якщо в заяві про приєднання до скарги третя особа просить скасувати рішення, а в касаційній скарзі міститься вимога про його зміну, то таку заяву слід розглядати як самостійну касаційну скаргу, що повинна бути оплачена державним митом, подана до адміністративного суду в строк та в порядку, встановлених законом.

Відкликання скарги (подання) є правом особи, яка її подала, а тому адміністративний суд в усіх випадках зобов'язаний вчинити відповідні процесуальні дії та позитивно вирішити це питання. Мотиви відкликання для адміністративного суду значення не мають, а особи, які заявили таке клопотання, не зобов'язані наводити їх в адміністративному суді. Заява про відкликання скарги (подання) подається до адміністративного суду у письмовій формі, оскільки в касаційному провадженні іншої форми звернення до адміністративного суду не передбачено.

У випадках надходження заяви про відкликання скарги (подання) в період знаходження справи в адміністративному суді першої інстанції питання про відкликання вирішується цим

адміністративним судом, про що виноситься ухвала, а скарга (подання) повертається особі, яка її подала.

Після проведення усіх дій, що віднесені законом до виключної компетенції суду першої інстанції, адміністративна справа з касаційною скаргою чи касаційним поданням прокурора надсилається адміністративним судом першої інстанції до касаційного адміністративного суду.

Загальні правила щодо меж розгляду адміністративної справи адміністративним судом касаційної інстанції необхідно сформулювати в АПК України, передбачивши, що:

а) суд касаційної інстанції перевіряє лише законність судових рішень, тобто правильність застосування норм матеріального або процесуального права;

б) перевірку законності судових адміністративних рішень здійснює у межах доводів касаційної скарги першої інстанції;

в) перевірку законності судових адміністративних рішень реалізує лише на підставі наявних в адміністративній справі матеріалів;

г) не вправі встановлювати або вважати доведеними обставини (факти), що не були встановлені в рішенні чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими;

д) не досліджує нових доказів.

Із введенням в судовий адміністративний процес інституту касації та встановленням процедури розгляду адміністративних справ у касаційному порядку виникло питання: чи повинен адміністративний суд, який розглядає адміністративну справу в касаційному провадженні, перевіряти обґрунтованість оскарженого рішення?

В АПК України однозначно необхідно визначити, що рішення суду повинно бути законним і обґрунтованим. Поняття «законність рішення» та «обґрунтованість рішення» тісно пов'язані між собою, а відмінності між ними досить умовні. У широкому розумінні будь-яке необґрунтоване рішення не може бути визнано законним. Як роз'яснено у п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 29 грудня 1976 р. № 11 «Про судові рішення», рішення є законним тоді, коли суд, виконавши усі вимоги адміністративного процесуального права і всебічно перевіrivши обставини, вирішив справу згідно з нормами матеріального права, що підлягають застосуванню до даних право-

відносин, а за їх відсутності — на підставі закону, що регулює подібні відносини, або виходячи із загальних засад і змісту законодавства України.

Обґрунтованим визнається рішення, в якому повно відображені обставини, що мають значення для даної адміністративної справи, висновки адміністративного суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджуються достовірними доказами, дослідженими у судовому засіданні.

Як вбачається з наведеного вище роз'яснення, деякі категорії законності та обґрунтованості збігаються. Цей збіг стосується вимог про точне додержання норм процесуального права при розгляді й вирішенні судами адміністративних справ (при наданні, дослідженні, оцінці доказів і встановленні на їх основі обставин справи).

Таким чином, адміністративний суд, який розглядає адміністративну справу у касаційному порядку, повинен приділяти увагу фактичній стороні справи, однак лише через призму критеріїв законності ухваленого рішення — шляхом перевірки додержання адміністративними судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального і процесуального права, котрі встановлюють правила доказування; розподілу обов'язків доказування; належності та допустимості доказів; порядку збирання, надання і дослідження доказів тощо. Наприклад, на підставі ст. 62 Конституції України при здійсненні правосуддя не допускається використання доказів, одержаних незаконним шляхом. Отже, якщо адміністративний суд ухвалить рішення на підставі таких доказів, то він порушить норми процесуального права, якими регламентуються порядок одержання доказів. Зазначене порушення повинно бути визнано істотним у разі, коли на основі таких доказів встановлені фактичні обставини адміністративної справи, оскільки це дає підстави вважати, що воно призвело до неправильного вирішення адміністративної справи.

Законом врегульовано порядок і строки проведення первинних процесуальних дій адміністративним судом касаційної інстанції, які передують розгляду адміністративної справи складом судової палати. Адміністративна справа, що надійшла до адміністративного суду касаційної інстанції, передається в порядку черговості судді-доповідачу, який протягом десятиденного строку не лише встановлює наявність касаційних підстав

для перегляду адміністративної справи, а й перевіряє виконання адміністративним судом першої інстанції комплексу процесуальних дій, які слід передбачити в АПК України.

Суддею-доповідачем не може бути суддя, який раніше брав участь у вирішенні цієї справи в апеляційному суді першої та апеляційної інстанції.

В АПК України необхідно записати, що справа обов'язково переглядається складом судової палати, якщо: наведені у скарзі доводи містять ознаки неправильного застосування адміністративним судом норм процесуального права, що тягне за собою скасування ухваленого рішення; в касаційному провадженні знаходиться справа аналогічного характеру; адміністративний суд допустив інше застосування закону, ніж касаційна інстанція при розгляді адміністративної справи аналогічного характеру; адміністративна справа по першій інстанції розглянута апеляційним судом. Крім зазначених підстав адміністративна справа може бути передана на розгляд усього складу судової палати, якщо оскаржуване рішення має важливе значення для забезпечення однакового застосування закону адміністративними судами України, а також якщо наведені у скарзі доводи дають підстави для висновку, що неправильне застосування адміністративними судами норм матеріального або процесуального права призвело або могло призвести до неправильного вирішення адміністративної справи.

Адміністративна справа, передана колегією суддів для розгляду складом судової палати, разом із підготовленою доповіддю судді-доповідача розглядається усім складом палати або не менше ніж двома третинами суддів судової палати.

Дата розгляду адміністративної справи визначається з таким розрахунком, щоб судді палати мали достатній час для ознайомлення з підготовленою суддею-доповідачем доповіддю та матеріалами справи.

В АПК України слід врахувати компетенцію судової палати:

- 1) відхилити касаційну скаргу;
- 2) повністю або частково скасувати судові адміністративні рішення і направити справу на новий розгляд до адміністративного суду першої чи апеляційної інстанції;
- 3) скасувати оскаржуване рішення та залишити в силі судові адміністративні рішення, що було помилково скасовано адміністративним судом апеляційної інстанції;

4) скасувати судові адміністративні рішення і закрити провадження в адміністративній справі або залишити заяву без розгляду;

5) змінити рішення по суті адміністративної справи, не передаючи її на новий розгляд.

Зупинимося більш детально на компетенції адміністративного суду касаційної інстанції. Адміністративний суд касаційної інстанції скасовує адміністративні судові акти повністю або частково, якщо адміністративний суд першої чи апеляційної інстанції неправильно застосував або неправильно витлумачив норми матеріального права чи допустив істотні порушення норм процесуального права, що потягло за собою ухвалення незаконного рішення або ухвали суду. У випадку скасування судового рішення суд касаційної інстанції направляє справу на новий розгляд до суду першої або апеляційної інстанції. В цьому разі в ухвалі касаційної інстанції зазначається, в чому полягала неправильність судових рішень.

Згідно з повноваженнями адміністративного суду касаційної інстанції при скасуванні ухвали адміністративного суду апеляційної інстанції адміністративну справу може бути передано на новий апеляційний розгляд, якщо апеляційна інстанція допустила істотні порушення порядку провадження в адміністративних справах, які позбавили її можливості належним чином перевірити законність та обґрунтованість рішення і доводи апеляційної скарги. До істотних порушень норм процесуального права, які спричиняють скасування апеляційної ухвали і передачу адміністративної справи на новий розгляд до адміністративного суду апеляційної інстанції, можна віднести:

1) незазначення мотивів, з яких адміністративний суд апеляційної інстанції дійшов свого висновку, і посилання на закон, яким він керувався;

2) неправильну відмову адміністративного суду апеляційної інстанції стосовно дослідження нових доказів, що були надані особами, які оскаржують судові адміністративні рішення, і на які є посилання в апеляційній скарзі чи апеляційному поданні прокурора;

3) порушення вимог процесуального права при дослідженні апеляційною інстанцією нових доказів.

Усунути такі порушення адміністративний суд касаційної інстанції не вправі, тому адміністративна справа направляється на новий розгляд.

Адміністративний суд касаційної інстанції вправі постановити ухвалу про скасування оскаржуваного рішення і залишення в силі судового адміністративного рішення, що було помилково скасовано судом апеляційної інстанції. Це має місце у тих випадках, коли суд касаційної інстанції визнає, що одне з ухвалених рішень є законним, а інше підлягає скасуванню. Наприклад, адміністративний суд касаційної інстанції скасовує ухвалу адміністративного суду апеляційної інстанції, якою було безпідставно скасовано рішення адміністративного суду першої інстанції, і залишає останнє в силі.

Крім того, адміністративний суд касаційної інстанції вправі скасувати оскаржуване рішення і закрити провадження у порушеній адміністративній справі або залишити заяву без розгляду, якщо обставини, з якими пов'язано прийняття такого рішення, не вимагають перевірки в адміністративному суді першої інстанції. У цьому разі касаційна інстанція вправі закрити провадження або залишити заяву без розгляду лише у тому випадку, коли дійде такого висновку на підставі фактичних обставин, установлених судом першої інстанції, тобто за наявності та доказаності відповідного процесуально-правового факту, який дає підставу для висновку про відсутність у сторони права на порушення в адміністративному суді справи чи недодержання умов подання заяви.

Закриття провадження в адміністративній справі та залишення заяви без розгляду може мати місце лише з підстав, які слід чітко викласти в АПК України.

На стадії розгляду адміністративної справи в касаційному порядку судовою палатою особа, яка подала касаційну скаргу (подання), вправі відмовитися від наданих процесуальних документів. При цьому мотиви відмови для судової палати значення не мають, і така особа не зобов'язана наводити їх в адміністративному суді. В зазначеному випадку судовою палатою виноситься ухвала про прийняття відмови від касаційної скарги, і касаційне провадження у справі закривається. Повторне оскарження цією особою судових адміністративних рішень у касаційному порядку не допускається.

Якщо адміністративними судами першої та апеляційної інстанцій допущено неправильне застосування або тлумачення норм процесуального права, а після скасування судових адміністративних рішень не вимагається з'ясування нових обставин справи (додаткових пояснень сторін, надання доказів тощо), то адміністративну справу на новий розгляд передавати не потрібно. Адміністративний суд касаційної інстанції зобов'язаний у такому випадку ухвалити нове рішення (з аналогічних мотивів можлива і зміна рішення адміністративного суду першої або апеляційної інстанції), що забезпечує більш швидкий захист порушених прав та процесуальну економію.

Під терміном «зміна рішення» мається на увазі перш за все зміна резолютивної частини (зміна розміру присудженої суми, перерозподіл між сторонами стягнутого адміністративним судом державного мита тощо).

Зміненим також вважається рішення, якщо корективи вносяться в його мотивувальну частину, наприклад, змінюється юридична кваліфікація правильно встановлених адміністративними судами фактів чи виникає необхідність у виключенні з мотивувальної частини рішення посилання на закон, який не підлягав застосуванню, або в доповненні її посиланням на закон, який підлягав застосуванню до правовідносин, що виникли.

Під зміною рішення розуміється внесення в нього таких поправок, які не зачіпають його характеру та суті. Адміністративний суд, що розглядає адміністративну справу в касаційному порядку, вправі внести в адміністративне судове рішення будь-яку зміну, незалежно від того, погіршує це становище сторін та інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі, чи ні.

Адміністративний суд касаційної інстанції може давати адміністративному суду, якому адміністративна справа надсилається на новий розгляд, обов'язкові для нього вказівки лише з питань застосування й тлумачення норм матеріального та процесуального права. Обов'язковість таких вказівок не суперечить засаді незалежності суддів, оскільки ця засада узгоджується з положенням про підкорення суддів Конституції України та закону, а обов'язковість висновків і мотивів адміністративного суду касаційної інстанції стосується саме питань застосування законодавства.

Вказівки щодо оцінки доказів, можливості ухвалення того чи іншого рішення адміністративний суд касаційної інстанції

давати не вправі. Якщо на порушення вимог закону такі вказівки (висновки і мотиви) наводяться у рішенні адміністративного суду касаційної інстанції, то вони не є обов'язковими для адміністративного суду, який повторно розглядає справу в першій або апеляційній інстанції. У цьому проявляється дія засади незалежності суддів у встановленні фактичних обставин.

Процесуальні документи (рішення, ухвали) адміністративного суду касаційної інстанції є віддзеркаленням результату його діяльності по перевірці законності оскаржених судових адміністративних рішень і мають важливе значення для виправлення судових помилок, забезпечення суворого додержання законності у роботі судів першої та апеляційної інстанцій, подальшого поліпшення культури судової діяльності в широкому її розумінні.

Після закінчення касаційного провадження справа, що була предметом розгляду адміністративного суду касаційної інстанції, повертається до адміністративного суду першої інстанції, який відкрив провадження у цій справі.

7.3. ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ РІШЕНЬ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ВЕРХОВНИМ СУДОМ УКРАЇНИ В ПОРЯДКУ ПОВТОРНОЇ КАСАЦІЇ

Конституцією України визначено, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Статтею 47 Закону України «Про судоустрій України» визначено повноваження Верховного Суду, в якій, зокрема, передбачено, що Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції.

До його повноважень належить перегляд адміністративних справ в порядку повторної касації, розглянутих адміністративними судами загальної юрисдикції в касаційному порядку. Вищий адміністративний суд України є судом загальної юрисдикції, який розглядає адміністративні справи в касаційному порядку. Таким чином, судовим органом, що переглядає адміністративні справи в порядку повторної касації, має бути судова палата в адміністративних справах, яка діє у складі Верховного

Суду України. Але виникає питання щодо поняття повторної касації.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України судова палата в адміністративних справах як судовий орган Верховного Суду України зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Це зумовлює нагальну необхідність розроблення та прийняття Адміністративного процесуального кодексу України, в якому слід встановити відповідні судові процедури.

На основі викладеного можна визначити, що повторне касаційне провадження в адміністративних справах як стадія процесу — це сукупність процесуальних відносин між Верховним Судом України, сторонами та особами, які брали участь в адміністративній справі, а також особами, які не були до неї залучені, коли адміністративний суд вирішував питання про їх права та обов'язки. Метою цих відносин є перевірка законності судових рішень, що розглядалися Вищим адміністративним судом України.

Зрозуміло, що маючи відповідно до вимог ст. 47 Закону значний обсяг інших важливих повноважень, Верховний Суд України не взмозі й не повинен у повному обсязі виконувати повторно функції Вищого адміністративного суду України. Тому важливо у законодавчому порядку закріпити підстави, які б визначали коло справ, розгляд яких у порядку повторної касації є повноваженням Верховного Суду України. Мається на увазі, що предметом його розгляду повинні стати насамперед ті справи, від вирішення яких залежить забезпечення однакового застосування та тлумачення норм матеріального і процесуального права, а також норм міжнародних договорів України.

З огляду на зазначене до таких підстав в АПК України пропонується віднести: 1) неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального чи порушення норм процесуального права, що виявило необхідність однакового застосування законодавства України та розвитку правозастосовної практики; 2) неоднозначне застосування Вищим адміністративним судом одного й того самого положення закону; 3) застосування судом нормативно-правового акта, який не відповідає нормам Конституції України; 4) неправильне застосування норм чинних міжнародних договорів України; 5) встановлення міжнародною

судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, факту порушення нашою державою міжнародних зобов'язань, що призвело до неправильного вирішення справи.

Своєчасність захисту прав та інтересів осіб, які беруть участь у справі, є одним із важливих факторів, що визначають ефективність здійснення правосуддя. Поряд з іншими процесуальними засобами цьому сприяють процесуальні строки, що встановлюються законом або судом для вчинення тих чи інших процесуальних дій. На нашу думку, строк подання скарги на повторне касаційне оскарження, як і під час подання апеляційних та касаційних скарг, варто обмежити одним місяцем із дня відкриття обставин для повторної касації. Судова практика свідчить про те, що закріплені у чинному Господарському процесуальному кодексі України строки на оскарження цілком достатні для підготовки зацікавленими особами відповідного процесуального документа. Як і на інших стадіях судового адміністративного процесу, зазначений строк за заявою особи, яка подала скаргу, може бути поновлений, якщо адміністративний суд дійде висновку про поважність причин його пропуску. З огляду на важливість питань, які є предметом розгляду повторної касаційної інстанції, це може бути зроблено не пізніше ніж протягом року з дня виникнення права на оскарження. Питання про поновлення строку або про повернення скарги розглядаються адміністративним судом, про що постановляються відповідні ухвали.

Суб'єкти права повторного касаційного оскарження реалізують право оскарження судових рішень шляхом подання скарги безпосередньо через адміністративний суд, в якому знаходиться справа.

Копія скарги і додані до неї матеріали надсилаються учасникам судового адміністративного процесу.

Учасники судового адміністративного процесу мають право подати пояснення на касаційну скаргу. У касаційній скарзі слід зазначити:

- 1) назву адміністративного суду, до якого подається скарга;
- 2) особу, яка подає скаргу, та інших учасників судового адміністративного процесу, їх місце проживання або знаходження, поштовий індекс, номер засобів зв'язку;
- 3) посилання на рішення, ухвалу, що оскаржується, та межі оскарження;

4) правове обґрунтування касаційної скарги, назву закону та конкретне посилання на норми, з порушенням яких ухвалено рішення чи винесено ухвалу, та в чому полягає порушення або неправильне застосування закону;

5) процесуальну мету оскарження;

6) перелік письмових матеріалів, що додаються до скарги.

Касаційна скарга підписується особою, яка її подає, або її представником. Посилання на обставини, які не є підставою касаційного оскарження, не допускаються. До касаційної скарги, поданої представником, додається довіреність бо інший документ, що посвідчує повноваження представника, якщо у справі немає такого документа.

До касаційної скарги додається її копія з додатковими матеріалами в кількості примірників відповідно до числа учасників судового адміністративного процесу.

Додержання вимог щодо форми і змісту скарги має юридичне значення. Їх недодержання тягне за собою такі процесуальні наслідки, як залишення скарги без руху з наданням строку для виправлення недоліків або її повернення. Коло осіб, які мають право приєднатися до скарги, повинно бути обмежене. Таким правом, на нашу думку, наділені співучасники та треті особи без самостійних вимог. Заява про приєднання до скарги може бути подана в межах строку оскарження.

Виходячи з конституційних засад адміністративного судочинства особа, яка подала скаргу в порядку повторної касації, має право доповнити, змінити її протягом строку повторного касаційного оскарження або відкликати чи відмовитися до початку розгляду справи. Внесення доповнень і змін можливі протягом строку на оскарження. Відкликання скарги є правом особи, яка її подала, а тому Верховний Суд України в усіх без винятку випадках зобов'язаний постановляти ухвалу про позитивне вирішення цього питання. Мотиви відкликання значення не мають, тому наводити їх не обов'язково. Заява про відкликання скарги подається у письмовій формі, оскільки в касаційному провадженні іншої форми звернення до адміністративного суду не передбачено. Питання про прийняття відмови від скарги та закриття у зв'язку з цим провадження вирішується лише у судовому засіданні, тому що внаслідок вчинення судом такої процесуальної дії суб'єкт оскарження позбавляється права повторного оскарження.

Після закінчення строку на повторне касаційне оскарження адміністративний суд надсилає касаційну скаргу разом з додатними до неї матеріалами та справою до Верховного Суду України. До справи додаються копії оскаржених судових рішень.

Адміністративні справи з касаційними скаргами надходять до Верховного Суду України через канцелярію, де їх реєструють, оформлюють і передають в порядку черговості суддям-доповідачам судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Суддя-доповідач перевіряє відповідність касаційної скарги вимогам, які слід викласти в АПК України, на підставі доданих до неї документів із справи, готує її на розгляд попереднього засідання.

Це є обов'язковою процесуальною дією, яка породжує право та обов'язок суду повторної касації вчиняти відповідні процесуальні дії, що передують розгляду адміністративної справи, а також дії, безпосередньо пов'язані з ним, у разі допуску адміністративної справи до повторного касаційного розгляду.

В АПК України необхідно передбачити, що адміністративна справа передається на розгляд судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, про що виноситься ухвала, яка підписується всім складом Верховного Суду, а справа передається судді-доповідачу для підготовки судового розгляду.

Як і в адміністративних судах інших інстанцій, розгляду справи Верховним Судом України передують процесуальні дії, метою яких є з'ясування наявності підстав для допуску та витребування адміністративної справи до розгляду. Відповідні повноваження надано судді-доповідачу, який протягом одного місяця з дня надходження скарги на підставі наведених у ній доводів та з урахуванням доданих матеріалів повинен дійти висновку щодо подальшого провадження. Остаточне вирішення питання про допуск та витребування справи для повторного касаційного розгляду покладається на колегію суддів у складі трьох осіб. Воно розглядається без повідомлення та виклику осіб, які беруть участь у справі. Позитивне вирішення можливе за умови, якщо хоча б один із суддів дійшов такого висновку. Процедура розгляду зазначеного питання завершується винесенням ухвали, в якій зазначається лише висновок (негативний або позитивний).

Цей процесуальний акт оскарженню не підлягає. Його копія надсилається особі, яка подала скаргу.

За загальним правилом подача скарги в порядку повторної касації не перешкоджає виконанню судових рішень, проте, якщо адміністративна справа допущена до повторного касаційного розгляду, суд може зупинити виконання відповідних рішень до закінчення провадження.

На стадії підготовки адміністративної справи до розгляду суддя-доповідач готує доповідь, яка повинна містити інформацію необхідну для постановлення рішення. Підготовлена доповідь з копіями оскаржуваних рішень, скарги та доданих до неї матеріалів завчасно передається суддям судової палати. Особи, які беруть участь в адміністративній справі, повідомляються про день розгляду адміністративної справи.

Адміністративна справа в адміністративному суді повторної касації розглядається Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України з додержанням основних засад адміністративного процесуального права: рівності всіх учасників судового адміністративного процесу перед законом і судом; колегіальності розгляду адміністративної справи; законності; змагальності; гласності судового адміністративного процесу тощо.

Адміністративна справа розглядається не менше як двома третинами суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Якщо при розгляді допуску справи буде виявлено неоднозначне застосування судами різної спеціалізації одного і того ж положення закону, то адміністративна справа розглядається на спільному засіданні відповідних судових палат Верховного Суду України. При цьому головує на спільному засіданні Голова Верховного Суду України чи його заступник.

Засідання адміністративного суду повторної касації складається з трьох взаємопов'язаних частин: 1) підготовчої; 2) розгляду скарги; 3) постановлення й оголошення особам, які беруть участь у справі, про прийняте рішення.

Головуючий відкриває судові засідання і оголошує, яка адміністративна справа, за чією скаргою та на рішення якого адміністративного суду розглядається.

У підготовчій частині головує, хто з учасників судового адміністративного процесу з'явився, перевіряє їх особу, а також повноваження представників і адвокатів, після чого оголошує склад адміністративного суду, а також прізвище

перекладача і роз'яснює учасникам судового адміністративного процесу їх право заявляти відводи та інші процесуальні права і обов'язки.

Заявлені відводи, а також клопотання і заяви учасників адміністративного судового процесу з усіх питань, пов'язаних з розглядом адміністративної справи у повторній касаційній інстанції, вирішуються Судовою палатою після заслуховування думки інших учасників судового адміністративного процесу в порядку, який необхідно встановити в АПК України. Суд може відкласти розгляд адміністративної справи в разі неявки у судові засідання учасника судового адміністративного процесу, про якого немає відомостей, що йому вручено повідомлення, або за його клопотанням, коли повідомлені ним причини неявки будуть визнані адміністративним судом поважними.

Неявка сторони або інших учасників судового адміністративного процесу, повідомлених про час і місце розгляду адміністративної справи, не перешкоджає розгляду адміністративної справи.

Розгляд скарги розпочинає суддя-доповідач, який викладає обставини справи, зміст постановлених судових рішень, доводи скарги, а також повідомляє інші дані, котрі необхідно розглянути для перевірки законності рішень. Після доповіді суд заслуховує пояснення осіб, які беруть участь в адміністративній справі, та їхніх представників.

Першою дає пояснення сторона, яка подала скаргу. Якщо рішення оскаржили обидві сторони, першим дає пояснення заявник. Суд може обмежити тривалість судових дебатів, встановлюючи для всіх учасників судового адміністративного процесу рівний проміжок часу, про що оголошується на початку судового засідання.

У своїх поясненнях сторони та інші учасники судового адміністративного процесу вправі наводити тільки ті доводи, що стосуються підстав повторного касаційного розгляду справи.

Після пояснень учасників судового адміністративного процесу Судова палата у нарадчій кімнаті ухвалює постанову (ухвалу). При ухваленні постанови (ухвали) ніхто не має права бути присутнім, крім складу суду в даній справі.

У разі необхідності при розгляді адміністративної справи може бути оголошена перерва або розгляд її відкладено. Новий

розгляд адміністративної справи після її відкладення починається заново.

Постановлені судом повторної касації рішення або ухвали набирають чинності після їх оголошення й оскарженню не підлягають. Вони видаються сторонами та третім особам за їхньою письмовою заявою в адміністративних судах першої інстанції, де зберігається справа.

Судова палата, виявивши під час розгляду адміністративної справи порушення законності та встановивши причини і умови, що сприяли вчиненню порушення, може винести окрему ухвалу і направити її відповідним організаціям та посадовим особам для вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження окремої ухвали повинно бути повідомлено адміністративний суд, який виніс окрему ухвалу.

Сторони можуть на будь-якій стадії судового адміністративного процесу укласти мирову угоду. Перед цим, як і адміністративні суди інших інстанцій, суд повторної касації зобов'язаний роз'яснити їм наслідки вчинення зазначеної процесуальної дії й у разі, коли це суперечить закону або порушує права інших осіб, відмовити в її затвердженні.

Підставою для перевірки законності зазначених актів може бути скарга, що подана належним суб'єктом оскарження. У здійсненні таких повноважень Верховний Суд України обмежений доводами, що містяться у скарзі, та вимогами, заявленими у суді першої інстанції. Він не вправі встановлювати або вважати доведеними обставини (факти), що не були встановлені в рішенні чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими. Як і в суді апеляційної та касаційної інстанції, суд повторної касації в інтересах законності може вийти за межі доводів скарги, якщо встановить, що під час розгляду адміністративної справи були неправильно застосовані або порушені норми матеріального чи процесуального права, що є безумовною підставою для скасування постановлених судових рішень.

У результаті розгляду адміністративної справи в порядку повторної касації суд вправі винести одну з таких постанов: 1) про відхилення скарги; 2) про повне або часткове скасування оскаржуваного судового рішення з направленням адміністративної справи на новий розгляд в адміністративний суд першої

або апеляційної інстанції; 3) про скасування оскаржуваного і залишення в силі рішення, що було помилково скасоване адміністративним судом апеляційної або касаційної інстанції; 4) про скасування судових рішень і закриття провадження у справі або залишити заяву без розгляду; 5) про зміну рішення або ухвалити нове рішення по суті справи без передачі її на новий розгляд.

У випадках, коли порушення закону адміністративним судом першої інстанції не були усунуті в апеляційній чи касаційній інстанції або одночасно допущені й ними, Верховний Суд України скасовує всі ухвалені у справі рішення.

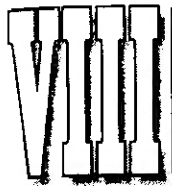
Суд відхиляє скаргу, якщо визнає, що судові рішення постановлені з додержанням вимог матеріального і процесуального права, відповідають Конституції та чинним міжнародним договорам України.

До безумовних підстав, з якими пов'язані скасування або зміна судових рішень, пропонується віднести такі: 1) касаційним судом порушено закон або не усунуті порушення, допущені судом першої або апеляційної інстанції; 2) неправильне застосування судом норм чинних міжнародних договорів України; 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, факту порушення Україною міжнародних зобов'язань, що призвело до неправильного вирішення справи.

За загальним правилом не може бути скасовано правильно по суті рішення із самих лише формальних підстав.

Суд повторної касації постановляє акти у вигляді ухвал, постанов і рішень. Основним судовим актом, у якому вирішується питання законності переглянутих судових рішень, є постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України.

Така процедура перегляду адміністративних судових рішень Вищого адміністративного суду України Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України в порядку повторної касації, на нашу думку, сприятиме поглибленню конституційних засад адміністративного судочинства та захисту прав і свобод громадян.



ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

8.1. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (ЄКПЛ) в сформованій додатково судовій практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) визначає для країн-членів відповідні стандарти правового захисту у судовому адміністративному процесі, що мають центральне значення як для законотворчості, а саме для галузі законів про судове провадження, так і для діяльності по здійсненню адміністративного правосуддя.

Як вже зазначалося вище при розгляді інших питань адміністративної проблематики, гарантії правової держави та правового захисту людини і громадянина закріплені у статтях 21—68 розділу II Конституції України. Ці статті Основного Закону держави конкретизували приписи ЄКПЛ, оскільки вони визначають гарантії правового захисту і процесуальні гарантії прав та основних свобод для захисту їх через адміністративні суди, взагалі, що діють за принципами правової держави.

Центральною нормою Конвенції є пункт 1 статті 6, відповідно з яким кожному гарантується захист цивільних прав та обов'язків, що впливають із публічно-правових відносин, незалежним і безстороннім судом. Але сфера застосування пункту 1 статті 6 ЄКПЛ відповідно з судовою практикою ЄСПЛ обмежується не тільки цивільно-правовими вимогами в класичному розумінні в термінології країн-членів. Пункт 1 статті 6 повинен тлумачитися орієнтовно за наслідками. Тобто, не вважаються вирішальними ні зміст закону, відповідно з яким приймається рішення, ні статус установи, яка розглядає справу. Вирішальним

є тільки те, чи повинно порушене право стосуватися «сфери приватного життя».

У цьому випадку доречно навести такий приклад: якщо установа приймає акт регулювання стосовно професійної діяльності чи надає дозвіл для підприємницької діяльності або відкликає його, то, як наслідок діяльності установи, це стосується сфери приватного життя відповідної особи, бо під питання ставиться її економічна спроможність. У зв'язку з такою орієнтацією на наслідки для приватних основ життя йдеться про цивільно-правові вимоги та зобов'язання в розумінні пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

З цього випливає, що пункт 1 статті 6 ЄКПЛ, всупереч першому враженню щодо змісту слів, має дуже важливе значення і для адміністративного правового захисту, оскільки за результатами судової практики ЄСПЛ до сфери застосування цієї норми залучаються також і суб'єктивні публічні права.

Водночас, стаття 13 ЄКПЛ гарантує ефективний правовий захист порушених прав і свобод, крім уже врегульованих статтею 6 ЄКПЛ випадків, шляхом створення відповідних національних органів та умов для дійових можливостей оскарження порушення офіційними особами прав і свобод особи. У будь-якому випадку тут передбачається незалежна інстанція з достатньою компетенцією на здійснення перевірки.

Для спорів, охоплених пунктом 1 статті 6 ЄКПЛ, закріплено право на звернення до суду. У даному випадку мається на увазі право на незалежний та неупереджений суд. Незалежність суду повинна бути забезпечена відносно державних інстанцій (законодавча та виконавча гілки влади) та відносно сторін у справі. Під час здійснення суддівських повноважень судді не повинні бути зв'язаними будь-якими вказівками та не повинні нікому звітувати. Неупередженість полягає в тому, що судді надають достатні гарантії для виключення будь-яких обґрунтованих сумнівів щодо їх об'єктивності.

Приклади справ: адміністративний суддя, який раніше займався цією справою як службовець управлінської установи, не може більше брати участь в судовій перевірці цієї справи.

Право на справедливий судовий розгляд — одне з найважливіших прав, гарантованих ЄКПЛ. Воно включає право на доступ до суду, рівність сторін у процесі, публічність судового розгляду та оголошення рішення чи вироку суду, обов'язковість виконання судового рішення, яке вступило в законну силу, та ін.

Для кримінального процесу окремо передбачені також свобода від самовикриття та самообмови, презумпція невинуватості, право бути негайно повідомленим про характер і причину обвинувачення, право на правову допомогу захисника і достатній час для підготовки захисту тощо.

Однак такий значний пакет прав за ЄКПЛ гарантується особам лише при визначенні судом їх цивільних прав та обов'язків або при висуненні кримінального обвинувачення щодо них. Отже, застосування статті 6 ЄКПЛ до того чи іншого типу провадження залежить від належності предмета провадження в розумінні статті 6 до «цивільних прав та обов'язків» або до «кримінального обвинувачення».

При цьому визначення меж «цивільних прав та обов'язків» і «кримінального обвинувачення» в практиці ЄСПЛ викликає значні труднощі, оскільки і досі немає чітких критеріїв, за якими можна визначити, чи підпадає те чи інше провадження під сферу дії статті 6 ЄКПЛ, особливо якщо відповідно до внутрішнього права держави-відповідача предмет провадження не належить ні до цивільного, ні до кримінального права.

Дуже неоднорідною є практика ЄСПЛ щодо застосування статті 6 до провадження у справах про адміністративні правопорушення та у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів державної влади або за скаргами на дії останніх. Це стосується і застосування статті 6 до судового розгляду спорів між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і податковими органами — з іншого.

Особам, які мають намір оскаржувати дії податкових органів до національного суду, а потім до ЄСПЛ, необхідно знати практику ЄСПЛ з цього питання, оскільки, по-перше, ЄСПЛ не завжди розглядає провадження у справах щодо оподаткування як таке, що підпадає під гарантії статті 6 ЄКПЛ, а по-друге, ЄСПЛ визнав за державами право впроваджувати податки та збори відповідно до частини другої статті 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ. Справляння податків і зборів лише тоді порушуватиме право особи на мирне володіння своїм майном, якщо воно лягатиме значним тягарем на плечі платника податків або підриватиме його фінансове становище [211, с. 121].

Як зазначено у рішеннях ЄСПЛ, пункт 1 статті 6 сам по собі не гарантує будь-якого конкретного змісту «цивільних прав та обов'язків» у матеріальному праві держав-учасниць. Він стосується лише спорів про «цивільні права та обов'язки», які можна

обґрунтовано характеризувати як такі, що існують в національному праві [176].

Поняття «цивільних прав та обов'язків» не може тлумачитися виключно на підставі внутрішнього права держави. ЄСПЛ неодноразово зазначав, що це поняття є автономним у розумінні пункту 1 статті 6 ЄКПЛ [177, 178].

У своїй ранній прецедентній практиці ЄСПЛ зазначав, що сполучення термінів «цивільні права та обов'язки» показує, через використання слова «цивільні», різницю між приватним і публічним правом таким чином, що цивільні права та обов'язки належать до сфери приватного права [179]. На основі такої різниці права та обов'язки у сфері публічного права (наприклад, стосовно громадянства чи виборчих прав) [180] не є «цивільними правами та обов'язками», тому дія пункту 1 статті 6 ЄКПЛ на спори щодо них не поширюється. Однак за останні роки ЄСПЛ шляхом тлумачення значно розширив сферу застосування пункту 1 статті 6 в її «цивільній» частині.

Розвиваючи концепцію «цивільних прав та обов'язків», Страсбурзький суд, не визначаючи, щоправда, чітких критеріїв належності тих чи інших прав або обов'язків до категорії цивільних, напрацював значну прецедентну базу, в якій досить широке коло прав було віднесене до цивільних. Це, насамперед, права та обов'язки приватних осіб у відносинах між собою. Таким чином, справи щодо відносин у сфері контрактного, комерційного, страхового, спадкового, сімейного права [181], деліктного права [182], права власності були визнані такими, що підпадають під дію пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

Складнішою є ситуація у справах, що стосуються відносин між особою і державою як носієм публічної влади. У цьому випадку значення має не кваліфікація права у національному законодавстві, а його характер, і, зокрема, його майновий характер та перевага ознак приватного права над ознаками публічного. Так, рішення про надання дозволу на придбання чи збереження права власності на землю [183], на будівництво будинку [184], експропріацію чи конфіскацію [185] земельних ділянок розглядалися як такі, що справляють вплив на цивільні права та обов'язки і, отже, потрапляють під сферу дії пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

Право займатися підприємницькою діяльністю також є цивільним правом у розумінні ЄКПЛ. Таким чином, позбавлення ліцензії на торгівлю алкогольними напоями [186], відмова у дозволі на заснування приватної школи [169] були визнані відносинами, що регулюються пунктом 1 статті 6 ЄКПЛ.

Ще одна група правовідносин, що розглядалися в межах сфери «цивільних прав та обов'язків», стосується компенсування матеріальної шкоди, завданої неправомірними діями держави [187]; компенсації за незаконне затримання, арешт [188] чи неправосудний вирок. Крім того, якщо особу визнано цивільним позивачем при розгляді кримінальної справи, спір, який розглядається за позовом такої особи в межах кримінального провадження, є спором щодо «цивільних прав та обов'язків» у розумінні пункту 1 статті 6 ЄКПЛ [189].

До категорій справ публічного права, які не потрапляють у сферу дії пункту 1 статті 6 ЄКПЛ, належать справи про вислання іноземців [190], надання притулку [191] право на освіту за державний кошт, обов'язок проходження військової служби, право на державне медичне обслуговування, право бути прийнятим на державну службу чи обраним депутатом та ін.

Окремою проблемою тлумачення пункту 1 статті 6 ЄКПЛ є її застосування до заяв державних службовців. Спочатку ЄСПЛ зайняв позицію, згідно з якою спори щодо найму, просування по службі та звільнення державних службовців, як правило, не підпадають під дію цієї статті [192]. Однак ЄСПЛ застосовував пункт 1 статті 6 у справах, де йшлося про «економічне право в чистому вигляді», як-то оплата праці [193] чи виплата пенсії [194], або, принаймні, право економічне за суттю [195].

Проте в останніх своїх рішеннях з цього питання ЄСПЛ змінив пріоритети. Тепер замість критерію характеру права, що є предметом спору, застосовується функціональний критерій, запроваджений рішенням Великої палати ЄСПЛ у справі «Пеллегрін проти Франції» [196, с. 169—184], який ґрунтується на природі посадових обов'язків та повноважень особи. ЄСПЛ постановив рішення про застосування такого критерію, маючи на меті обмежити кількість випадків, коли державним службовцям може бути відмовлено в практичному та ефективному захисті, наданому їм, як і будь-якій іншій особі, ЄКПЛ, зокрема, статтею 6.

В той же час ЄСПЛ також констатував, що в секторі державної служби кожної держави певні посади містять обов'язки, спрямовані на захист загальносуспільних інтересів чи участь у реалізації повноважень, врегульованих публічним правом, і що держава правомірно вимагає від цих службовців лояльності та відповідальності. Таким чином, спори за заявами державних службовців, які несуть на собі частину суверенної влади держави та обов'язки, що є типовими для специфічної діяльності

державної служби в тій частині, яка відображає її властивість бути носієм публічної влади, відповідальною за забезпечення загальнодержавних інтересів, не потрапляють у сферу дії пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

Внаслідок ухвалення цього рішення змінився підхід до розгляду спорів державних службовців з державою. Тепер застосування пункту 1 статті 6 ЄКПЛ до таких спорів залежить не від характеру права, що є предметом спору, а фактично від посади, яку обіймає заявник. Так, заява фінських суддів про те, що їм було відмовлено у судовому розгляді спору, який стосувався розміру їх посадових окладів, була визнана неприйнятною саме через те, що трудові спори працівників публічного сектору, які беруть безпосередню участь у реалізації повноважень, наданих публічним правом, та виконанні обов'язків, покликаних забезпечувати загальні інтереси держави, не підпадають під сферу застосування статті 6 ЄКПЛ [197]. З іншого боку, велику кількість заяв рядових державних службовців було визнано прийнятними до розгляду за пунктом 1 статті 6, незважаючи на те, що вони стосувалися прийняття на державну службу, кар'єрного просування або звільнення [198, 199, 200].

У практиці ЄСПЛ склалося загальне правило незастосування пункту 1 статті 6 ЄКПЛ до спорів щодо обов'язку сплачувати податки. Позиція ЄСПЛ полягає в тому, що, хоча предметом податкового провадження є майнові інтереси, «майновий» характер спору не є достатнім для застосування пункту 1 статті 6 ЄКПЛ в її цивільній частині.

Зокрема, згідно з традиційною прецедентною практикою органів ЄКПЛ, можуть існувати майнові зобов'язання перед державою чи її органами, які в світлі пункту 1 статті 6 ЄКПЛ необхідно розглядати як такі, що належать виключно до сфери публічного права і, відповідно, не можуть підпадати під поняття «цивільних прав та обов'язків». Така ситуація буде у випадку, коли зобов'язання майнового характеру впливає з податкового законодавства чи будь-яким іншим чином і є частиною звичайних цивільних зобов'язань у демократичному суспільстві [201].

Таке тлумачення поняття цивільних прав та обов'язків викладене у рішенні Великої палати ЄСПЛ у справі «Феррадзіні проти Італії» від 12 липня 2001 р. Воно стало підсумком значної кількості ухвал про неприйнятність скарг на порушення прав заявників на справедливий судовий розгляд спорів щодо розміру податків, які підлягають сплаті [202, с. 121: 140; 203, с. 29,

44; 212]. При цьому ЄСПЛ не заперечував, що тлумачення положень ЄКПЛ на користь визнання цивільного статусу за дедалі ширшим колом відносин між особою і державою спричинене так само більше втручанням держави у приватноправові відносини, а тому все більше таких відносин, які національне право держав-учасниць відносить до сфери публічного права, ЄСПЛ з розвитком своєї прецедентної практики поступово підводить під дію пункту 1 статті 6 ЄКПЛ в її «цивільній» частині, якщо ці відносини мають вирішальний вплив на приватні права та обов'язки. І все ж таки ЄСПЛ було визнано, що спори щодо нарахування чи перерахунку і сплати податків не підпадають під класифікацію спорів «щодо цивільних прав та обов'язків».

З іншого боку, ставлення до цієї проблеми в ЄСПЛ є неоднозначним, про що свідчить і те, що питання застосування статті 6 ЄКПЛ до податкових спорів було винесене на розгляд Великої палати, а також те, що рішення про незастосування пункту 1 статті 6 у справі «Феррадзіні проти Італії» судді постановили одинадцятьма голосами проти шести, вважаючи, що стаття 6 ЄКПЛ має все-таки застосовуватися, оскільки ще раніше ЄСПЛ у справі, яка стосувалася заяви про відшкодування шкоди, завданої підприємству ненаданням податкових пільг у ситуації, коли такі пільги були надані за тих самих обставин конкурентам, визнав, що гарантії пункту 1 статті 6 ЄКПЛ застосовуються [204, с. 53—68].

ЄСПЛ взяв до уваги те, що пункт 1 статті 6 застосовується до спорів про цивільні права та обов'язки і не застосовується до провадження у справах щодо оподаткування, і що аналогічний підхід має застосовуватися до провадження у подібних справах, наприклад, надання податкових пільг.

Однак, як встановив ЄСПЛ, провадження у цій справі, ініційоване заявником у національному суді, стосувалося не права заявника на податкові пільги, а відшкодування шкоди, завданої помилкою податкового органу, що полягала в дискримінаційному застосуванні правових норм щодо надання таких пільг.

Оскільки право, на яке посилалася компанія-заявник у позові про відшкодування шкоди, мало майновий характер, то це право було цивільним, незалежно від джерела виникнення спору і того факту, що позов розглядали адміністративні суди [204]. Таким чином, незважаючи на те що спір стосувався правовідносин, які регулює податкове законодавство, ЄСПЛ поширив дію статті 6 ЄКПЛ на ці правовідносини.

Не завжди однаковим є підхід ЄСПЛ до застосування статті 6 у справах про повернення податків, переплачених з огляду на законодавство, що згодом було скасоване у порядку зворотної дії або визнане неконституційним.

У справі «Будівельні товариства проти Сполученого Королівства» [205] йшлося про порушення процесуальних прав заявників. У провадженні про відшкодування податку, сплаченого відповідно до інструкції, яку згодом було визнано незаконною і скасовано, ЄСПЛ визнав, що заява про відшкодування переплачених сум була приватноправовою, а провадженням встановлювалося приватне право на певні суми грошей, і, отже, те, що провадження ґрунтувалося на податковому законодавстві, не перешкоджає застосуванню статті 6 ЄКПЛ [205].

Однак ЄСПЛ часом дотримувався протилежної позиції. У справі «Відакар С. А.» та «Оперґруп С. Л.» проти Іспанії» [213] компанії-заявники скаржились на порушення статті 6 ЄКПЛ при розгляді їхньої заяви про повернення податку, сплаченого згідно із законодавством, конституційність якого вони ставили під сумнів і вимагали передати питання про його відповідність Конституції до Конституційного суду. У направленні відповідних матеріалів до Конституційного суду для перевірки відповідності Конституції їм було відмовлено, а позов відхилено. Однак компанії, які зверталися в інші суди і домоглися розгляду конституційності відповідного законодавства, змогли отримати відшкодування, оскільки Конституційний суд визнав його неконституційним. Компанії-заявники посилалися на порушення їхніх прав за статтею 6 та на дискримінацію, всупереч статті 14 ЄКПЛ. ЄСПЛ визнав заяви неприйнятними, оскільки пункт 1 статті 6 не застосовується до спорів, які стосуються публічного права, і зокрема до провадження у справах щодо податків.

Як вбачається з наведених рішень ЄСПЛ, підхід ЄСПЛ до вирішення питання щодо застосування статті 6 ЄКПЛ в «цивільній» частині не є однозначним. Це стало причиною виникнення дискусії як серед суддів зазначеного суду, так і серед науковців та практиків щодо доцільності перегляду тлумачення поняття «цивільні права та обов'язки» в напрямку розробки логічніших критеріїв поділу прав на «цивільні» і «нецивільні». На жаль, такі критерії ЄСПЛ і досі не виробив.

Це не означає, що в так званих «чистих» податкових провадженнях, тобто де мова йде лише про оскарження суми нарахованого податку чи зобов'язання його сплатити, національні суди

не повинні розглядати справу протягом розумного строку, без упередження чи порушуючи принцип рівності сторін: це означає лише те, що, якщо ці принципи все ж таки будуть порушені, особа не зможе звернутися до Європейського суду зі скаргою на порушення пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

Міжнародно-правові документи із захисту прав людини, зокрема, згадана Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. (ці Пакти ратифіковані Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73) та Американська конвенція з прав людини від 22 листопада 1969 р., хронологічно з'явилися з невеликою різницею в часі. І тимчасом як набір прав, гарантованих ними, майже не відрізняється один від одного, гарантія права на справедливий суд була сформульована з дуже незначною різницею, яка згодом призвела до значних відмінностей у тлумаченні стосовно того, на які правовідносини поширюється це право.

В той час, як англійський текст ЄКПЛ говорить про те, що при встановленні судом цивільних прав та обов'язків особа має право на гарантії справедливого правосуддя, відповідний текст статті 14 Міжнародного пакту не містить слова «цивільні», а стаття 8 Американської конвенції однозначно поширює гарантії справедливого суду на податкові спори («права та обов'язки цивільного, трудового, фіскального та іншого характеру»).

Очевидно, що, маючи приклад ширшого застосування права на справедливий суд в Американській конвенції та Міжнародному пакті, прецедентна практика ЄСПЛ розвиватиметься у напрямку поширення статті 6 на дедалі більше коло публічно-правових відносин, однак поки що ЄСПЛ утримується займати радикальнішу позицію з цього питання.

8.2. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАХИСТУ

Для пояснення поняття «європеїзація судового адміністративного захисту» треба спочатку звернутись до європейського адміністративного права. Адміністративна виконавча діяльність у справах Європейського співтовариства є дуалістичною.

Значну частину виконання права Співтовариства забезпечують адміністративні органи Європейського співтовариства (пряме виконання). В першу чергу треба відзначити, наприклад, внутрішні дії в галузях підбору кадрів та бюджету. До прямого виконання належать також галузі права про конкуренцію та нагляд за наданням допомоги, відносно яких адміністративні органи Європейського співтовариства напряму та безпосередньо звертаються за допомогою відповідних рішень до громадян та підприємств Співтовариства. Але в переважному обсязі право Співтовариства реалізується органами управління його країн-членів (непряме виконання). При цьому або застосовується безпосередньо чинне право Співтовариства (постанови) або опосередковано чинне право Співтовариства, тобто право на основі визначених правом Співтовариства завдань (директиви), які повинні бути впровадженими країнами-членами в їх національне адміністративне право.

Таким чином, якщо йдеться про правовий захист стосовно непрямого виконання права Співтовариства, адміністративні суди відповідних країн, на розгляді яких знаходяться такі справи, повинні забезпечити європеїзований судовий адміністративний захист. Бо навіть якщо національне адміністративне право і пропонує на перший погляд правові межі для перевірки, масштабом все ж залишається європейське право Співтовариства, яке містить у собі обов'язкові вимоги у формі директив. З цього випливають і відповідні наслідки для адміністративно-правового захисту.

17 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод [162].

Одним із найсуттєвіших практичних наслідків цієї ратифікації є те, що віднині будь-яка особа, яка вважає, що державні органи України порушили закріплені в ЄКПЛ її права і яка не змогла захистити їх усіма передбаченими національним законодавством засобами, має можливість звернутися за захистом своїх прав безпосередньо до Європейського суду з прав людини [171]. Тому навряд чи буде перебільшенням сказати, що ця подія відкрила нову сторінку в юридичному захисті прав і основних людини в Україні.

Досить тривала (майже сорокарічна) й різнопредметна правозахисна практика ЄСПЛ продемонструвала неабияку дієвість його рішень. Це простежується переважно за двома напрямками:

1) коригування державою-відповідачем національного законодавства, зумовлене відповідним рішенням ЄСПЛ;

2) відшкодування нею збитків, завданих потерпілій особі (заявникові).

Не будемо докладно обґрунтовувати необхідність здійснення цілої низки різноманітних заходів (правотворчих, інформаційних, навчальних, правоосвітніх, організаційних тощо), зумовлених ратифікацією ЄКПЛ Україною: вони є самоочевидними. Торкнемося лише одного з них — розгортання наукових досліджень практики правозахисних органів Ради Європи, сформованих відповідно до ЄКПЛ, і насамперед — рішень ЄСПЛ, який почав працювати з 1959 р., і вже наступного року розглянув першу справу.

Необхідність таких досліджень зумовлена передусім тим, що справжній зміст багатьох норм ЄКПЛ, сформульованих здебільшого в надто абстрактній, часто оціночній формі, констатується, з'ясовується лише після їх тлумачення і застосування у рішеннях ЄСПЛ.

Практика ЄСПЛ (а це сотні рішень) розвивається за відверто прецедентним принципом. І тому знання та урахування прецедентних рішень ЄСПЛ, засвоєння специфіки його професійного мислення, його «правового менталітету» — одне з найактуальніших завдань, що постають нині перед суддями та будь-якими іншими суб'єктами захисту прав людини в Україні.

Ми спробуємо науково проаналізувати рішення ЄСПЛ переважно із філософсько-правових, методологічних позицій. Остання обставина є суттєвою і з огляду на те, що саме такий аналіз, на думку фахівців, «...неодмінно висвітлюватиме, що складає право і що таке право» [48] (але слід додати: в інтерпретації такого своєрідного суб'єкта, як ЄСПЛ).

Інформаційно-фактологічною базою нашого дослідження слугували опубліковані у виданні Ради Європи «European Court of Human Rights Press Releases issued by the European Court of Human Rights» рішення та інші акти ЄСПЛ.

Не можна вирішувати питання, порушено чи не порушено певні права людини (а у відповіді на це запитання якраз і полягає призначення ЄСПЛ), не спираючись на загальне поняття про те, що ж являють собою ці права, у чому полягає, власне, сутність даного феномена. І хоча розгорнута, «повна» дефініція поняття прав людини в рішеннях ЄСПЛ не зустрічалася та й

навряд чи коли зустрінеться¹, проте низка суттєвих рис, ознак, неодмінних складників цього явища висвітлюється у згаданих актах «відкритим текстом» або ж втілена, закладена в них, так би мовити, імпліцитно. До них належать насамперед ті соціальні чинники, що визначають, формують та характеризують зміст і обсяг (межі) прав людини.

Серед таких чинників, як свідчить наше дослідження, вирізняються: а) інтереси людини, справедливо збалансовані з інтересами (потребами) суспільства; б) мораль, що домінує у відповідному суспільстві в певний час; в) мета певного права людини та відповідність (співмірність) їй правореалізуючої, правозабезпечувальної та правообмежувальної діяльності держави.

Коротко зупинимося на кожному з них.

1. Перевірку та забезпечення справедливої збалансованості інтересів людини з інтересами (потребами) суспільства ЄСПЛ вважає одним з основних засобів забезпечення правомірності відносин «людина — держава». Пошуки й обґрунтування такої збалансованості зустрічаємо в багатьох рішеннях ЄСПЛ. Ось кілька показових фрагментів:

У справі *Soening v. United Kingdom* у рішенні від 07.07.1989 р. ЄСПЛ зазначив, що «...Конвенція спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов'язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини». У справі *Soening v. United Kingdom* у рішенні від 17.10.1986 р. було зазначено, що, з'ясовуючи, чи існує позитивне зобов'язання держави стосовно людини, «належить врахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства та інтересами окремої людини; пошук цього балансу — мета всієї Конвенції». У справі *v. Prapce* ЄСПЛ у рішенні від 25.03.1992 р. мотивував наявність порушення права на повагу до сімейного життя (стаття 8 ЄКПЛ) тим, що в актах судових органів держави-відповідача «справедливого балансу між загальними інтересами та інтересами особи не було досягнуто».

У деяких рішеннях ЄСПЛ часом формулюються і певні принципи та рекомендації щодо інтелектуально-пізнавального процесу встановлення співмірності інтересів людини та інтересів суспільства. Ці гносеологічні настанови (далі ми наведемо

¹ До речі, ЄСПЛ загалом намагається ухилятися від спроб формулювати абстрактні дефініції тих понять, які використовуються в ЄКПЛ. На користь цього він наводить відповідні аргументи.

деякі з них) здатні слугувати для національних судів корисним оцінювально-регулятивним орієнтиром.

2. Особливістю міжнародних актів з прав людини є те, що вони дуже часто насичені моральними поняттями. У розглянутому раніше питанні щодо збалансованості певних інтересів також йшлося саме про справедливе (тобто морально схвалюване) їх урівноважування.

Слід відзначити те, що справедливість юридичних процедур, через які держава позбавляє волі тих осіб, що вчинили злочин (або ж з інших підстав), а також змінює громадянські права та обов'язки людини, становить головний предмет статті 6 ЄКПЛ. Тому цілком природно, що ЄСПЛ, застосовуючи «моральні» статті ЄКПЛ, вдається до аргументації морального характеру. Так, у рішенні від 26.10.1988 р. у справі *Norris v. Ireland* ЄСПЛ, вважаючи, що він, як і національні суди, також не зачіпатиме проблеми моральності, не повністю погодився з надто категоричним твердженням уряду цієї держави про те, що «в широкому розумінні моральна тканина демократичної нації — предмет уваги її власних інститутів». ЄСПЛ зазначив, що за такого підходу держава дістала б «необмежені розсуди (дискреції) у галузі моралі».

Проте така аргументація ЄСПЛ досить своєрідна: він ніколи не прагне узаконити, абсолютизувати моральну норму певного змісту — встановити, так би мовити, євронорму моралі. Цей орган виходить з того незаперечного реального факту, що в різних країнах найпоширеніші, панівні моральні приписи не завжди збігаються, тому визнати за єдино прийнятний, загальнообов'язковий лише якийсь один із них було б недемократично і недоцільно. ЄСПЛ вважає, що, зазвичай, «державні власті, безпосередньо і безперервно стикаючись із життєвими реаліями своїх країн, загалом мають більше можливостей визначитися щодо точного змісту моральних вимог, а також стосовно «необхідності обмежень» або ж «штрафних санкцій» для їх дотримання» (рішення у справі *Muller and Others v. Switzerland* від 24.05.1988 р.). У цій справі ЄСПЛ підтримав позицію швейцарського суду, який наклав на заявників штраф за оприлюднення непристойних матеріалів. Розглядаючи скарги на адресу певної держави, ЄСПЛ зважає, як на неспростований факт, на домінування в ній певних моральних уявлень, поглядів, і він, як правило, не ставить собі за мету їх схвалювати, стимулювати або ж навпаки — піддавати критиці, заперечувати. Такий підхід до обговорюваного питання може бути пояснений ще й тим, що сама ЄКПЛ дає

змогу державам-учасницям запроваджувати за допомогою національного закону окремі обмеження деяких прав людини в інтересах захисту саме «моралі» (статті 8, 9, 10, 11).

Свою роль у таких випадках ЄСПЛ вбачає насамперед у тому, щоб встановити чи посилення на такі погляди не призводить до невинуватеного, за його оцінкою, обмеження або порушення прав людини. Йдеться, отже, знову ж про специфічне «зважування» інтересів людини та інтересів суспільства, зацікавленого в непослабленні дії, «неушкодженні» моральних імперативів певного змісту.

Ось один із характерних прикладів. У рішенні від 22.10.1991 р. у справі *Dudgeon v. United Kingdom* ЄСПЛ зазначив, що практичне незастосування в Ірландії чинного закону про кримінальну відповідальність за гомосексуальні дії не зашкодило поширеним у цій країні моральним стандартам, згідно з якими такі дії оцінюються як непристойні. І тому він дійшов висновку, що «існуючі виправдовування для збереження закону без змін є менш вагомими, ніж ті негативні наслідки, що можуть бути спричинені самим існуванням даних законодавчих положень для життя такої, як заявник, людини з гомосексуальною орієнтацією», а отже, обмеження, що виникає для заявника згідно з цим законом, «не є співмірним з його цілями».

3. Як відомо, людська поведінка може вкоренюватися через регламентацію принаймні двох її основних складників: а) мети та б) діяльнісних засобів досягнення останньої. Знаючи зміст обох цих орієнтирів, можна отримати предметне уявлення про відповідне право людини, його сутність та межі.

У нормативно-правових актах (враховуючи й ЄКПЛ) мета права людини може бути виражена текстуально, «відверто» або ж втілена неявно, імпліцитно. Та хоч як би там було, вона завжди бере участь у формуванні, визначенні змісту права.

Правоконститутивна функція цілей тих статей ЄКПЛ, що їх застосовує ЄСПЛ, відзначена в багатьох його рішеннях. А в тих випадках, коли мету застосовуваного припису ЄКПЛ не відтворено безпосередньо у нормативному тексті, ЄСПЛ сам бере на себе формулювання, інтерпретацію її змісту. Так, у справі *Tyger v. United Kingdom* ЄСПЛ у рішенні від 25.04.1978 р. зазначив, що покарання заявника, «у процесі якого з ним поводитися, як із предметом, що перебуває в розпорядженні державних органів, було посяганням саме на те, захист чого є однією з головних цілей статті 3, а саме: на гідність та особисту недоторканність

людини». У справі *Brogan v. United Kingdom* ЄСПЛ у рішенні від 24.11.1988 р. зазначив, що «оцінювати «негайність» слід з урахуванням предмета та цілі статті 5: вона втілює одне з основних прав людини, а саме: захист особи від свавільного втручання держави у право людини на свободу». У рішенні від 24.10.1979 р у справі *Winterwerp v. The Netherlands* ЄСПЛ встановив, що законність затримання особи визначається крізь призму цілей підпункту «с» пункту 1 статті 5 ЄКПЛ: така законність потребує передусім його відповідності внутрішньому праву, а також, згідно зі статтею 18 ЄКПЛ, «відповідності меті обмежень, дозволених підпунктом «с» пункту 1 статті 5; вона вимагається як для призначення, так і для виконання заходів, пов'язаних із позбавленням волі.

Мета підпункту «с» пункту 1 статті 5: у демократичному суспільстві, де визнано верховенство права, будь-яке свавільне затримання ніколи не може вважатися законним».

Суттєвим моментом у цільовій аргументації рішень ЄСПЛ є визнання нерівнозначності цілей різних прав людини у визначенні правомірності чи неправомірності певної поведінки, діяльності. Різні за змістом (і за сферою суспільних відносин) цілі ЄКПЛ зумовлюють і неоднакову широту обмежень з боку державної влади. Так, на думку ЄСПЛ, ця широта значно більша, якщо йдеться про моральні цілі, і значно менша стосовно цілей політичних. Тому поведінку, однаково за зовнішніми (формально визначеними, емпірично фіксованими) показниками, ЄСПЛ визнавав або правомірною, або ж неправомірною залежно саме від тих цілей, задля досягнення яких вона виявлялася.

Іншим важливим моментом у врахуванні цілей правозабезпечувальних норм Конвенції, на якому часто наголошує Суд, є необхідність встановити, чи відповідають тим цілям заходи, що їх запровадила держава в суспільну практику (йдеться як про заходи законодавчі, нормативно-правові, так і про індивідуально-правові, нормозастосувальні). Так, у рішенні від 08.07.1986 р. у справі *Lingens v. Austria* ЄСПЛ відзначив, що він «повинен з'ясувати, чи втручання відповідало поставленій законній меті і чи аргументи, наведені австрійськими судами на його виправдання, є доречними й достатніми». Розглядаючи справу *Observer and Guardian v. United Kingdom*, Суд у своєму рішенні від 26.11.1991 р. зазначив, що для остаточного розв'язання справи «слід розглянути питання про те, чи були фактично запроваджені обмеження, співмірні із законом».

ЄСПЛ звертає увагу держав і на необхідність дотримання певної ієрархії цілей у правовому (юридичному) регулюванні, зокрема на те, що державі не можна вдаватися до таких обмежень прав людини, які хоч і дають змогу досягти певних позитивних суспільних результатів, проте суперечать цілям Конвенції. Скажімо, у справі *Tyler v. United Kingdom* ЄСПЛ зазначив, що «покарання не перестає бути таким, що принижує гідність, лише тому, що вважається або справді є ефективним засобом стримування чи контролю над злочинністю. Вдаватися до покарань, що суперечать статті 3, недопустимо хоч би яким був їхній стимулюючий ефект».

Аналогічно у справі *Marckx v. Belgium* ЄСПЛ у рішенні від 13.06.1979 р. визнав що «підтримка і заохочення традиційної сім'ї самі по собі законні й навіть похвальні. Однак заради досягнення цих цілей не можна вдаватися до заходів, мета або ж результат яких полягає, як у даному випадку, у спричиненні шкоди «незаконній» сім'ї; члени «незаконної» сім'ї користуються гарантіями за статтею 8 однаково із членами традиційної сім'ї».

Розглянуті раніше явища, що їх ЄСПЛ вважає визначальними, кваліфікуючими чинниками щодо змісту і обсягу (меж) прав людини, виникають та існують як факти об'єктивні стосовно і кожної окремої людини (її волі та свідомості), і відповідної держави (її органів, посадових осіб), і, нарешті, міжнародних органів. Тому виявлення і фіксація таких феноменів, а саме — прав людини та їхнього стану: здійсненності, непорушності або ж, навпаки, нездійсненності чи порушення — може відбутися лише через соціальне пізнання.

Звідси й постає проблема гносеології прав людини. І сама практика ЄСПЛ, яка є у певному сенсі соціально-дослідницькою діяльністю, поступово сформувала специфічні пізнавальні традиції, вивчення і врахування яких може сприяти розв'язанню цієї проблеми також іншими суб'єктами, зокрема національними судами. З подальшим розгортанням цієї практики, накопиченням прийнятих судом рішень викристалізуються принципи пізнання прав людини, гносеологічні засади виявлення правомірності чи неправомірності діяльності різноманітних учасників суспільного життя.

Охарактеризуємо основні з таких принципів.

Конкретно-історичний, його можна назвати ситуаційним, підхід до встановлення досліджуваних фактів. Це проявляється

у наполегливих вимогах та постійних намаганнях ЄСПЛ врахувати особливі, специфічні обставини місця і часу, а також індивідуальні, іноді навіть унікальні, властивості суб'єктів — учасників досліджуваної ситуації. Суд реалізує зазначений принцип при застосуванні невизначених із формального боку, передусім оціночних понять.

Межі свободи вираження поглядів (стаття 10 ЄКПЛ) ЄСПЛ свідомо змінює залежно від різноманітності поглядів, а також від того, чим займається особа, на адресу якої ці погляди висловлено. Так, у справі *Lingens v. Austria* ЄСПЛ відзначив, що хоча захист інших людей від певних висловлювань поширюється і на політичних діячів, однак, якщо потерпілий належить до них, тоді «необхідність обмежувати вираження поглядів є менш гострою».

Чи не найвиразніше гносеологічний принцип проявлявся тоді, коли ЄСПЛ обґрунтовував свої рішення не тільки соціальними, а й суто суб'єктивними особливостями окремих індивідів чи їхніх груп. Так, у справі *Silver v. United Kingdom* ЄСПЛ у рішенні від 25.03.1983 р. зазначив, що втручання в приватне життя може бути або не бути «передбачене законом» (пункт 2 статті 8 ЄКПЛ), «залежно від здатності конкретного заявника віднайти відповідні правові повноваження і норми». У справі *Campbell and Cosans v. United Kingdom* ЄСПЛ у рішенні від 25.02.1982 р. (з приводу застосування статті 3 ЄКПЛ) відзначив, що «погроза на адресу вкрай нечутливої людини може не позначитися на ній, однак може бути, беззаперечно, такою, що принижує гідність. І навпаки, чутлива людина може бути надзвичайно глибоко вражена погрозою, яку можна було б визнати такою, що принижує гідність, лише спотворивши нормальне і звичайне значення цього слова».

Отже, конкретний аналіз конкретної ситуації — таким є засадниче кредо ЄСПЛ. А такий принцип, як відомо, становить стрижень, серцевину діалектичного методу соціального пізнання.

Залучення до предмета судового пізнання такі властивості фактів, встановлені за формальними ознаками, як їх соціальна значимість, — значущість для конкретної людини, групи людей та для суспільства. У багатьох випадках ЄСПЛ не обмежується лише констатацією наявності чи відсутності дій та подій, фіксованих за зовнішніми ознаками (до того ж він здебільшого погоджується з висновками національних судів з цього питання).

Його завжди цікавить ще й інше: який вплив справили ці факти на існування та розвиток особи (групи осіб) і всього суспільства, як саме вони позначилися на потребах, інтересах та і взагалі на долі тих або інших суб'єктів. Інакше кажучи, ЄСПЛ прагне встановити значущість — індивідуальну, колективну, суспільну — тих фактів, що зафіксовано та описано за допомогою формально визначених показників (ця значимість, зауважимо, є явищем не менш реальним і, стосовно суб'єкта пізнання, не менш об'єктивним, аніж згадані факти, що слугують їй «носіями»). В такому значенні саме й полягає соціальна сутність фактів, що так чи інакше вплітаються у суспільне життя, у суспільну практику.

Так, у згадуваній уже справі *Dudgeon v. United Kingdom* ЄСПЛ у своєму рішенні зазначив, що «вочевидь, слід з'ясувати міру серйозності втручання порівняно з тією суспільною шкодою, яка могла б виникнути в разі неповного захисту зазначених інтересів. Для того потрібно так чи інакше зважити ту відносну шкоду для особи й держави, що могла б виникнути внаслідок прийняття того чи іншого рішення». У рішенні від 25.03.1993 р. у справі *Castello-Roberts v. United Kingdom* ЄСПЛ дійшов висновку, що «заходи, які застосовано в галузі освіти, обмежують право на невтручання в приватне життя, але не кожний акт втручання несприятливо впливає на фізичну чи моральну недоторканність особи». У справі *Croon v. the Netherlands* ЄСПЛ у рішенні від 27.10.1994 р. зазначив, що «поняття «сімейне життя» у статті 8 Конвенції не було призначене лише для відносин, що ґрунтуються на шлюбі, а охоплює також і інші сімейні зв'язки, учасники яких живуть поза шлюбом. Повага до сімейного життя потребує, щоб біологічна та соціальна дійсність мали перевагу щодо законодавчої презумпції».

Отже, знання про соціальну сутність досліджуваних явищ (а такі знання за їхнім логіко-гносеологічним статусом неодмінно будуть оціночними) входять, згідно з позицією ЄСПЛ, до обсягу тих даних, на яких має ґрунтуватися висновок щодо порушення або ж, навпаки, не порушення певного права людини. Тому й сама ця соціальна сутність явищ здатна набувати юридичного значення, спричиняти цілком конкретні юридичні наслідки. Без таких знань неможливо забезпечити справедливість судового рішення, справедливість, до якої ЄСПЛ прагне понад усе.

Раніше зверталася увага на діалектику співвідношення формально визначених фактів з їхньою соціальною значущістю або, інакше кажучи, форми соціальних феноменів з їхньою сутніс-

тю. Ця діалектика проявляється у тому, що в багатьох випадках фактам, ідентичним за їхніми зовнішніми ознаками, може бути притаманна неоднакова соціальна значимість, і навпаки: однакову соціальну значимість здатні набути факти, які різняться між собою за формальними характеристиками. Саме цим, вочевидь, і можна пояснити, чому справи, здавалося б, однакові за формально окресленими фактами, ЄСПЛ вирішував по-різному: адже його рішення завжди були, крім усього іншого, реагуванням на індивідуально-конкретну, ситуаційну значущість таких фактів.

Всебічність пізнання, максимально широке врахування позитивних і негативних (для різних учасників спору) фактів, оцінок. Цей принцип сприяє об'єктивності, неупередженості висновків, які мають стати результатом судового дослідження прав людини та їх стану. Ось кілька правових положень, сформульованих ЄСПЛ у зв'язку з цим:

— «Національні судові органи повинні вивчати всі факти, що свідчать на користь і проти наявності справжньої потреби з погляду публічного інтересу, яка виправдовувала б відступи від норми про повагу до особистої свободи» (рішення у справі *Lettellser v. France* від 26.06.1991 р.);

— «Відповідь на запитання, що є «нелюдським чи таким, що принижує гідність, поводженням або покаранням», залежить від сукупності обставин справи» (рішення у справі *Soenng v. Unsted Kingdom* від 07.07.1989 р.);

— «Щоб оцінити, чи спиралося втручання, про яке йшлося у скарзі, на «достатні причини», котрі робили його «необхідним у демократичному суспільстві», належить... урахувати всі аспекти даної справи, пов'язані із суспільними інтересами» (рішення у справі *Handyside v. Unsted Kingdom* від 07.12.1976 р.).

8.3. НАСЛІДКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Принцип управлінської автономії охоплює в якості головного поняття, поряд з матеріальним адміністративним правом та адміністративним процедурним правом, також і судовий адміністративний процес. Треба виходити з судової практики ЄСПЛ, яка визнає принцип управлінської автономії країн-членів. Європейське право Співтовариства не містить в

собі ніякої основи стосовно компетенції для Співтовариства щодо врегулювання судового адміністративного правового захисту в країнах-членах.

Всупереч з цим принципом управлінської автономії на практиці проявляється вплив права Співтовариства на порядок судового адміністративного захисту. Він впливає з принципів права Співтовариства щодо ефективного та рівноцінного правового захисту. Принцип ефективного правового захисту вимагає, щоб судовий наслідок, який передбачається правом Співтовариства, не міг потім бути перетворений в неможливий або занадто ускладнений для застосування під час імплементації в національне право. Принцип рівноцінності вимагає, що передбачені в країнах-членах провадження для захисту прав та вимог Співтовариства не можуть бути виписаними гірше ніж відповідні провадження, які стосуються суто національних прав.

Як конкретні приклади впливу права Співтовариства на адміністративний правовий захист в країнах-членах можна навести наступне: для права на внесення заяви, яке передбачається абзацом 2 статті 16 проекту Адміністративного процесуального кодексу України [133], право Співтовариства може надати відповідно порушеному питанню певну правову позицію. Але також і публічний інтерес не може походити тільки з національної сфери, він може бути також і публічним інтересом Європейського співтовариства.

Право Співтовариства може нарешті привести до того, щоб забезпечити такі форми правового захисту, які не надає національне право. Таким прикладом може бути рішення ЄСПЛ у справі *Faktortame*. В ній йшлося про питання, чи мають британські суди повноваження приймати тимчасове розпорядження проти виконання британських законів на той час, поки ЄСПЛ займається перевіркою відповідності британського закону праву Європейського співтовариства. Британське право такої можливості не передбачає. ЄСПЛ прийняв рішення, що британський суд не може застосовувати відповідне національне право в тому випадку, якщо воно суперечить принципам права Співтовариства стосовно тимчасового правового захисту.

В загальному плані судова практика ЄСПЛ спирається на спільні конституційні традиції країн-членів, а саме на статті 6 та 13 ЄКПЛ. ЄСПЛ підтвердив, що керівні принципи ЄКПЛ повинні сприйматись до уваги в рамках права Співтовариства. Як основоположні принципи судового адміністративного процесу

також і в галузі адміністративного права можна визначити наступні:

- а) принцип ефективного правового захисту;
- б) здійснення правосуддя незалежними судами;
- в) право на справедливий процес;
- г) прийнятний час тривалості процесу;
- д) забезпечення права бути заслуханим в суді;
- е) гласність процесу;
- є) принцип офіційного дослідження обставин справи (принцип службового дослідження);
- ж) принцип дійової реалізації прав (прийнятні види судових рішень та їх виконання).

Дивлячись на ці принципи, можна побачити чітко приєднання судової практики ЄСПЛ до керівних ідей ЄКПЛ. Тобто в даному випадку йдеться про загальні принципи адміністративного судового процесу в Європі, які створюють прийнятний масштаб для національного законодавства та судового адміністративного захисту в європейських країнах.

Ратифікація ЄКПЛ не лише створила принципово нову правову ситуацію в Україні, що вже неодноразово відзначалося в багатьох юридичних виданнях, але й примусила по-новому подивитися на деякі процедури та інститути, що існують в рамках національної правової системи.

Як свідчить практика, з усіх перелічених у статті 35 ЄКПЛ критеріїв прийнятності найбільші труднощі при оцінці викликають два питання, а саме: а) вичерпання всіх національних засобів правового захисту і б) додержання шестимісячного строку подання заяви. Неправильна кваліфікація за першим критерієм дуже часто автоматично має наслідком недодержання другого.

Для цього є приклади у практиці ЄСПЛ, зокрема уже й щодо справ українських громадян, наприклад, у справі О. В. Кучеренка (заява № 41974/98); відповідна ухвала ЄСПЛ опублікована українською мовою в журналі «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі» [174]. Показовим також є випадок, що став предметом статті О. Кожухова «Коли шкідливі наглядові скарги» [67], в якій описано ситуацію, коли деякі процесуальні особливості провадження щодо судового оскарження постанови про адміністративне правопорушення призвели до визнання заяви до ЄСПЛ непринятною.

На нашу думку, першопричиною відмови ЄСПЛ від розгляду цих справ стало те, що заявниками при кваліфікації за

критерієм прийнятності у вигляді вичерпання всіх національних засобів правового захисту не було належним чином взяте до уваги положення, обумовлене в пункті 1 статті 35 ЄКПЛ, а саме — необхідність оцінки цього критерію відповідно до «загальноновизнаних норм міжнародного права».

Нам же це положення видається доволі суттєвим, особливо в контексті гіпотетичної необхідності для особи, право якої було порушене, обійти, висловлюючись фігурально, абсолютно всі інстанції, як судові, так і різноманітні несудові, для вичерпання всіх засобів правового захисту. На жаль, саме такий погляд зустрічається доволі часто, зокрема й серед юристів.

Вимога ж урахування згаданих вище «загальноновизнаних норм міжнародного права» змушує дивитися на проблему крізь призму діяльності ЄСПЛ, міжнародного органу, що здійснює як практичне застосування норм ЄКПЛ, так і їх тлумачення, а при ухваленні рішень спирається на власну прецедентну практику.

Так, у справах «Христіан Біло проти Бельгії» (заява № 14545/89) та «С. проти Бельгії» (заява № 12604/86), ухвали про прийнятність яких були винесені Європейською комісією з прав людини відповідно 9 жовтня 1990 р. та 10 липня 1991 р., Уряд держави-відповідача і в одному, і в другому випадках стверджував, що заявник не вичерпав усіх національних засобів правового захисту, оскільки статтею 441 бельгійського Кодексу про кримінальне розслідування передбачено, що особа може звернутися до міністра юстиції з клопотанням про видачу останнім офіційного розпорядження з приписом генеральному прокуророві оскаржити судову постанову в Касаційному суді.

Комісія ж за результатами розгляду цих справ дійшла висновку, що ефективність засобів захисту як така має розглядатися у розрізі доступності цих засобів для тих, хто в них заінтересований, тобто особа повинна мати право і реальну можливість самій, незалежно від будь-чийого розсуду, вдатися до цих засобів.

Беручи до уваги, що реалізація права заявника на оскарження судової постанови у Касаційному суді опосередкована дискреційними повноваженнями міністра юстиції, Комісія в обох випадках доходить висновку, що «процедура, передбачена статтею 441 бельгійського Кодексу про кримінальне розслідування, не може вважатися ефективним і доступним засобом захисту, оскільки заявник не може вдатися до нього самостійно».

Таким чином, виокремлення описаної вище так званої екстраординарної процедури, яка ставить право особи на судовий

розгляд у залежність від розсуду посадової особи, з одного боку, не дозволяє розглядати її як елемент системи вичерпних засобів захисту і, з іншого, дає можливість, виходячи з особливостей національного законодавства, чітко визначити як інституціональні, так і часові параметри ординарної процедури.

Останній елемент видається важливим з позицій додержання згаданого вище шестимісячного строку звернення до ЄСПЛ, оскільки відлік цього строку починається з моменту прийняття останнього за ієрархією рішення у межах саме ординарної процедури.

Неприйняття до розгляду тих засобів правового захисту, доступ до яких залежить від дискреційних дій посадових осіб, природно спричиняє переміщення в часі назад вихідної точки для відліку шестимісячного строку.

Звідси неважко здогадатися, що якщо розрив між моментом прийняття останнього рішення в межах ординарної процедури і рішення за екстраординарною процедурою перевищує шість місяців, то особа автоматично втрачає право на звернення до ЄСПЛ.

Саме така ситуація склалася у згаданих вище справах, де заявниками виступали громадяни України, оскільки розгляд у порядку судового нагляду через свою юридичну природу належить до екстраординарної процедури тому, що порушення цього провадження залежить від реалізації певними посадовими особами — суддями та прокурорами відповідних рівнів, а також їх заступниками — своїх дискреційних повноважень щодо опротестування рішень, вироків, ухвал та постанов суду.

Якщо ж ми виключимо з низки усіх передбачених національним законодавством засобів правового захисту ті, які належать до екстраординарних, то переконаємося, що при провадженні за скаргами на дії органів та посадових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень момент вичерпання засобів правового захисту, а отже, і момент виникнення права особи на звернення до ЄСПЛ настає з винесенням рішення по суті справи судом першої інстанції, оскільки, відповідно до частини другої ст. 248 Цивільного процесуального кодексу України, судові рішення у таких справах оскарженню в касаційному порядку не підлягають.

Що ж до рішень, які підлягають касаційному оскарженню, то моментом вичерпання національних засобів правового захисту є винесення ухвали у справі судом касаційної інстанції.

Якщо наведена вище методологія цілком придатна для застосування до аналізованих ситуацій та подібних до них, оскільки в усіх випадках заявник тією чи іншою мірою вдавався до судових засобів захисту на національному рівні, то виникає питання, яким чином може бути реалізоване право особи звернутися до ЄСПЛ, якщо в державі, у межах юрисдикції якої було порушено її право, ця особа була позбавлена можливості використати судові засоби захисту.

Наприклад, посадові особи державних органів своєю бездіяльністю або умисними діями (наприклад, бюрократичною тяганиною, саботуванням, приховуванням інформації тощо) створюють ситуацію, при якій особа за формально процесуальними чи іншими мотивами позбувається реальної можливості звернутися до суду за захистом свого права.

Чи можна в цьому випадку говорити про вичерпання всіх національних засобів правового захисту (якщо такі не могли бути використані взагалі) і, відповідно, про можливість особи претендувати на розгляд своєї заяви в ЄСПЛ?

Текст ЄКПЛ містить положення, що загалом допускають таку можливість, але надто загальний, обмежений характер їхніх формулювань не завжди дозволяє вибудувати функціональний механізм забезпечення реального доступу до суду безпосередньо (і виключно) на нормах ЄКПЛ.

Розв'язання питання — знову ж таки у практиці ЄСПЛ. Саме в цьому випадку звернення до неї дає змогу максимально задіяти ресурс конвенційних захисних механізмів. Вихідна точка — право на «ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі», визначене статтею 13 ЄКПЛ.

Як приклад можна навести справи «Чакічі проти Туреччини» [175, с. 50] (заява № 23657/94) і «Ертак проти Туреччини» (заява № 20764/92)¹. При цьому ЄСПЛ відхилив заперечення Уряду щодо ствердження невичерпання заявниками національних засобів правового захисту, оскільки у першому випадку заявник вичерпав усі реально доступні йому засоби правового захисту, а в іншому мало місце недостатнє та неефективне розслідування. Як результат, і той, і інший заявники були позбавлені можливості розгляду їхніх скарг у суді, що й стало підставою для ЄСПЛ визнати обидві заяви прийнятними.

¹ Див.: Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі». — 2000. — № 2. — с. 141.

Цей приклад є яскравим свідченням того, як ЄСПЛ своєю практикою розгляду конкретних справ, орієнтованою на максимальний захист конвенційних прав і свобод, суттєво збагачує загальні норми ЄКПЛ, наповнюючи їх конкретним змістом. Із розгляду ЄСПЛ наведених вище справ, так само як і з інших прецедентів ЄСПЛ, випливає, що визначене у статті 13 ЄКПЛ право особи на ефективний правовий захист у національному органі не передбачає її обов'язку використовувати неефективні засоби, зокрема й судові [155, с. 90].

Наведені вище застереження щодо додержання згаданих критеріїв прийнятності аж ніяк не повинні спонукати до утримання від використання такого засобу правового захисту в судовому адміністративному процесі, як касація, навпаки, — вони спрямовані саме на підвищення ефективності цієї процедури.

У червні 1999 р. Голова ЄСПЛ Люціус Вільдхабер, говорячи про зростання кількості звернень до ЄСПЛ і зазначивши, що обсяг робіт стає загрозливим, підкреслив, що першочерговим обов'язком кожної держави — члена Ради Європи є забезпечення поваги до ЄКПЛ на національному рівні. При цьому він закликав уряди, законодавчі органи, суди держав-членів «спільними зусиллями втілити в життя положення Конвенції і протоколів до неї».

Зрештою, кінцевою метою діяльності ЄСПЛ є не розгляд максимальної кількості справ, а стимулювання процесу вдосконалення механізмів захисту конституційних прав і свобод на національному рівні.

Звернення до ЄСПЛ аж ніяк не виключає розгляду справи у порядку касації. Більше того, якщо результатом використання подальших національних процедур стане відновлення права, порушення якого стало предметом звернення до ЄСПЛ, то створюються підстави для реалізації положень статті 37 ЄКПЛ, згідно з якими справа вилучається з реєстру, якщо обставини дозволяють дійти висновку, що заявник не має наміру далі підтримувати свою заяву, або спір уже вирішений.

Таким чином, виграє і заявник, заяву якого задовольнили по суті, а не в еквіваленті у вигляді справедливої сатисфакції, і держава, яка шляхом активізації прийняття та застосування судового адміністративного процесу уникає перспективи постати перед ЄСПЛ у малоприємній ролі відповідача.

ВИСНОВОК

Одним з основних критеріїв оцінки ефективності організації і функціонування державної влади, окремих її гілок є не кількість ухвалених юридичних рішень, законів, а насамперед ступінь задоволення суспільних потреб та інтересів, в першу чергу окремої людини.

Невід'ємною ознакою держави постає взаємність владних стосунків. Головна ідея полягає у тому, що держава створюється для захисту природних прав людей.

Перша Конференція Голів та суддів Вищих адміністративних судів на тему «Можливість та масштаби судового контролю адміністративних рішень у державах — членах Ради Європи», яка була проведена у Страсбурзі 7—8 жовтня 2002 р. відмітила, що судовий перегляд адміністративної діяльності є невід'ємною частиною верховенства права та прав людини, що становить основоположні концепції правових законів держав — членів Ради Європи.

У всякому разі спрямування зусиль на побудову правової, демократичної, соціальної держави в Україні означає, що держава повинна бажати і домагатися подальшого вдосконалення адміністративних процесуальних форм правового регулювання адміністративних правовідносин. У наш час для здійснення більш ефективного правового регулювання адміністративних правовідносин необхідно запровадити судовий адміністративний процес.

Від того, як побудована модель судового адміністративного процесу, що вона уявляє собою, великою мірою залежить і кінцевий результат. Звідси можна стверджувати, що за спорами

про адміністративний процес криються певні інтереси, і ті, хто закликає не зупинятися на процедурних питаннях, лукавлять. Процес розгляду справи дуже великою мірою визначає його результат.

У цій монографії на основі аналізу норм матеріального і процесуального адміністративного права зарубіжних країн та України, практики по застосуванню, використанню розроблених пропозицій проекту Адміністративного процесуального кодексу України, дослідження відповідної літератури зроблені достатньо аргументовані науково-правові висновки.

1. Обґрунтовані поняття судового адміністративного процесу, притаманні йому принципи та їх сутність. Сучасна національна юридична наука і практика не дають визначення судового адміністративного процесу. Але більшість учених-юристів розрізняють правотворчість, правозастосування, правосуддя і контроль як правові форми діяльності. Якщо проаналізувати ці форми, то впадає у вічі, що вони мають однакові ознаки: пов'язані з розглядом адміністративних справ, здійснюються на основі норм права; завжди тягнуть за собою відповідні юридичні наслідки. До того ж, це діяльність лише уповноважених суб'єктів, її результат у більшості випадків фіксується в офіційних документах, регулюється процесуальними нормами і забезпечується правилами юридичної техніки.

Таким чином, судовий адміністративний процес — це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, урегульована адміністративними процесуальними нормами, закріплена в Адміністративному процесуальному кодексі України та забезпечена засобами юридичної техніки.

Будь-який судовий адміністративний процес починається з розгляду відповідної адміністративної справи. Під адміністративною справою розуміють передбачену нормами адміністративного права конкретну життєву обставину, що розглядається і вирішується на підставі адміністративного нормативно-правового акта з відповідними юридичними наслідками для її учасників. Адміністративна справа є юридичним фактором для виникнення процесуальних правовідносин, але не треба забувати, що її головні ознаки закладені в матеріальному праві.

Судовий адміністративний процес потребує застосування різних підходів до норм права. Уповноважені суб'єкти повинні безпосередньо використовувати адміністративні норми права

для вирішення конкретних адміністративних справ. При цьому об'єктом таких підходів виступають водночас норми матеріального і процесуального права, тобто всі норми, на основі яких найбільш швидко і якісно вирішуються конкретні адміністративні справи.

Судовий адміністративний процес як специфічний прояв співвідношення адміністративного матеріального і адміністративного процесуального права, поряд з регулятивно-охоронним механізмом, тобто поділом права на регулятивне та охоронне, сутність якого полягає у визначенні виду і ступеня правової добровільності та примусу, і диференціацією права на об'єктивне і суб'єктивне, створює спеціально юридичний механізм ефективної реалізації норм права. Судовому адміністративному процесу, тобто, насамперед співвідношенню адміністративного матеріального і процесуального права, притаманні такі принципи, що значною мірою визначають їх сутність.

Принцип синхронності означає, що виникнення норм і принципів матеріального і процесуального права, а звідси — і головних елементів судового адміністративного процесу — має бути одночасним. Окрім того, судовий адміністративний процес, що забезпечує реалізацію норм і принципів права, не повинен відставати чи надто випереджати суспільні відносини, на врегулювання яких він власне і розрахований. Практично ця вимога означає, що законодавець повинен своєчасно потурбуватися про розробку проекту Адміністративного процесуального кодексу України з тим, щоб матеріальні і процесуальні норми могли бути прийняті і введені в дію одночасно, у пакеті нормативно-правових актів.

Принцип рівності означає, що адміністративні процесуальні норми і принципи за юридичною силою мають бути того ж рівня, що і матеріальні. Так, якщо норми і принципи, які процедура повинна забезпечувати, закріплені законом, то і сама процедура повинна бути встановлена в законодавчому порядку.

Принцип збалансованості означає, що адміністративні матеріальні і адміністративні процесуальні принципи та норми мають бути узгодженими, взаємнесуперечними. Основою такого узгодження повинні стати зміст і сутність норм та принципів адміністративного матеріального права: процесуальні принципи і норми пов'язуються з матеріальними, а не навпаки.

Принцип поділу сфер регулювання встановлює, що процесуальні норми і принципи не повинні стосуватися змістової

сторони принципів і норм матеріального права, а тим більше суперечити їм.

Принцип демократичності передбачає, що судовий адміністративний процес, який регламентує порядок реалізації відносин влад, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян, визнанням їх верховенства тощо.

Принцип неодноманітності вимагає, щоб судовий адміністративний процес, по можливості, був багатоваріантним, тобто він має передбачати різні варіанти реалізації матеріальних норм і принципів, а інколи навіть надавати суб'єктам право самим обирати порядок здійснення своїх прав і обов'язків, наприклад, за договірних відносин.

Принцип законності судового адміністративного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто норм і принципів нормативним актам, нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам і принципам матеріального та іншого права, точне й неухильне їх дотримання у поведінці всіх суб'єктів — учасників правовідносин.

Принцип дійсності судового адміністративного процесу означає, що останній з високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату, що передбачався, гарантувати досягнення поставленої мети. Надійність судового адміністративного процесу залежить від його простоти, забезпеченості правовими та іншими гарантіями, наукової обґрунтованості, наближеності до суспільних відносин, що ним регулюються, практичної відпрацьованості та інших факторів.

Практична відпрацьованість моделі судового адміністративного процесу має надзвичайно важливе значення, оскільки в процесі спочатку теоретичної їх розробки, на стадії правотворчості, надзвичайно важливо передбачити всі деталі майбутньої процесуальної діяльності, відхилень від неї, її порушень. Останні два види поведінки призупиняють процес реалізації норм і принципів матеріального права, а тому конче потрібним є забезпечення швидкого відновлення порушеного судового адміністративного процесу.

Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів. По-перше, модель судового адміністративного процесу з точки зору її пізнання має бути зрозумілою і доступною. По-друге, це забезпечення можливості реальних дій у межах судового

адміністративного процесу, наприклад, відкритість діяльності судових органів тощо.

Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки і водночас відповідати вимозі достатності. Річ у тому, що ступінь проникнення судового адміністративного процесу (його норм і принципів) у поведінку його суб'єктів має бути оптимальним.

Принцип послідовності є однією з найважливіших ознак і принципів, у тому числі і судового адміністративного процесу. Послідовність належить до змістової сторони судового адміністративного процесу і означає наявність вимоги суворої черговості виконання дій у ньому, нормативного визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов — потім. Від забезпечення принципу послідовності залежать досконалість, оптимальність і ефективність судового адміністративного процесу.

У судовому адміністративному процесі однією з основних засад має стати *принцип офіційності*, згідно з яким суд відіграє активну, ініціативну роль. Така роль зумовлена фактичною нерівністю особи й адміністрації у можливостях подавати докази і відстоювати свою позицію, а також публічним характером спору, який полягає, зокрема, у тому, що рішення у справі прямо чи опосередковано може стосуватися інтересів великої кількості людей чи організацій. Адміністративний суд повинен мати широкі можливості щодо збирання і дослідження доказів, залучення до процесу заінтересованих осіб, перевірки умов мирової угоди, відмови від заяви.

Для посилення позиції звичайних громадян в адміністративному судочинстві необхідно запровадити презумпцію вини відповідача — суб'єкта владних повноважень, яка б звільнила громадянина від обов'язку доводити факт порушення його прав, свобод чи правових інтересів відповідачем, посилаючись на докази. А відповідач повинен буде аргументовано довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності та спростувати твердження заявника про факт правопорушення. Потенційний обов'язок адміністрації довести обґрунтованість своїх рішень, дій чи бездіяльності посилив би її відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності.

2. Усі ці питання потребують вирішення в Адміністративному процесуальному кодексі України, прийняття якого — одне з головних завдань Верховної Ради України. Важливо, щоб

адміністративні суди, система яких має бути створена протягом 2002—2004 рр., могли розглядати справи відразу за правилами судового адміністративного процесу, а не цивільного судочинства. Без належного процесуально-правового забезпечення адміністративних судів ідея адміністративної юстиції може бути скомпрометована. Адже адміністративне судочинство має ґрунтуватися на засадах, відмінних від принципів цивільного та господарського судочинства, щоб забезпечити максимальний захист прав, свобод та законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах.

До предмета регулювання Адміністративного процесуального кодексу України слід віднести процедуру судового вирішення усіх публічно-правових спорів між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами, крім спорів, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення. При цьому необхідно виходити з принципу, згідно з яким жоден правовий акт не повинен бути виведеним з-під контролю адміністративних судів на предмет конституційності, законності цього акту чи його відповідності правовому акта вищої юридичної сили, якщо він не віднесений до юрисдикції Конституційного Суду України.

Поширити юрисдикцію адміністративних судів на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб з суб'єктом владних повноважень (органи державної влади, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа, інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень), у яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, дією чи бездіяльністю порушив їх права, свободи чи законні інтереси. Віднести до підсудності адміністративних судів також публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на службу в державні органи та органи місцевого самоврядування, її проходження, звільнення зі служби в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Адміністративні суди повинні вирішувати і публічно-правові спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у передбачених законом випадках, за винятком звернень про накладення стягнень за адміністративні проступки. До таких, зокрема, належатимуть спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому

числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Визначити питання про розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів таким, що потребує принципового вирішення на законодавчому рівні.

Вважати принциповим те, що сторонами в адміністративній справі мають бути заявник та відповідач. Це відповідатиме термінології, що використовується у справах, які розглядає Європейський суд з прав людини. Визнання держави відповідачем, а не «заінтересованою особою» як у чинному Цивільному процесуальному кодексі України, сприятиме довірі громадян до адміністративних судів.

Надати принципу верховенства права в адміністративному судочинстві особливої ваги, оскільки предметом розгляду в адміністративних судах найчастіше будуть правові акти. Відповідно до принципу верховенства права людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Закріплення такого підходу в Адміністративному процесуальному кодексі України свідчатиме про визнання розуміння принципу верховенства права у дусі природного права. Адміністративний суд не повинен допускати тлумачення законодавчого припису, яке б обмежувало права і свободи людини і громадянина.

Має бути створений належний механізм реалізації права людини на оскарження в адміністративному суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

Особливу увагу потрібно приділити вдосконаленню законодавства щодо виконання адміністративних судових рішень.

Адміністративні суди справляють також позитивний вплив на становлення та зміцнення нових форм політичного життя суспільства й держави. Довіра людей до адміністративного суду і всієї держави великою мірою залежить від уявлень про справедливість судового захисту прав людини. Саме крізь призму справедливості судових рішень сприймаються реальні інтереси конкретної людини і цінності громадянського суспільства в цілому.

3. У законодавство про судоустрій, про судовий адміністративний процес та в практику їх застосування мають бути впроваджені такі конституційні принципи, як справедливість, доступність, незалежність і неупередженість адміністративного

суду, рівність усіх учасників перед законом і адміністративним судом, а із законодавчих актів та судового адміністративного процесу виключені положення і ситуації, коли адміністративний суд змушений займати обвинувальну позицію.

4. Потребують нового підходу питання організаційного забезпечення діяльності судді адміністративного суду (надання йому секретаря, помічника, радника, що здійснюють підготовку справ до розгляду), функціонування адміністративного суду та його апарату (канцелярії, секретаріату судових засідань, архіву, центру фіксування судового процесу технічними засобами та ін.). Має бути створено комплексну систему підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату адміністративних судів.

Актуальними є наукові дослідження, спрямовані на підвищення суддівської незалежності, вдосконалення гарантій, що забезпечують імунітет суддів адміністративних судів, та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо визначення їх навантаження, тестів для перевірки рівня їх професійної підготовки.

5. Оскільки укладені Україною двосторонні договори про правову допомогу за змістом близькі один до одного, а окремі їх норми повністю збігаються, необхідно замість цих актів розробити уніфіковану багатосторонню конвенцію про взаємну правову допомогу, відкриту для підписання всіма державами.

6. Використовуючи великий досвід адміністративних судів Німеччини та перепроверене практикою законодавство, на нашу думку, апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції слід розглядати справи у спорах, що стосуються:

1) спорів, що виникають із публічно-правових відносин, які містять у собі інформацію, віднесена Законом України «Про державну таємницю» до державної таємниці;

2) розгляду спорів за заявами на акти, що стосуються забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави;

3) спорів щодо спорудження, розширення чи реконструкції аеропортів міжнародного сполучення;

4) спорів щодо процедури затвердження плану прокладання колій нових державних залізниць;

5) спорів щодо процедури затвердження плану будівництва чи зміни автомобільних доріг загальнодержавного значення;

6) заяв, подання яких спричинили публічно-правові відносини у сфері діяльності розвідки і контррозвідки Служби безпеки України;

7) інші випадки, передбачені законом.

Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції слід забезпечити розгляд:

1) заяв щодо відповідності Конституції України (конституційність) та законам України (законність) нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

2) спорів про розмежування компетенції між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями;

3) заяв про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;

4) заяв про припинення повноважень члена Кабінету Міністрів України, керівника центрального органу виконавчої влади в разі невиконання ними вимог щодо несумісності службової діяльності з іншими видами діяльності;

5) інших випадків, передбачених законом.

7. Конституція України вперше визначила основною засадою судочинства у взаємозв'язку гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, а у розглянутому в монографії проекті АПК України цей принцип розвивається з посиленням на те, що повне фіксування судового процесу забезпечить прозорість і об'єктивність судового процесу, підвищить довіру до здійснення правосуддя, повністю змінить ведення протоколів судових засідань, які тільки вибірково фіксують судовий процес, незважаючи на високий професіоналізм секретарів судових засідань. Юридична значущість повного фіксування судового процесу технічними засобами визначена у ст. 15 проекту АПК України, де однозначно зазначено, що офіційним записом судового процесу є лише технічний запис, зроблений адміністративним судом.

Аналізуючи сучасний стан розвитку техніки звукозапису, можна відмітити, що паралельно існують і розвиваються дві принципово різні технології звукозапису. Перша з них — аналогова — має вже чималу історію і досягла на цей час своєрідного «насичення» розвитку: розроблена в останні 5—7 років апаратура аналогового магнітного запису відрізняється лише рівнем

сервісних функцій, дизайном тощо. Друга — цифрова — переживає період інтенсивного розвитку. Співіснування цих двох технологій обумовлено тим, що кожна з них має як переваги, так і недоліки порівняно з іншою. Таким чином, вирішення кожного спеціального завдання потребує ретельного вибору технології на основі вимог до отриманих в межах виконання завдань фонограм.

На підставі порівняльного аналізу властивостей пристроїв запису, практичних результатів використання цифрових технологій та враховуючи сучасні тенденції розвитку звукозаписуючої техніки можна рекомендувати впровадження у практику фіксування судового процесу технічних засобів на базі цифрового реєстратора усної мови як такого, що за якістю й ефективністю використання переважає аналогові пристрої.

Введення в дію фіксування судового процесу технічними засобами неможливе без попереднього розв'язання суттєвих процесуальних питань, а саме:

- розроблення організаційно-правових вимог до комплексів, що регламентують процеси запису, зберігання та використання зафіксованої інформації;
- розроблення технічних вимог до його складових — технічних засобів фіксування мовної інформації, що дозволить уніфікувати системи запису інформації в судах різних інстанцій та їх взаємне використання.

Зафіксована в аудіозаписах (далі — фонограмах) повна інформація сторін та учасників судового процесу повинна бути первинним джерелом інформації, на основі якої на вимогу сторін складатимуться повні чи часткові друквані тексти запису судових засідань. Ця обставина є підґрунтям для того, щоб розглядати фонограми як своєрідний документ, оскільки невизначеність статусу, принаймні юридичного, в подальшому призведе до невизначеності правових наслідків, які впливатимуть з використання інформації, що такі фонограми містять.

Поняття «документ» в юридичній практиці трактується в широкому плані як джерело доказів, якщо в них викладені або засвідчені обставини, які мають значення для справи. Законодавцем до документів віднесені як письмові свідчення на паперовому носії, так і фото-, кіно-, аудіо- і відеодокументи, табуляграми та ін. Але не кожна зафіксована на будь-якому носії інформація може бути визнана документом і мати певну юридичну силу. Для цього така інформація повинна бути зафік-

сована у певній формі і в порядку з урахуванням їх природи та призначення.

Фонограма за способом створення є технічним носієм інформації про звуковий стан середовища в конкретний момент часу. При цьому звуковий сигнал, в тому числі і мовний, може фіксуватися в фонограмі як в неперервній (аналоговій), так і в дискретній (цифровій) формі і ступінь його відповідності оригіналу визначається технічними характеристиками пристрою запису. З іншого боку, на інформаційні процеси, що мають місце при фіксації та використанні фонограм, впливають суб'єктивні й об'єктивні фактори, які можуть ставити під сумнів достовірність зафіксованої інформації. Суб'єктивні фактори є наслідком наміру чи помилки особи (чи осіб), яка бере участь у процесах фіксації, перетворення (перезапису) та використання інформації, що міститься в фонограмах. Об'єктивні фактори є наслідком неточностей та помилок у роботі технічного обладнання при записі та дублюванні (копіюванні) фонограм.

Якщо в процесі запису чи використання фонограм перелічені фактори не впливають на цілісність та точність інформації, що зафіксована на них, то такі фонограми за своїм змістом є достовірними.

Але цього факту недостатньо для визнання фонограми документом, тобто такою, яка б мала певні юридичні наслідки. Необхідно надати зафіксованій інформації належну форму, яка б відповідала чинному законодавству та нормативним актам.

За аналогією із загальними вимогами, викладеними в ГОСТ 6.10.4-84 «Придание юридической силы документам на машинном носителе и машинограмме, создаваемой средствами вычислительной техники», для надання юридичної сили фонограмам-документам необхідно відображення в них ряду реквізитів, які засвідчують достовірність та справжність наведеної (зафіксованої) інформації. Зокрема, ГОСТ 6.10.4-84 спрямований на уніфіковану систему документообігу на машинному носії і, крім інформаційної частини, вимагає присутності в них обов'язкових складових, а саме: назви організації, яка склала документ; місця знаходження організації або її юридичної адреси; назви документа; дати виготовлення документа; підпису особи, відповідальної за правильність та достовірність наведеної інформації.

При записі фонограми інформація про звукове середовище трансформується в електричний сигнал і фіксується на носії

в аналоговому чи цифровому вигляді. У зв'язку з можливістю одержання цифрових фонограм, а також необхідністю застосування процедури підпису документа та внесення в нього інших реквізитів доцільно також проаналізувати фонограму як електронний документ. Поняття електронного документа приведено в проекті Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» і визначається як «документ, інформація в якому подана в електронній формі, що включає необхідні реквізити, в тому числі електронний цифровий підпис. Електронний документ може бути створено, передано, збережено, оброблено і перетворено у візуальну форму подання».

Так, розглядаючи властивості фонограм, які зафіксовані у цифровому вигляді на будь-якому носії, можна відмітити наступне: якщо у цифрову фонограму внесено всі необхідні реквізити, така фонограма відповідає наведеному вище визначенню, тобто набуває статусу електронного документа.

Таким чином, на основі проведеного аналізу можна стверджувати, що фонограма судового засідання, яка зафіксована згідно з встановленою процедурою, має визначені реквізити та за своїм змістом відображає хід судового засідання, є документом, який за юридичною силою тотожний з протоколом судового засідання на папері. Таке визначення дозволяє відмовитись від ведення секретарем протоколу судового засідання в повному обсязі, оскільки значною мірою це буде фіксуватись фонограмою судового засідання. Для фіксування окремих процесуальних дій, опису представлених в адміністративному суді речових доказів та ін., що не може бути зафіксовано в мовному вигляді, секретар судового засідання веде тільки журнал подій судового засідання.

8. У всіх правових формах публічного управління (адміністративно-правових формах) чітко простежуються владні повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування, виражені в правовій формі дії суб'єктів управлінської діяльності тягнуть за собою певні юридичні наслідки, а в законодавчому й іншому нормативному актах передбачається чітка правова регламентація правових форм, встановлюється юридичний спосіб їх вираження.

Ефективність використання форм управління забезпечується встановленням їх процесуальної форми. Іншими словами, управлінська діяльність повинна бути юридично (адміністративно-правовим чином) формалізована: вона повинна містити

підстави здійснення управлінських дій, необхідність здійснення, найважливіші етапи розробки проектів рішень, процедури голосування і прийняття (положень, статутів, інструкцій тощо). Іншими словами, процес управління має бути насичений тільки допустимими (тобто визначеними в нормативних актах) для вирішення того або іншого завдання управління або виконання тієї або іншої функції управління формами управління. У протилежному разі управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їхній зміст оскаржений у судовому порядку. Однак це не значить, що суб'єкт публічного управління позбавлений можливості діяти за своїм розсудом: у кожному конкретному випадку він повинен творчо підходити до вибору тієї чи іншої форми управління для вирішення специфічних управлінських завдань.

Оскільки правові форми управління мають юридичне встановлення і зміст, то вони спонукають до відповідних правових наслідків. Правова форма управління, як правило, характеризується наступними ознаками: 1) встановлення в нормативному акті; 2) наявність державно-владної природи; 3) підзаконність управлінських дій і підзаконний характер повноважень органів управління і посадових осіб; 4) головний зміст — виконавчо-розпорядча діяльність.

Якщо форма управлінських дій не визначена в нормативному порядку, тобто не має правового змісту і не має правових наслідків, то вона належить до неправових форм управління (організаційних). При цьому використання неправових форм управління повинно неодмінно ґрунтуватися на принципі законності.

У даний час управлінська діяльність в Україні має мінімум правової регламентації, що, природно, спричиняє такі негативні її характеристики, як недемократичність, малоефективність, довільність і корупція.

Управлінський процес покликаний вирішувати виникаючі в системі управління юридичні справи (спори, конфлікти, складні ситуації). У даному випадку йдеться про так звані управлінський процес, що створює процесуальні форми управлінських дій. Особливо важлива процесуальна регламентація здійснення державно-владних дій і розпоряджень, оскільки здійснення владних повноважень державних органів вимагає детального обґрунтування і не виключає застосування механізмів примусу. Процесуальна форма управління повинна встановлювати

процесуальний статус суб'єктів управління — як пануючих суб'єктів, так і тих, котрі повинні підкорятися наказам, постановам і розпорядженням владних суб'єктів, тобто тих, відносно яких і застосовуються на практиці форми управлінських дій. Тут важливо саме реальне правове встановлення: прав, обов'язків, заборон і обмежень для суб'єктів; підвідомчості розгляду спору; стадії розгляду (ухвалення рішення, оскарження, виконання); порядку оформлення адміністративно-процесуальних документів; порядок вирішення спорів, що виникають у процесі застосування тієї чи іншої форми публічного управління в судовому адміністративному процесі.

Проблема правового встановлення процесуального порядку здійснення управлінських дій і прийняття державно-владних рішень є сьогодні в Україні однією з найбільш важливих. Неврегульованість адміністративних процедур досить відчутно виявляється на практиці публічної управлінської діяльності, а через відсутність судового адміністративного процесу особливо серйозні наслідки виникають у сфері забезпечення і захисту прав і свобод людини.

Відмітимо, що на даний момент, при відсутності спеціального адміністративно-правового (у тому числі й адміністративно-процесуального) нормативного матеріалу, в якому б чітко встановлювалися форми і порядок здійснення управлінських дій стосовно конкретної сфери, повноцінна класифікація форм управління є досить важкою. Однак досягнуті в науці адміністративного права результати дозволяють виділити основні напрямки розвитку головних форм управління. У цьому аспекті необхідно розмежувати публічно-правові і приватноправові форми здійснення управління (управлінських дій). Серед публічно-правових форм можна виділити нормовстановлення, встановлення волевиявлення і реальні адміністративні акти.

У системі державного управління методи управління є найважливішим правовим засобом. Методи державного управління мають також інші найменування, наприклад: методи здійснення управлінських дій, методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи. Сутність цих понять єдина: методи управлінських дій — це визначені способи або прийоми, що використовуються органами публічного управління і їх посадовими особами у встановлених законами межах при управлінні, управлінських діях, адміністративному впливу відносно відповідних об'єктів і осіб.

З теоретичної точки зору питання про адміністративно-правові методи доцільно розглядати з двох сторін: 1) теоретичне обґрунтування необхідності існування методів управління та їх важливість в управлінському середовищі; 2) формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації.

Метод управлінських дій являє собою спосіб досягнення цілей вирішення завдань, здійснення функцій державного управління (або, у широкому значенні, публічного управління) органами виконавчої влади. За допомогою методів управління безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Методи управління — необхідний елемент здійснення публічного управління в галузі економічного (господарського), соціального й адміністративно-політичного будівництва і розвитку.

Питання про методи управління — це питання про те, яким чином вирішуються управлінські справи, при наявності яких способів управління досягає намічених цілей. Методи управління — це способи цілеспрямованого впливу одного суб'єкта права на інший (на колектив, групу або одну особу), тобто це особливий зв'язок конкретних індивідуумів і організацій, способи владних взаємин між громадянами і державою.

Адміністративні методи можна класифікувати з різних підстав:

1) залежно від форми вираження адміністративні методи управління можуть бути правовими (міститися в нормативних правових актах і мати свій правовий зміст) і організаційними (характеризувати здійсненням суб'єктом управління визначених організаційно-управлінських дій);

2) на основі адміністративно-правових ознак виділяються нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів, що містять загальнообов'язкові правила поведінки) і індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта) методи управління;

3) за ступенем управлінського впливу на об'єкти управління розрізняють імперативні (містять заборони, прямі адміністративні команди, державно-владні розпорядження, зобов'язуючі до здійснення необхідних дій або відповідного посадового поводження), уповноважені (дозволяють зробити визначені дії або прийняти відповідні акти управління), заохочувально-реко-

мендаційні (містять заохочення або рекомендації по здійсненню певних дій, відповідного поведіння) методи управління.

Методи регулюючого (непрямого) управління в юридичній літературі називаються також економічними методами. Застосування цих методів задовольняє економічні або матеріальні інтереси суб'єктів управління при досягненні ними належної поведінки. Керуючий суб'єкт створює сприятливі умови для досягнення цілей і вирішення завдань управління шляхом впливу на індивідуальні інтереси керованих суб'єктів.

Матеріальне (або економічне) стимулювання є рушійною силою, яка забезпечує дотримання управлінськими суб'єктами встановлених правил і положень у своїй діяльності; у такий спосіб досягаються цілі управління в розвитку як адміністративних (наприклад, матеріальне заохочення службовців в органах державного управління: забезпечення дії для посадових осіб встановлених у законі матеріальних і майнових пільг), так і економічних відносин (наприклад, стимулювання впровадження в економіку розумних нововведень, підтримка деяких галузей економіки в конкретному регіоні країни, надання податкових пільг).

До системи способів управлінського впливу слід віднести як традиційні (наприклад, розпорядження про здійснення необхідних дій, записаних в прийнятому правовому акті управління), так і нові методи, необхідність яких тільки обґрунтовується. Наприклад, у фаховій літературі зустрічаються пропозиції ввести в систему методів управління такий метод, як управлінське консультування. У даному випадку йдеться про можливість створення спеціальних консультативних органів (посад) в органах виконавчої влади з надання їм права залучати спеціалістів до різних сфер управління (наприклад, економіки адміністрування, соціології і психології управління) для надання консультацій. Що ж до нашої держави, то у цьому випадку необхідно спеціальне рішення Кабінету Міністрів України, яке встановлювало б процедурні питання управлінського консультування, визначалися умови обліку результатів і висновків здійсненого консультування. Управлінське консультування, як і інші методи управління, насамперед повинно бути спрямоване на посилення результативності управлінської діяльності, підвищення ефективності управлінської праці.

Адміністративні методи державного управління, що містять регулюючі норми, норми дозволу, розпорядження, припису,

заборони — необхідний елемент існування і функціонування системи державного управління. Не можна як переоцінювати, так і недооцінювати адміністративні методи здійснення управлінських дій, оскільки вони є необхідним атрибутом демократичної адміністративної системи. В умовах дії конституційного принципу верховенства права вони повинні застосовуватися суб'єктами публічного управління відповідно до встановлених процедурних правил і для вирішення відповідних управлінських завдань. Ефективність і законність застосовуваних адміністративних методів управління багато в чому залежать від управлінського персоналу, його правової культури, освіти, умов здійснення управлінської діяльності.

У літературі виділяється ще одна група методів державного управління — соціально-психологічні методи управлінського впливу, які повинні створювати в органах виконавчої влади сприятливий і стійкий морально-психологічний клімат. Не заперечуючи важливості даних методів управління, варто помітити, що вони не мають правового змісту. Соціально-психологічні методи, як і соціологічні методи управління (наприклад, управління соціально-масовими процесами, колективами, органами, групами; підвищення соціальної активності; управління індивідуально-особистої поведінки), є об'єктом вивчення психології і соціології державного управління. Однак в силу їх використання в управлінській практиці, важливого значення набуває специфічна підготовка осіб, які застосовують дані методи управління. У цьому розумінні варто визнати доцільним для державних самоврядних службовців, для посадових осіб, особливо керівного управлінського персоналу органів виконавчої влади, регулярне підвищення кваліфікації не тільки в юридичній сфері, але й у сфері психології, соціології та етики публічного управління.

9. Інтеграційні процеси, що стрімко розвиваються в Європі, вимагають більш глибокого осмислення та наукового обґрунтування поняття адміністративного договору в світлі Адміністративної реформи в Україні.

Останнім часом одним із перспективних напрямків розвитку правового регулювання державного управління визнається використання в правотворчій та правозастосовчій діяльності органами виконавчої влади адміністративних договорів. Сучасна практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у практиці органів виконавчої влади. Го-

ризонтальні управлінські відносини набувають дедалі більшого поширення в умовах ринкової економіки.

Проект Адміністративного процесуального кодексу України дає визначення поняття «адміністративний договір». Це договір, побудований на публічно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єкт управління, про встановлення (припинення, зміну) взаємних адміністративних правовідносин.

Помітне поживавлення дискусії з приводу теоретичних аспектів адміністративного договору, на жаль, поки не привело до створення законодавчого акта, що визначає поняття, умови і форми укладання, змісту, адміністративний режим реалізації, способи і процедуру встановлення недійсності адміністративних договорів, а також порядок їх розірвання.

Очевидно, без вирішення цих проблем, навіть при чинних в Україні законах та інших нормативних актах у тому чи іншому вигляді, що закріплюють таку форму здійснення управлінських дій, як адміністративні договори, їх укладання і реалізацію неможливо буде проводити (на сьогодні угоди в адміністративній сфері законодавцем прямо не називаються адміністративними договорами). Залишаються також без відповіді і питання про розгляд спорів з приводу змісту і правомірності адміністративних договорів, про органи і процедуру їх вирішення.

Таким чином, на перший план виступає потреба у законодавчому оформленні (поряд із становленням правового інституту акта управління) адміністративного договору. У зв'язку з цим виникає необхідність у розробці і прийнятті Адміністративного процедурного кодексу України, у якому б регулювалися порядок прийняття правових актів управління, процедура укладання адміністративних договорів і адміністративно-правовий режим їхнього виконання.

Структура майбутнього закону, яким встановлюється правове регулювання адміністративно-договірних відносин, на наш погляд, може включати наступне.

1) Умови допустимості застосування в управлінській практиці адміністративних органів таких публічно-правових угод, як адміністративні договори. Тут же законодавець повинен визначити поняття адміністративного договору й умови його укладання. При цьому слід мати на увазі, що адміністративно-правові договори мають двояку природу: правову й управлінську (власне адміністративну). Адміністративний договір є

невід'ємною частиною управлінської діяльності і разом з тим він має риси і правові властивості механізму правового регулювання. Тому і характеристика адміністративних договорів буде мати комплексний характер.

2) Співвідношення адміністративного договору з іншими адміністративно-правовими формами управлінських дій, наприклад, із правовим актом управління. У законодавчому акті важливо зафіксувати необхідність дотримання матеріальних ознак адміністративних договорів: наприклад, використання адміністративного договору без порушення встановлених у правових формах інших управлінських дій.

3) Адміністративно-правовий режим дотримання законності укладання і дії адміністративних договорів: форма укладання адміністративних договорів; необхідність одержання згоди третіх осіб або інших органів управління на укладання адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів (третіх осіб); процедура одержання такої згоди.

4) Особливі умови, при яких договори визнаватимуться недійсними, правові наслідки протиправності укладених адміністративних договорів.

Встановлення конкретних випадків визнання адміністративних договорів недійсними, наприклад: а) визнання судом недійсним і таким, що порушує права і свободи громадян, правового акта, виданого органом управління з того ж предмета, з якого був укладений адміністративний договір; б) установлена протиправність адміністративного акта, що має зміст, аналогічний адміністративному договору; в) встановлення помилок у процедурі укладання адміністративного договору; недотримання в окремих випадках процедури укладання специфічних видів адміністративних договорів; г) укладання договору з недієдатною особою; д) порушення процедури укладання договору; е) відсутність необхідних повноважень у представника-сторони, що уклала адміністративний договір; ж) адміністративний договір не сприяє поліпшенню реальної управлінської практики, тобто він, наприклад, не спрямований на задоволення публічних інтересів.

5) Випадки визнання адміністративних договорів недійсними.

6) Закінчення дії адміністративних договорів: виконання договірних зобов'язань; втрата підстав для укладання адміністративного договору; задоволення договірних вимог (умов).

7) Межі можливого використання цивільно-правових норм, що регулюють договірні відносини в галузі приватного права.

Одним із невирішених є питання юридичної відповідальності сторін адміністративного договору за невиконання зобов'язань, передбачених договором.

Це пов'язано з можливим застосуванням до учасників адміністративного договору заходів адміністративної відповідальності, в тому числі притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб такого особливого суб'єкта, як орган виконавчої влади (чи орган місцевого самоврядування), котрий сам наділений державно-владними повноваженнями. На необхідність аналізу та наукової розробки правових засад та підстав відповідальності вказаних суб'єктів в умовах ринкової економіки в правовій літературі вже зверталась увага.

Слід зазначити, що суб'єктами правопорушень у межах адміністративного договору може бути значне коло не лише юридичних, а й фізичних осіб, що пов'язано з широкою сферою державно-управлінських відносин.

Стаття 38 Конституції України закріплює право громадян на участь у державному управлінні, яке вони можуть використовувати і у договірній сфері з органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, наприклад, при наданні ними послуг громадянам.

Відомо, що у зміст договору входять зобов'язання сторін (договірні зобов'язання) та умови договору, якими сторони визначають порядок своїх дій, їх здійснення, контроль за виконанням тощо. Як правило, умови договору визначаються сторонами, крім випадків, коли такі умови передбачені законом чи іншим нормативно-правовим актом, чинним на момент його підписання.

Оскільки договори укладаються на певний строк, навіть значний, то може виникнути ситуація, коли закон, що був покладений в основу договору, припинив свою дію або був змінений, через що відповідно змінились і суттєві умови договору, а договір діє. Якщо новим законом встановлюються інші зобов'язання учасників договору, ніж ті, що існували на момент його укладання, то виникне питання: чи мають діяти нові умови, передбачені законом, або ті, які передбачались законодавством на момент укладання договору та ним закріплені? Автономність договору дає можливість твердити про вирішення питання на користь положень договору до моменту його виконання або зміни за домовленістю сторін відповідно до приписів нового закону.

Подальшого теоретичного обґрунтування та законодавчого врегулювання потребують й інші питання, що виникають при застосуванні договірної форми регулювання управлінських відносин.

Таким чином, розгляд проблеми адміністративних договорів є досить важливим у теоретичному і практичному аспектах, потребує подальшого визначення особливостей цієї правової форми регулювання управлінських відносин, її наукового обґрунтування та законодавчого закріплення.

10. Наукові основи правового акта управління. У теорії адміністративного права інститут правового акта управління (адміністративного акта) є одним з центральних, оскільки в його межах здійснюються всі найважливіші функції державного управління (або публічного управління взагалі). Рішення і дії органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб оформлюються, як правило, у вигляді правових актів, що можуть носити нормативний або ненормативний характер.

Правові акти управління є найважливішою правовою формою реалізації управлінських дій, спрямованих на досягнення цілей і вирішення завдань публічного управління. Акти управління приймаються органами виконавчої влади, але вони можуть також прийматися державними органами, які належать до інших гілок державної влади — органами законодавчої та судової влади. В останньому випадку акти управління (накази, розпорядження, інструкції) спрямовані на вирішення внутрішньоорганізаційних проблем і питань системи цих органів; вони приймаються керівниками органів законодавчої влади, прокурорами, головами судів. У результаті розгляду справи про адміністративне правопорушення судді виносять також постанови, віднесені до їх компетенції в межах адміністративної юрисдикції.

У даний час назріла необхідність створення у вищих навчальних закладах спеціального навчального курсу з проблем адміністративних правових актів. Традиційно в підручниках вітчизняного адміністративного права використовується термін «правові акти управління», рідше — «адміністративні акти». Західноєвропейська адміністративно-правова наука і законодавство оперують поняттям «адміністративні акти».

Адміністративні акти — це ядро загального адміністративного права, особлива публічно-правова галузь реалізації управлінських функцій і особливий вид управлінського процесу; вони

є сутністю адміністративного права. Німецькими авторами відзначається, що адміністративний акт — це «винахід» науки публічного права, який створено на зразок французького: адміністративний акт виступає, з одного боку, як «типовий продукт односторонньо владно діючого управління, яке дотримується законів і здійснює державне управління в межах законів. З іншого боку, за допомогою адміністративного акта і передуючої йому або наступної за ним процедури повинна бути забезпечена правова захищеність, подібно тому, як це робить судові рішення».

Грунтовна розробка теорії адміністративного акта була проведена французькими і німецькими вченими-правознавцями. Головною відмінністю їхніх підходів є те, що у французькому адміністративному праві адміністративний акт може бути нормативним і індивідуальним, у той час як у німецькому адміністративному праві адміністративний акт і створення норм права вважаються різними формами управлінських дій.

У німецькому адміністративному праві законодавець вважає адміністративним актом кожне розпорядження, рішення або інший владний захід, що здійснює орган управління для регулювання конкретного випадку в галузі публічного права і яке спрямоване на безпосередній правовий вплив на зовнішнє середовище.

Таким чином, стає очевидним, що правовий акт управління (адміністративний акт) — це складне, комплексне правове явище. Разом з тим можна виділити два фактори, що пояснюють саме таке розуміння правового акта управління.

1) Управлінська сутність і природа правового акта управління, тобто акт управління являє собою «юридичний варіант» управлінського рішення. Поза сферою публічного управління акт управління знайти важко; адміністративний акт обумовлений існуванням самої управлінської матерії, що впливає на управлінські об'єкти через і за допомогою акта управління, як найбільш концентрованого зовнішнього і внутрішнього управління. Таким чином, правовий акт управління розглядається як найважливіша правова форма державного управління (поряд з адміністративним договором й іншими неправовими формами управління: організаційними діями, матеріально-технічними мірами і засобами).

2) Правовий характер акта управління повинен обов'язково обґрунтовуватися правовими реаліями в системі публічного управління і прийматися на основі та на виконання законодав-

чих актів. З цієї точки зору адміністративний акт є одним з видів юридичних актів, що існують у системі державного управління і виконавчої влади (поряд із законами, судовими рішеннями, актами прокурорського реагування).

Таким чином, будучи частиною сфери управління (формою чи практичною діяльністю управління) і частиною сфери права та механізму правового регулювання (управлінський процес), правовий акт управління має риси і властивості зазначених двох сфер суспільних відносин. Тому інститут правового акта управління повинен існувати на основі принципів права і принципів публічного управління (організації і функціонування управління) і сприяти здійсненню як функцій управління (функцій держави, виконавчої влади), так і функцій правового регулювання (функцій права).

Дуалізм природи адміністративних актів визначає різноманіття їхніх функцій, складний і багатоплановий характер зв'язків і відносин, що існують як у процесі їх підготовки, так і на етапі прийняття, виконання і контролю їх виконання.

У більш загальній теоретичній і політико-правовій площині проблема правових актів управління повинна розглядатися у взаємозв'язку з правовою політикою і забезпеченням якісного правового життя держави, суспільства, особистості. Роль адміністративних актів (як виду правових актів) у правовій практиці важко переоцінити. Адже вони здатні забезпечувати проведення якісної правової політики практично по всіх її напрямках, тобто у сфері правотворчості, правозастосування, інтерпретації (тлумачення норм права), використання доктринальної форми й інших напрямків впливу на правову дійсність.

Основні труднощі у визначенні правового акта управління (адміністративного акта) полягають у відсутності його легального визначення самим законодавцем, тобто у відсутності закону про адміністративні акти. Тому, визначаючи це поняття, автори виходять, як правило, з історично сформованої теорії адміністративного акта, тобто вказують його найважливіші ознаки, які всебічно характеризують дане адміністративно-правове явище. З урахуванням цих основних ознак можна дати наступне визначення правового акта управління.

Адміністративний акт (правовий акт управління) — правовий акт, що регулює управлінські відносини або вирішує конкретну управлінську справу (спір), яка встановлює новий правовий статус суб'єктів права, котрі мають державно-владний

характер, видається суб'єктам публічного управління в односторонньому адміністративному порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами відповідно до встановленої процедури (у межах управлінського процесу) з метою досягнення цілей управління, вирішення його завдань і здійснення управлінських функцій.

На нашу думку, правовому акту управління (адміністративному акту) властиві наступні характерні ознаки.

1) Правовий акт — це управлінське рішення, підготовлене і прийняте (затверджене) за встановленими правилами управлінського процесу для вирішення конкретних завдань управління і реалізації управлінських функцій. Само по собі управлінське рішення є результатом спланованих і розпочатих дій з боку уповноважених суб'єктів публічного управління. Таким чином, акти управління являють собою дії, що є до того ж обов'язковим елементом практичної управлінської праці, тобто будь-який управлінський процес — це комплекс послідовних дій суб'єктів управління. Зазначені дії мають державно-правове значення. Метою адміністративного акта є встановлення, зміна, скасування правових норм або їх застосування в конкретному випадку для рішення конкретної управлінської справи. За допомогою адміністративних актів можуть бути вирішені різні суперечки, справи, ситуації.

2) Правовий акт приймається у межах компетенції уповноваженим суб'єктом публічного управління (органом державного управління, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами) у межах наданої законом та іншими нормативними актами компетенції. Адміністративний акт може прийматися як односторонньо посадовими особами, так і колегіальним органом (спеціальною колегією). Таким чином, приймати акт управління можуть органи публічного управління, посадові особи, державні і самоврядні службовці.

3) Правовий акт управління приймається в односторонньому порядку, тобто спеціальний орган публічного управління або посадова особа приймає адміністративний акт і контролює його виконання. Адміністративний акт — це одностороннє волевиявлення, що не вимагає згоди юридичних і фізичних осіб, які є в цих випадках суб'єктами управлінської діяльності; він може абстрактно поширювати свою дію на необмежене коло суб'єктів. Ті суб'єкти, яким адресований правовий акт управління, не мають можливості впливати на волевиявлення пануючого суб'єкта. Ра-

зом з тим особи або організації, відносно яких був прийнятий акт управління, можуть у процесі його дії вживати заходів до з'ясування ступеня його обґрунтованості і законності (наприклад, шляхом оскарження адміністративного акта в суд). Правовий акт управління може бути у встановленому законодавством адміністративному і судовому порядку оскаржений або визнаний незаконним (нечинним).

4) Правовий акт управління — юридично-владне волевиявлення органу публічного управління, в якому виявляються його державно-владні повноваження. Дії по підготовці і виданню правового акта управління завжди є результатом волевиявлення, що створюють в системі визначені юридичні наслідки або конкретний правовий ефект.

Отже, можна виділити дві форми існування і здійснення акта управління.

По-перше, адміністративний акт є насамперед способом вираження волі адміністративно-пануючого суб'єкта управління, тобто він являє собою акт, реальну дію.

По-друге, саме волевиявлення реалізується вже після видання адміністративного акта в процесі виконання і втілення в життя встановлених актом правових розпоряджень.

Волевиявлення суб'єкта виявляється в акті управління як юридичному документі, що служить формою даного волевиявлення. Правовий акт управління носить державно-владний характер: це означає, що його поява обумовлена суспільними і державними інтересами (публічними інтересами) і спрямована на врегулювання конкретних відносин, установа загальнообов'язкових правил поведінки або вирішення одного питання, а також спорами, що виникають в системі функціонування виконавчої влади і всього публічного управління.

Суб'єкти прийняття правового акта управління, видаючи або затверджуючи адміністративний акт, здійснюють таким чином державну владу, яка характеризується і такою ознакою, як обов'язковість виконання чинних законів, владних розпоряджень, дій і рішень. Держава в особі її спеціальних органів контролює і гарантує виконання адміністративного акта. У випадку непокори вимогам адміністративного акта держава може на законних підставах застосувати заходи адміністративного правового примусу до осіб або організацій, що не виконують рішення (постанову, розпорядження тощо) органів публічної влади. У випадку недотримання юридичне владних розпоряджень,

що містяться в правовому акті управління, передбачається застосування заходів юридичної відповідальності до сторони, винної в невиконанні встановлених норм.

5) Правовий акт управління встановлює обов'язкові правила поведінки, норми права у сфері публічного управління або регламентує конкретні (одиничні) управлінські відносини. Правовий акт містить обов'язкове юридично-владне розпорядження, підлягає безумовному виконанню, він імперативний.

Таким чином, з одного боку, адміністративний акт може регламентувати абстрактні правові відносини, тобто встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола фізичних і юридичних осіб (так зване абстрактне правове регулювання), а з іншого — вирішувати спір, що виник в управлінській практиці або адміністративну справу (так зване індивідуальне правове регулювання). В останньому випадку шляхом видання адміністративного акта орган виконавчої влади або посадова особа вирішує загальне або конкретне питання, що виникає в процесі його діяльності по здійсненню виконавчо-розпорядчих владних повноважень.

6) Правовий акт управління визначає межі належної поведінки суб'єктів у сфері державного управління; він створює юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або слугує юридичним фактом, що безпосередньо породжує, змінює, припиняє такі правовідносини.

7) Законність і підзаконність правового акта управління. Правовий акт управління підзаконний, тобто він може бути виданий повноважним суб'єктом виконавчої влади відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів вищестоящих ланок виконавчої влади в інтересах забезпечення та виконання розпоряджень.

Адміністративний акт приймається згідно з законами у порядку, встановленому нормативними актами (управлінський процес), і для виконання або застосування законів. Разом з тим правовий акт управління відіграє важливу роль у процесі реалізації адміністративно-правових норм, що містяться в законах. «Конкретизуюча роль» адміністративних актів полягає в тому, що в них багато питань знаходять свою деталізацію, конкретно визначається механізм здійснення розпоряджень (норм), що

містяться в законодавчих актах, указах Президента України, постановках Кабінету Міністрів України.

Часто правовими актами управління регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що складають предмет не тільки адміністративного, але й інших галузей права (земельного, трудового, фінансового, природоохоронного, податкового). У цьому і полягає творчий характер процедури прийняття адміністративних актів, тому що від ступеня пізнання причин прийняття цього акта, його доцільності, необхідності, можливих негативних результатів дії багато в чому залежить якість усієї управлінської діяльності. В юридичній літературі поряд із законністю адміністративних актів обговорюється така їхня ознака, як конституційність.

11. Функції правового акта управління. У ст. 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Але ніхто не може стверджувати, що становлення України як правової держави вже завершено і Основний Закон держави закріпив порядок, який склався. Правова держава — ідеал, якого необхідно досягти. Свого часу ще І. Кант говорив, що держава — це союз багатьох людей під пануванням права. «Найкращий лад той, — писав він, — де влада належить не людям, а законам».

Враховуючи інтеграційні процеси, притаманні всім країнам молодій демократії, у тому числі й Україні, становлення ринкових відносин, подальший економічний, соціальний та правовий її розвиток, на перший план у публічних відносинах виходять, як говорилося раніше, правові акти управління, які регулюють ці відносини, породжуючи певні права та обов'язки суб'єктів стосунків.

Саме в цій площині актуальним є розуміння функцій та значення правового акта управління.

На наш погляд, функції правового акта управління — це регулюючий вплив на публічні управлінські відносини, що забезпечують досягнення цілей і вирішення завдань управління. При цьому норми, встановлені адміністративним правовим актом управління, впливають на саме публічне управління. Залежно від характеру такого впливу можна виділити наступні функції адміністративного акта.

1) Функція забезпечення публічних інтересів.

Інститут правового акта управління є центральним у системі адміністративного права, оскільки усі функції останнього

в тій чи іншій мірі здійснюються за допомогою, з одного боку, видання (прийняття) адміністративних актів, а з іншого — виконання правовстановлень, розпоряджень, наказів.

У першому випадку йдеться про позитивну управлінську діяльність, спрямовану на вирішення всіх завдань управління, у другому — підкреслюється необхідність всім особам, котрим адресовані адміністративні акти, дотримуватися і виконувати їх вимоги. Саме адміністративне право в першу чергу покликано виражати, захищати і забезпечувати публічні інтереси.

Акти управління як головна форма управління призначені для реалізації інтересів усього суспільства, його соціальних груп, інтересів самої держави і громадян. Приймаючи адміністративні акти, органи виконавчої влади, насамперед, керуються інтересами громадян, суспільства і держави в цілому. Іншими словами, на забезпечення публічних інтересів «працює» сам управлінський процес, тобто процес прийняття і виконання адміністративних актів.

У системі адміністративно-правового регулювання державного управління інститут правових актів управління в більшому ступені, ніж інші правові засоби, реалізує нормативно-правові цілі і завдання управління, а також функції прогнозування, програмування, планування, стимулювання, обмежень і заборони, координування, організаційної підтримки і консультування.

Поточна адміністративна політика у сфері створення українського законодавства, що встановлює управлінський процес і порядок прийняття правових актів управління, повинна бути спрямована насамперед на забезпечення публічних інтересів, що в результаті сприятиме поліпшенню правового регулювання відносин виконавчої влади і громадянина, протидії прийняттю непередуманих актів управління, які порушують права і свободи громадян. Відомо, що багато відомчих актів адміністративної правотворчості встановлюють пріоритет інтересів органів виконавчої влади, зашкоджуючи інтересам держави в цілому і її громадянам зокрема.

Вирішуючи управлінські завдання і функції, приймаючи різні адміністративні акти, органи виконавчої влади зобов'язані розглядати забезпечення прав і свобод громадян, як одне з найважливіших завдань. Обмеження прав і свобод громадян допустимо тільки на підставі Конституції України (частина перша ст. 64) в суворо обмежених випадках (частина друга ст. 64).

2) Матеріально-правова регулююча функція (функція регулювання).

Як правило, закони регулюють права, свободи і обов'язки громадян абстрактно та однаково для всіх суб'єктів права. Адміністративний акт на основі законів установлює конкретні стосунки, надає індивідуальним суб'єктам конкретні можливості і варіанти поведінки у сформованому середовищі.

Реалізуючи або застосовуючи конкретні норми закону, адміністративний акт сприяє досягненню певного результату. Регулююча функція адміністративного акта особливо яскраво виявляється тоді, коли, наприклад, адміністрація (орган управління, посадова особа) за допомогою акта управління накладає на громадянина не передбачений законами обов'язок.

Незаконний адміністративний акт (якщо він, звичайно, не є незначним актом) вважається чинним до того часу, поки громадянин не оскаржив його до суду. При виданні адміністративного акта (законного або протизаконного) він автоматично перетворюється в якусь правову основу, на якій регулюються встановлені між адміністрацією і громадянами права та обов'язки.

При виявленні незаконності акта управління необхідно спочатку прикласти зусилля для його «виправлення» або скасування і лише потім вдатися до законодавчого регулювання, що лежить в основі всякого адміністративного акта.

3) Управлінсько-процесуальна функція.

В адміністративно-правовому регулюванні вирішальна роль належить державному управлінню і процесуальним управлінським процедурам. Відповідно адміністративні акти повинні виконувати також управлінсько-процесуальну функцію.

Законодавцем деякою мірою уже встановлена процедура підготовки, видання, державної реєстрації, опублікування і набранні чинності адміністративних актів. Але оскільки правила, що стосуються управлінських процедур, приймаються різними органами публічної влади, які по-різному розуміють такі процедури, то юридична сила подібних актів послабляються безліччю проблем управлінського процесу, що вимагають кардинального вирішення.

4) Виконавча функція адміністративного акта.

Ця функція полягає в тому, що вона забезпечує практичне здійснення державного управління за допомогою реалізації управлінських дій і встановлює правовий порядок їх здійснення. Вона чітко демонструє відмінність акта управління від приват-

но-правового акта або адміністративно-правового договору, а також показує «силу» адміністрації, яка, застосовуючи в деяких випадках адміністративний примус, зобов'язана виконати розпорядження чи наказ акта управління.

5) Адміністративно-процесуальна функція (у розумінні оскарження до суду незаконних дій і рішень адміністрації).

У даному випадку йдеться про охоронну функцію, оскільки сучасна теорія адміністративного акта встановлює реальну можливість судового оскарження будь-якого акта управління, що порушує права і свободи як фізичних, так і юридичних осіб.

Там, де існує можливість прийняття або видання акта управління, обов'язково повинен існувати інститут судового оскарження такого адміністративного акта. Іншими словами, останній з самого початку (в силу своєї «владної» юридичної природи) містить у собі функцію судового захисту (в загальному плані функцію правоохорони, захисту правопорядку, прав і свобод громадян).

Виконуючи наведену функцію, правові акти управління створюють умови для формування системи адміністративної юстиції — важливого правового засобу усунення помилок в адміністративній правотворчості.

З наведеного вбачається, що будь-яка функція правового акта управління є сама по своїй суті наслідком прийняття такого акта і так само породжує наслідки. З цього закономірно випливає питання про юридичне значення правового акта управління.

12. Юридичне значення правового акта управління. Юридичне значення адміністративних актів полягає в тому, щоб показати їх правову роль у юридичній практиці не тільки органів державного управління та місцевого самоврядування, а й органів законодавчої (представницької) і судової влади.

Розкриття юридичного значення актів управління дозволить відповісти, наприклад, на питання про те, для чого потрібні акти управління в системі практичного управління, чи можуть вони сприяти поліпшенню механізму правового регулювання тощо. У результаті такого аналізу можна виділити наступні аспекти юридичного значення адміністративних актів:

1) вони виступають як юридичні фактори, тобто є фактичними підставами для формування нових правовідносин, зміни або скасування старих відносин, створення нового правового статусу різних суб'єктів права (наприклад, видання наказу про призначення громадянина на посаду державного службовця є

реальною підставою для формування його нового статусу — правового статусу державного службовця);

2) будучи нормативними актами, вони встановлюють, змінюють або скасовують норми права, регулюють суспільні відносини для необмеженого кола осіб, визначають порядок управління, можливість накладення адміністративних стягнень. Нормативні або індивідуальні акти управління можуть регламентувати поведінку того чи іншого суб'єкта, причому часто покладаючи на нього конкретні обов'язки або надаючи певні права (або ж встановлюючи і те, й інше);

3) акти управління можуть слугувати правовою і фактичною підставою для підготовки та видання інших адміністративних актів (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України є підставою для видання міністерством або різними відомствами конкретизуючих адміністративних актів);

4) вони можуть бути юридичними документами, доказами в судовому адміністративному процесі (при розгляді адміністративним судом адміністративної справи), однією з підстав порушення судової справи;

5) вони можуть бути найважливішою умовою для здійснення тих чи інших дії, а також для реальної дії інших правових актів і реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб (наприклад, видача місцевою адміністрацією рішення про державну реєстрацію юридичної особи дає можливість такій особі брати участь у різних цивільно-правових і адміністративно-правових відносинах);

6) вони є правовими засобами: здійснення сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері; проведення адміністративної реформи; досягнення цілей державного управління; здійснення позитивного функціонування органів виконавчої влади, посадових осіб, державних і самоврядних службовців; юридичного захисту прав і свобод громадян.

Юридичне значення правового акта управління полягає також у тому, що в системі джерел права він посідає друге по значущості місце після законодавчих актів.

Органи виконавчої влади, здійснюючи свої повноваження, видають правові норми, які повинні ґрунтуватися на законах і не суперечити їм. Акти управління лише конкретизують, розвивають і доповнюють положення законодавчих актів. У разі невідповідності акта управління закону перший повинен бути приведений

у відповідність із законом. Разом з тим акти управління як підзаконні акти мають примусову силу, є джерелами права.

Правовий акт управління, виданий органами виконавчої влади (або посадовими особами), відрізняється від інших актів державних органів і громадських об'єднань.

У загальній системі правових актів закон має вищу юридичну силу. В основі співвідношення і розмежування закону і правового акта управління як підзаконного акта знаходяться як мінімум п'ять найважливіших положень:

— по-перше, закони і адміністративні акти являють собою розвиток на практичному рівні встановленого в Конституції України поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, тобто кожна гілка державної влади функціонує «за допомогою» відповідних нормативних актів: законодавча — приймаючи закони, а виконавча — виконуючи положення цих законів за допомогою прийняття власних адміністративних актів, тим самим доводячи практично ці закони до тих індивідуумів, яким вони адресовані;

— по-друге, закони і правові акти управління служать головними засобами здійснення компетенції, вирішення завдань і виконання функцій відповідних державних органів, тобто органів законодавчої і виконавчої влади. Тому адміністративний акт характеризується насамперед своєю управлінською спрямованістю і сутністю;

— по-третє, закони та адміністративні акти посідають найважливіше місце в правовій системі держави, будучи її частиною і забезпечуючи її існування;

— по-четверте, правові акти управління — це результат правозастосовчої, контрольно-наглядової або адміністративної діяльності, або необхідності застосування на практиці положення того чи іншого закону;

— по-п'яте, очевидна різниця мети закону і правового акта управління.

Головною метою закону є правова регламентація відповідних суспільних відносин, адміністративних актів — розвиток (або поглиблення) нормативного регулювання відповідних суспільних відносин, що вже стали предметом законодавчої регламентації, або необхідність застосування законодавчих положень у кожному конкретному випадку для регулювання одичних випадків управлінської практики, тобто безпосереднє застосування законодавчих положень.

Відмінність між законами і правовими актами управління можна показати наступним чином.

1) Акт управління носить підзаконний характер, оскільки він видається на основі та для виконання положень законодавчих актів. Тут важлива проблема так званого адміністративного закону (закону, спрямованого на правову регламентацію управлінських відносин або відносин, безпосередньо пов'язаних зі здійсненням виконавчої влади або публічного управління), що є найважливішим джерелом адміністративного права.

Акти управління, конкретизуючи адміністративні закони, деталізують і уточнюють положення законодавчих актів, наприклад при встановленні порядку і правил в сфері державного управління, державного контролю, адміністративно-правової юрисдикції. Таким чином, акти управління спрямовані на вирішення конкретних завдань, регламентують конкретну специфічну частину суспільних і державних відносин і, отже, є вторинними стосовно законів.

2) Закон є актом вищої юридичної сили і приймається парламентом країни (органами законодавчої (представницької) влади).

Закони регламентують найважливіші сфери суспільного і державного життя. Правовий акт управління в самому вузькому розумінні приймається органами публічного управління (органами виконавчої влади, виконавчо-розпорядницькими органами), хоча акти управління приймаються також органами судової і законодавчої влади для регламентації своїх внутрішніх відносин (внутрішньоорганізаційні акти управління).

Необхідно розмежовувати підстави прийняття законів і правових актів управління. Звичайно, у законі важко встановити перелік підстав прийняття адміністративних актів, однак самі загальні підстави усе-таки повинні бути в ньому встановлені, наприклад, у Законі «Про нормативні правові акти України», або в Адміністративному процедурному кодексі України. Тут усе залежатиме від того, яку модель управлінського закону і закону про нормативні правові акти вибере законодавець.

Прийняття адміністративного акта характеризується, як правило, менш складною правотворчою процедурою; при необхідності в акти управління порівняно легко вносити зміни і робити доповнення тому, що управлінські реалії досить швидко змінюються і вимагають внесення в управлінські акти відповідних виправлень.

Для практики публічного управління в першу чергу необхідно забезпечити дію відповідних положень законів. Потім варто аналізувати чинні в цій сфері правові акти управління — укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти інших органів виконавчої влади. Разом з тим потрібно домагатися правильного співвідношення законів і підзаконних актів у системі адміністративного-правового регулювання. У випадку виявлення суперечностей у загальній системі законів і підзаконних актів на різних рівнях доцільно використовувати наявні правові засоби для забезпечення законного їх сполучення: звернення з відповідною пропозицією, заявою або позовом до Конституційного Суду України або до суду загальної юрисдикції чи у відповідні органи виконавчої влади.

Сучасний розвиток адміністративної правотворчості (як і всієї підзаконної нормотворчості), на жаль, характеризується відсутністю наукової та управлінської стратегії, розмиванням цілей і завдань такої нормотворчості, поверхневим ставленням до наявних науково-теоретичних положень у сфері створення нормативних актів. Усе це призводить до виникнення проблем у самій правовій системі, породжує колізії, які необхідно вирішувати.

Існують і зовнішні фактори, що впливають на створення колізійних відносин в сфері взаємовідносин законів і адміністративних актів. До них, наприклад, належать недоречне і пагубне для країни протиборство гілок державної влади на всіх рівнях. Заходи, що вживаються в даний час для зміцнення державної влади, здійснення адміністративної реформи, посилення ретельності та дисципліни в системі державного управління — усе це може позитивно впливати також і на процес адміністративної нормотворчості.

Встановлюючи принцип поділу державної влади, законодавець допускає «змагання» і урівноважування. Ми маємо на увазі «незаконну» і недоцільну «боротьбу» гілок державної влади одна з одною, коли за допомогою різних засобів представники цих гілок намагаються розв'язати проблему на свою користь, забуваючи про загальнодержавні і суспільні інтереси. Ситуація помітно погіршується, коли цей процес поєднаний з корупцією, з бажанням реалізувати корпоративні інтереси, з лобіюванням потрібних якій-небудь стороні нормативних актів. У результаті як законодавчі органи, так і органи виконавчої влади намага-

ються приймати відповідні правові акти, нерідко порушуючи при цьому встановлену компетенцію їх видання.

Так, парламент може прийняти закон, хоча відповідно до нормативних актів вирішення даного питання належить до компетенції Президента України або Кабінету Міністрів України. Як приклад можна навести прийняття Верховною Радою України Закону України від 17 березня 1999 р. «Про внесення змін до Закону України „Про ціни і ціноутворення“». Рішенням Конституційного Суду України від 10 лютого 2000 р. № 2-рп/2000 окремі положення цього Закону визнані неконституційними. Зокрема, не відповідають Конституції України (є неконституційними) положення частини третьої ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення» стосовно встановлення Кабінетом Міністрів України цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку за погодженням з Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у ст.ст. 85, 87 Конституції України.

Погодження Кабінетом Міністрів України цін і тарифів з Верховною Радою України, як цього вимагає частина третя ст. 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення», не впливає з контрольних повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України; Верховна Рада України, зобов'язавши Кабінет Міністрів України встановлювати ціни у цій сфері за погодженням з нею, вийшла за межі своїх повноважень, визначених Конституцією України.

3) Зміна законодавчого акта, що є основою відповідного акта управління, веде до обов'язкової зміни і самого акта управління, тобто буде потреба в приведенні його у відповідність з новими положеннями закону, оскільки він був прийнятий для виконання цих законів. При цьому необхідно, щоб зміни закону стосувалися юридичного змісту відповідного акта управління.

Разом з тим сам акт управління або його зміна (відновлення) не спричиняє зміни закону, на базі якого він був виданий. Однак внесення змін в акти управління може бути викликано і безпосередніми управлінськими причинами, наприклад, необхідністю автоматизації і поглиблення комп'ютеризації державного управління, зміною адміністративних процедур, модернізацією

публічного управління, появою нових методів управління і координації в системі управління тощо.

4) Процедура зміни законодавчого акта (внесення в нього змін і доповнень) більш складна, ніж процедура зміни правового акта управління. Це пов'язано з особливостями як законодавчого процесу, так і адміністративної правотворчості.

5) Керуючись нормами і положеннями законодавчих актів, уповноважені суб'єкти в порядку оспорювання акта управління можуть скасувати його або призупинити його дію.

Стосовно судових актів, то за своїми правовими властивостями вони (вирок, рішення, ухвала, постанова) є актом державного органу, який здійснює правосуддя, що розглядає кримінальні, цивільні, господарські, адміністративні справи і справи про адміністративні проступки, застосовує норми чинного права до конкретних осіб, що вчинили правопорушення, а також вирішує спори між різними суб'єктами права, що виникають у сфері реалізації функцій державного управління.

Метою прийняття судового акта є встановлення вини тієї чи іншої особи в учиненні правопорушення, законне та обґрунтоване вирішення тієї або іншої справи, а також розгляд спору. Судове рішення — це результат здійснення судової влади, правова форма здійснення правосуддя тоді, як адміністративний акт — це результат здійснення державного управління або місцевого самоврядування, це правова форма управління. Адміністративний акт може бути доказом у судовому адміністративному процесі при розгляді адміністративних справ.

Підставою прийняття актів управління є необхідність здійснення позитивної управлінської діяльності або спір (справа), що виник у сфері управління.

Судовий акт завжди виступає індивідуальним правовим актом, що вирішує конкретну справу або спір.

Судовий акт спрямований на з'ясування істини по судовій справі між сторонами, між якими виник спір, і, як правило, рішення приймається завжди на користь одної із сторін, тобто в даному випадку судовий акт приймається у процесі вирішення спору по суті, основою якого є, як це часто буває, незаконні дії або прийняті рішення, тобто судові акти породжуються «негативною» практикою діяльності багатьох суб'єктів права, у той час як адміністративні акти приймаються, як правило, в межах здійснення «позитивної» управлінської діяльності, забезпечуючи задоволення публічних інтересів.

Порядок прийняття судових актів відрізняється від порядку прийняття актів управління. По-перше, процедура прийняття обох правових актів регламентується різними процесуальними законодавчими або іншими нормативними актами: судові рішення приймається, наприклад, у межах адміністративного, кримінального, цивільного, господарського або конституційного судочинства, в той час як правовий акт управління — у межах, встановлених адміністративно-процесуальним законодавством (у межах управлінського процесу). По-друге, судові акти приймаються (вироки виносяться, рішення приймаються) судами (незалежними суддями) на підставі законів і без будь-якого підпорядкування, тоді як правові акти управління приймаються органами управління з підпорядкуванням не тільки закону і його вимогам, але і розпорядженням вищих органів управління, а також положенням нормативних правових актів управління.

Наслідком прийняття судового акта в деяких випадках може бути скасування або призупинення дії адміністративного акта, у той час як акт управління як результат діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ніколи не може змінити судового акта.

Адміністративний судовий акт не може бути змінений і переглянутий тим же самим адміністративним судом (суддею) зі своєї ініціативи, в той час як акти управління можуть бути скасовані, змінені, переглянуті органом публічного управління або посадовими особами, які їх прийняли.

Важливою характеристикою адміністративних судових актів є те, що вони можуть конкретизувати як акти управління, так і самі законодавчі акти. Адміністративні суди наділені правом перевірки законів і актів управління, а також правом визнання їх незаконними (недійсними).

Разом з тим судові акти повинні видаватися на основі закону. Суди застосовують закон, виконують його вимоги. Законодавець, орган управління у своїй нормотворчій діяльності можуть залишити ту чи іншу сферу суспільних відносин поза правовим регулюванням. Але коли суд стикається з подібною прогалиною, він не може ухилитися від вирішення питання. Суд, розглядаючи спір, заповнює прогалини в регулюванні. Суд у цих випадках доопрацьовує (виконує) роботу законодавчої і виконавчої влади.

13. Оскарження правових актів управління. У Конституції України (ст. 1) нашу державу визначено як суверенну і неза-

лежну, демократичну, соціальну, правову. Стаття 8 Основного Закону містить припис про те, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а в ст. 21 наголошується, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Що стосується органів державної влади і органів місцевого самоврядування, то вони, як і їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Основного Закону).

У зв'язку з розвитком правової системи держави, створенням нових правових інститутів публічні (адміністративні) відносини як складова суспільних відносин набувають дедалі більшого значення в житті суспільства в цілому, окремих індивідуумів, у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Зважаючи на це, особливу увагу слід зосередити на питанні прийняття правових актів управління і, відповідно, можливості їх оскарження у випадках, коли, на думку суб'єкта адміністративно-правових відносин, порушуються або можуть бути порушені його права чи свободи внаслідок видання органом управління такого акта.

Оскарження правових актів управління, виявлення їх юридичної обґрунтованості є частиною більш загальної проблеми — про порядок вирішення адміністративно-правових спорів як одного з видів юридичних спорів.

До найважливіших характеристик адміністративно-правових спорів належить те, що вони виникають у процесі реалізації такої правової форми управління, як видання (прийняття) адміністративних актів. Ученим-юристам ще доведеться добре попрацювати над розробленням цілісної теорії адміністративно-правового спору. Однак уже тепер цю проблему потрібно творчо осмислювати й обговорювати, оскільки вона стосується багатьох адміністративно-правових інститутів, передусім таких, як «правові акти управління», «державна служба», «адміністративна юстиція».

Протиправний або незаконний адміністративний акт можна вважати одним із видів юридичної помилки, яку вчені-юристи розуміють як об'єктивно протиправний, негативний результат, що перешкоджає реалізації прав, свобод та інтересів особи, які охороняються державою. Так, на думку А. Б. Лисюткіна, основні риси юридичної помилки полягають у тому, що вона: 1) призводить до негативного результату внаслідок неправильно усвідомленої вольової поведінки суб'єкта права; 2) має ненавмисний

характер; 3) є об'єктивно протиправною; 4) перешкоджає реалізації суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом; 5) вимагає юридичного розгляду. Тому незаконний управлінський акт необхідно приводити у відповідність із положеннями закону, тобто виправляти правову помилку, допущену уповноваженою посадовою особою або органом управління при виданні цього акта.

Важливими правовими процесуальними засобами, за допомогою яких акти управління можуть бути скасовані, змінені або їх дія припинена, є: 1) оскарження; 2) перевірка акта самим органом управління чи відповідними посадовими особами з власної ініціативи в межах здійснення контролю. Необхідно зазначити, що використання цих засобів забезпечення законності актів управління може і не призвести до скасування останніх або визнання їх нечинними (недійсними, незаконними). Це лише засіб з'ясування відповідності такого акта вимогам і положенням законів та інших нормативних правових актів, визначення його юридичної чинності та нормативної обґрунтованості. У разі задоволення скарги або подання прокурора оскаржуваний акт управління втрачає свою юридичну силу. При цьому активною стороною у процесі з'ясування відповідності акта законам та його скасування є той орган (посадова особа), який розглянув скаргу чи подання прокурора і прийняв позитивне рішення.

Українським законодавством передбачено, що акти управління і дії (бездіяльність) посадових осіб можуть бути оскаржені як у судовому, так і в адміністративному порядку.

Слід зазначити, що в Україні тривалий час не було можливості оскаржувати у суді правові акти управління. Вчені-юристи наголошували, що, надаючи таку можливість, законодавець повинен визначити й відповідні повноваження суду. Наприклад, пропонувалося два варіанти вирішення цієї проблеми: 1) суд перевіряє законність і обґрунтованість адміністративного акта, на підставі чого отримує право визнати його нечинним (недійсним); 2) суд, перевібивши законність і обґрунтованість адміністративного акта, отримує право ухвалити самостійне рішення в адміністративній справі.

Більшість учених, практикуючих юристів і законодавець були схильні вважати правильнішим перший варіант, оскільки закон допускав можливість перевірки судом діяльності органу державного управління (а також скасування акта управління) і, отже, виникала необхідність у розробленні засобів, за допо-

могою яких захищалося б порушене суб'єктивне право. Однак висловлювалася й думка про недоцільність надання суду повноважень скасовувати адміністративні акти або закривати адміністративні справи. Разом з тим ще на початку 70-х рр. минулого століття проблема судового контролю за адміністративними актами тією чи іншою мірою вирішувалася за допомогою надання суду можливості визнавати незаконний адміністративний акт недійсним.

Нині у Конституції України передбачено право кожного оскаржувати в суді рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вони порушують права та свободи громадян (стаття 55).

Право на судовий захист є найважливішим чинником гарантування прав і свобод громадян у сфері діяльності органів публічного управління. Роль судової влади у вирішенні спорів, пов'язаних з актами управління, і надалі зростатиме у зв'язку з тим, що судовий порядок розгляду цих спорів має незаперечні переваги порівняно з адміністративним, оскільки суд — це спеціальний державний орган, що здійснює контроль за законністю та обґрунтованістю прийнятих рішень. Він незалежний від інших гілок влади і ця незалежність гарантована Конституцією України; він не має жодної зацікавленості у кінцевих результатах розгляду спорів; процесуальна форма розгляду судом останніх чітко визначена; принципи судового розгляду є демократичними; громадянин, юридична особа і будь-який орган управління при вирішенні спору в судовому порядку мають однакові процесуальні права та обов'язки.

Особливого значення у сучасній судовій практиці набувають справи про оскарження нормативних актів або окремих їх статей (положень) через невідповідність закону. Новизна справ цієї категорії полягає в тому, що об'єктом судового оскарження є нормативний акт (чи окреме його положення). При цьому судовий захист у таких справах стосується публічних інтересів невизначеного кола осіб, оскільки на нього поширюється сам нормативний акт. За допомогою розгляду справ зазначеної категорії суд загальної юрисдикції контролює відповідність нормативних актів, що оскаржуються, іншому нормативному акту, який має більшу юридичну силу і значущість в ієрархії таких актів.

Характер спору (справи), а також процедура його розгляду визначаються нормативною природою акта управління, що оскаржується. Суд спочатку з'ясовує «нормативність» оскар-

жуваного акта управління і відповідні ознаки, оскільки це має найважливіше значення для розмежування компетенції між судами загальної юрисдикції і Конституційним Судом України.

Разом з тим існують і певні правила розмежування підвідомчості судам скарг на нормативні правові акти. У кожному конкретному випадку потрібно враховувати положення відповідних законів, що вилучають ці акти зі сфери підсудності судів загальної юрисдикції.

При розмежуванні юрисдикції чи обсягу компетенції між судами загальної юрисдикції різного рівня, а також між ними та іншими судами вирішальне значення мають зміст і вид нормативно-правового акта, оскільки такі акти можуть відрізнятися за різними ознаками, наприклад, за суб'єктами прийняття, межами дії, предметом правового регулювання.

У судах загальної юрисдикції розглядаються всі справи про оскарження нормативних правових актів, крім тих, перевірка конституційності яких віднесена виключно до компетенції Конституційного Суду України (ст. 150 Конституції).

Так, Законом від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» визначено межі повноважень Конституційного Суду. У ст. 13 зазначено, що цей судовий орган приймає рішення та дає висновки у справах щодо: 1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) відповідності Конституції України її чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; 3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту в межах, визначених ст.ст. 111 та 151 Конституції України; 4) офіційного тлумачення Конституції та законів України. Водночас ст. 14 цього ж Закону конкретизує межі повноважень Конституційного Суду України, вказуючи, що до останніх не належать питання про законність актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

До справ, підвідомчих судам загальної юрисдикції, належать, наприклад, справи про визнання такими, що не відповідають чинному законодавству, нормативних правових актів (або окремих їх частин) представницьких (законодавчих), актів виконавчих органів державної влади та органів місцевого само-

врядування, а також міністерств, державних комітетів, служб та інших органів виконавчої влади.

Кількість нормативних актів, що перевіряються судами загальної юрисдикції при отриманні ними скарги або вимоги про визнання їх нечинними, досить велика, тому практично неможливо скласти повний перелік таких актів.

Вимога визнати оскаржуваний акт незаконним або таким, що не відповідає ознакам нормативного, як зазначалося вище, розглядається у суді загальної юрисдикції. Якщо заявник додержується правил підсудності при зверненні до суду загальної юрисдикції з вимогою визнати нормативний акт або його частину недійсними через їх невідповідність нормативним актам вищого юридичного рівня, то суд зобов'язаний прийняти таку заяву, незалежно від того, хто її ініціатор — громадянин чи юридична особа (або громадянин, який має статус приватного підприємця). При розгляді такої заяви насамперед необхідно з'ясувати відповідність (її ступінь, обсяг) цього акта закону. Своїм рішенням суд або встановлює нечинність (незаконність, недійсність) нормативного акта чи окремої його частини або відмовляє в задоволенні заявленої вимоги.

При розгляді судом справ про оскарження нормативно-правових актів або окремих їх частин немає потреби у з'ясуванні конкретних обставин справи, збиранні та дослідженні доказів. Головне завдання суду — перевірити відповідність оскаржуваного правового акта чи його окремої частини положенням (приписам, вимогам) закону. Як відомо, громадянам та організаціям не потрібно доводити незаконність оскаржуваних правових актів, вони зобов'язані довести факт порушення їхніх прав і свобод. Розглядаючи справу, суд повинен перевірити повноваження (компетенцію) органу або посадової особи щодо прийняття правового акта, який оскаржується.

Справи про оскарження правових актів, що мають ненормативний характер, залежно від суб'єктного складу учасників і характеру правовідносин теж розглядаються судами загальної юрисдикції. Саме до останніх необхідно подавати скарги організаціями, громадянами-підприємцями, а також вимоги прокурора при оскарженні таких актів (або окремих їх частин), що стосуються організацій чи приватних підприємців, але не пов'язані з їх підприємницькою діяльністю.

Резолютивна частина рішення у справі про визнання чинного правового акта чи окремої його частини такими, що не відпо-

відають закону, має містити висновок суду про задоволення або про відмову у задоволенні скарги заявника чи вимоги прокурора. У разі визнання правового акта або його окремої частини такими, що суперечать закону, суд повинен зазначити у резолютивній частині свого рішення, що цей правовий акт (окрема його частина) визнається нечинним і не може застосовуватися з дня набрання судовим рішенням законної сили.

При задоволенні скарги (заяви) про визнання правового акта (його окремої частини) таким, що не відповідає закону, іншому правовому акту (окремому його положенню), суд повинен зазначити у резолютивній частині рішення, що цей акт (чи окреме його положення) визнається недійсним і не викликає правових наслідків з дня його видання. Це означає також, що наслідки визнання акта або окремої його частини (положення) недійсними поширюються на права та обов'язки зацікавлених осіб, що виникли до набрання рішенням законної сили.

До набрання рішенням суду законної сили нормативний акт вважається юридично чинним, а після — юридичне недійсним, тобто не може мати правових наслідків. У юридичній літературі вказується на типову судову помилку, коли суди замість наведення в рішенні висновку про визнання акта недійсним (нечинним) зазначають про його скасування, тому що скасований акт вважається юридично дійсним до його скасування.

Рішення суду у справі про визнання правового акта чи окремого його положення таким, що не відповідає чинному законодавству, може бути оскаржене в апеляційному порядку.

Після набрання рішенням суду законної сили інші особи, які не були ініціаторами судового оскарження, не можуть оскаржити цей самий нормативний акт до суду загальної юрисдикції. Таким чином, підвищуються роль і значущість судового рішення у спорах про відповідність закону нормативних актів, прийнятих органами державної виконавчої влади.

Рішення у справі про визнання нормативно-правового акта або окремої його частини такими, що не відповідають закону, або повідомлення про таке рішення обов'язково має бути опубліковане в засобах масової інформації, зокрема в тому виданні, де був опублікований цей акт. У деяких випадках суд також має право у резолютивній частині рішення зобов'язати редакцію засобу масової інформації опублікувати повідомлення про визнання недійсним правового акта ненормативного характеру, опублікованого в цьому виданні.

Рішення суду про визнання правового акта чи окремого його положення такими, що не відповідають чинному законодавству (закону), повинно бути направлене відповідному органу, посадовій особі не пізніше десяти днів після набрання цим рішенням законної сили. Орган влади або посадова особа зобов'язані повідомити суд і громадянина про виконання рішення суду в місячний строк з дня одержання рішення. Тому суди, які прийняли рішення у справі про оскарження правового акта управління чи окремого його положення, зобов'язані контролювати виконання свого рішення.

Наявність у суду можливості перевіряти нормативні акти (або окремі їх положення), а також права визнавати їх недійсними (такими, що суперечать чинному законодавству) дає підставу для більш загального висновку про те, що судова практика дедалі більше стає джерелом права. Таку можливість повністю заперечувала радянська правова наука. Однак останніми роками завдяки подоланню нормативного підходу до праворозуміння, у міру реалізації конституційного принципу поділу влади, зміцнення самостійності судової влади, посилення впливу суду на нормотворчість усе більше фахівців визнають судову практику джерелом права.

Судове рішення, прийняте в результаті розгляду справи про відповідність закону будь-якого нормативного правового акта чи його окремого положення, стає нормотворчим, оскільки воно формує нові права та обов'язки суб'єктів права, встановлює недійсність, а отже, неминуче призводить до скасування визначених нормативних положень (правил поведінки). Відповідно суд може визнати нечинним, наприклад, управлінське рішення адміністративного органу, тоді як останній ніколи не може визнати таким судовий акт.

14. Кількісний склад системи принципів адміністративного процесуального права в нормативному порядку не передбачений і визначається по-різному. Це викликало зауваження, за яким кількісний склад системи постійний і не може бути довільно змінений за бажанням того чи іншого автора, і що не може бути окремо взятих принципів для стадії чи процесуального інституту. Але такі міркування не відповідають правовим реаліям і не узгоджуються з діалектикою, властивою для розвитку суспільно-правових категорій. Розвиток держави і права обумовив зміни в системі принципів у напрямку закріплення повноти їх змісту в нормативному регулюванні, встановлення

нових принципів — публічності, офіційності. Тому наука адміністративного процесуального права покликана встановити всі принципи системи, розкрити їх зміст, роль і значення в функціонуванні судового адміністративного процесу, повноту їх законодавчого відтворення і шляхи розвитку. У цій книзі автор обґрунтовує кількісний склад системи принципів, які притаманні судовому адміністративному процесу і пропонує закріпити їх в АПК України.

15. Виділення інституту адміністративної справи в судовому адміністративному процесі зумовлене необхідністю чітко визначити сферу повноважень адміністративних судів. Уперше термін «адміністративна справа» на законодавчому рівні з'явився у Законі України «Про судоустрій України» після «малої» судової реформи. Так, згідно із Законом України від 21 червня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України“», ст. 4 Закону «Про судоустрій України» стала передбачати, що «правосуддя в судах загальної юрисдикції в Україні здійснюється шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних та інших справ, передбачених законом». Зрозуміло, що на той час адміністративні справи розглядалися в порядку цивільного судочинства і вважалися цивільними (зрештою, як і сьогодні), а згадка про них була спрямована на перспективу.

У новому Законі «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. такі справи називаються справами адміністративної юрисдикції і визначаються як «адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування». На наш погляд, термін «справи адміністративної юрисдикції» не дуже вдалий з огляду на те, що під адміністративною юрисдикцією нерідко розуміють «діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення (проступки)».

Предметом будь-якого судового розгляду, як правило, є правові спори. В окремих випадках суди вирішують питання безспірного характеру (питання про усиновлення, визнання людини безвісти зниклою тощо) з тим, щоб попередити можливе порушення прав та інтересів людини.

До юрисдикції адміністративних судів також належатимуть спірні правовідносини, однак особливістю цих правовідносин

є публічний характер, тобто це правовідносини, що виникатимуть у сфері реалізації публічної влади. Обов'язковою стороною в таких спорах має бути представник публічної влади (орган державної влади, орган місцевого самоврядування тощо).

Публічно-правовими спорами можна вважати також кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства. Зрозуміло, що природа цих відносин унеможливорює віднесення їх до юрисдикції адміністративних судів. Так само юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів обмежується юрисдикцією Конституційного Суду України.

Питання про накладення адміністративних стягнень взагалі має бути виведено з компетенції адміністративних судів, оскільки повноваження адміністративного суду поширюються на інші об'єкти адміністративних правовідносин.

Отже, адміністративні суди повинні мати загальну компетенцію щодо вирішення всіх публічно-правових спорів, за винятком тих, що, згідно з Конституцією України чи іншим законом, вирішуються в іншому порядку судового провадження.

Таким чином у судовому адміністративному процесі під адміністративними справами слід розуміти публічно-правові спори, в яких однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства або на виконання делегованих повноважень. Адміністративні суди мають вирішувати всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення.

16. Підвідомчість та підсудність справ адміністративним судам. Залежно від того, чи відносить закон вирішення спорів до відання виключно одних конкретних органів, чи до компетенції декількох, при допущенні вибору заявника, за згодою сторін і недопущення такого, підвідомчість можна поділяти на такі види: виключну, альтернативну, договірну, імперативну (умовну). У судовому адміністративному процесі можна успішно використати надбання Цивільного процесуального кодексу.

Виключною можна називати таку підвідомчість, за якою розгляд певної категорії адміністративних справ становить компетенцію виключно суду.

Альтернативною — такою, за якою розгляд спору віднесено до компетенції кількох органів за вибором особи, яка потребує захисту своїх прав.

Імперативною (умовною) може бути підвідомчість, за якою адміністративна справа розглядається кількома юрисдикційними органами у визначеній законом послідовності.

Встановлення різних видів підвідомчості дасть сторонам можливість активно і гнучко застосовувати різні форми юрисдикційної діяльності, використовувати їх особливості та переваги у розгляді адміністративних справ.

Питання про підвідомчість справи адміністративному суду вирішуватиме одноособово суддя адміністративного суду на стадії порушення адміністративної справи в суді при прийнятті заяви до свого провадження. При встановленні непідвідомчості адміністративної справи адміністративного суду суддя відмовляє у прийнятті заяви, постановляючи про це мотивовану ухвалу, зазначивши в ній, до якого органу необхідно звернутися за вирішенням правового питання. При прийнятті непідвідомчої адміністративному суду справи провадження по ній підлягає закриттю. Ухвала судді про відмову в прийнятті заяви і ухвала про закриття провадження в справі можуть бути оскаржені, а прокурором внесено окреме подання.

На відміну від підвідомчості, яка розмежовує компетенцію між державними органами і громадськими організаціями щодо вирішення адміністративних справ, підсудність розмежовує компетенцію в тій же сфері, але між різними адміністративними судами. Тому підсудністю можна назвати коло адміністративних справ, вирішення яких віднесено до компетенції певного адміністративного суду. З наукової точки зору підсудність можна визначити як розмежування компетенції між окремими ланками судової системи і між судами однієї ланки щодо розгляду і вирішення підвідомчих їм адміністративних справ, що буде називатися підсудністю.

Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від виконуваних ними функцій, від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду. В зв'язку з цим підсудність, на нашу думку, слід поділяти на функціональну (функціональна компетенція — *competentia ratione functionale*), предметну (об'єктивна компетенція — *competentia ratione mater-*

iale), територіальну (особиста, суб'єктивна компетенція — *competentia personae*).

Виходячи із судової практики, функціональна підсудність визначається повноваженнями окремих ланок судової системи України на підставі виконуваних ними функцій. Тоді за цією підсудністю місцеві адміністративні суди виступатимуть судами першої інстанції, виконуючи функцію розгляду і вирішення по суті адміністративних справ, в порядку судового адміністративного процесу.

Територіальну підсудність буде розмежовувати повноваження по розгляду адміністративними судами справ між однорідними адміністративними судами залежно від території, на яку поширюється їх діяльність. Вона персоніфікує адміністративні суди по розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції.

Територіальну підсудність можна поділити на види: загальну, альтернативну, договірну, виключну, по зв'язку справ.

Потрібно мати на увазі, що підсудність справи встановлюється суддею при прийнятті заяви до свого провадження — під час порушення адміністративної справи в суді. Якщо справа даному адміністративному суду не підсудна, суддя адміністративного суду повертає її заявнику для передачі до належного суду зі своєю мотивованою ухвалою про неприйняття. Така ухвала може бути оскаржена і на неї може бути внесено подання.

При надісланні заяви до адміністративного суду поштою або якщо її непідсудність даному адміністративному суду була виявлена не при прийнятті, суддя адміністративного суду повинен негайно повідомити про це заявника та переслати заяву разом зі своєю мотивованою ухвалою до належного суду після закінчення строку на оскарження цієї ухвали, а в разі подання скарги, внесення подання — після винесення ухвали судом касаційної інстанції про залишення скарги, подання без задоволення.

Подана до адміністративного суду заява з додержанням правил про підсудність повинна бути прийнята ним до свого провадження і розглянута по суті. Адміністративні справи розпочаті розглядом по суті, забороняється передавати до іншого адміністративного суду (тобто змінювати підсудність) за незначними винятками. Зміна підсудності можлива судом, у провадженні якого знаходиться справа, і керівниками вищестоящих судів.

17. Інформаційні технології в діяльності Верховного Суду України. Одним із дійових засобів підвищення ефективності

роботи будь-якої установи вважається у наш час широкомасштабне застосування нових інформаційних технологій. Сучасні засоби комп'ютерної техніки і техніки зв'язку в сполученні з новими технологіями вводу, збереження і обробки інформації дозволяють значно підвищити продуктивність праці та якість результату не тільки на основних виробничих процесах, а й при прийнятті рішень. Не є винятком і Верховний Суд України: досвід доводить, що впровадження засобів автоматизації суттєво поліпшує діяльність майже всіх ланок цієї установи, у тому числі і адміністративних судів. Цим пояснюється та велика увага, яка останніми роками приділяється у Верховному Суді питанням інформатизації, а також можливості її використання в запровадженні судового адміністративного процесу в Україні.

Базою впровадження інформаційних технологій у Верховному Суді України є локальна комп'ютерна мережа, яка на даний момент поєднує на основі оптоволоконних каналів два адміністративних будинки Верховного Суду і забезпечує можливість групової роботи та спільного використання мережевих ресурсів і баз даних майже двома сотнями користувачів — суддями та працівниками апарату.

Кожне робоче місце оснащено засобами роботи з електронною поштою і має доступ до глобальної мережі Інтернет. Створено можливості використання цих ресурсів іншими судами України.

Зважаючи на значні методичні складності та великий обсяг робіт, впровадження нових інформаційних технологій відбувається крок за кроком введенням в дію та поступовим розвитком окремих інформаційних систем, які в перспективі складатимуть єдину інформаційну систему Верховного Суду України. За світовою класифікацією інформаційні системи поділятимуться на два основні класи: оперативні та аналітичні, що дає можливість впровадити їх в адміністративних судах.

Системи першого класу мають забезпечувати автоматизацію виробничих процесів, які практично формалізовані. Призначенням таких систем є підвищення продуктивності праці робітників та уникнення технічних помилок і невідповідностей, що можуть з'являтися через великий обсяг інформації, яка обробляється. Основною ознакою цих систем є прогнозованість запитів на обробку інформації. Такими системами є:

- система судового діловодства «КАРС»;
- система планово-економічного відділу «Радамант»;
- система «КАДРИ Верховного Суду України».

Окремим підкласом оперативних систем є довідкові системи, які забезпечують відбір та перегляд раніше підготовленої інформації. При цьому майже не важливо, встановлені вони як загальні чи як персональні. Це системи «Законодавство», «Закон» і «Суди України».

Системи другого класу мають забезпечити доступ до загальної (корпоративної) інформації та надати засоби для її аналітичної обробки. Перш за все повинні бути розроблені засоби різнобічної класифікації, багатокритерійного відбору, сортування й агрегування. Ці системи не автоматизують виробничі ланки, а завдяки ефективним засобам доступу до інформації та представленню її у відповідних аспектах створюють умови для більш ефективного прийняття рішень.

18. Підготовче провадження в суді першої інстанції та попереднє судове засідання. Провадження у справі в адміністративному суді має бути побудоване за основними засадами судочинства з особливостями, які впливають із принципів судового адміністративного процесу, предмета розгляду і складу учасників адміністративного судочинства.

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може розпочатися адміністративним судом не інакше як за наявності належного оформленої заяви та відсутності перешкод для його розгляду судом. Доцільно передбачити, щоб заява могла бути подана не тільки у вигляді письмової заяви, а й шляхом усної заяви через канцелярію адміністративного суду. Останній спосіб буде зручним для пересічних громадян, які не вміють оформляти юридичні документи. Водночас можна погодитися з його вимушеністю, оскільки підготовка заяви мала б здійснюватися в межах надання і запровадження механізмів доступної для кожного правової допомоги, оформлення заяви працівником апарату суду в судовому адміністративному процесі є виправданими.

Підготовче провадження здійснюється суддею, якому передана адміністративна справа. Завдання цієї стадії — визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо мирного врегулювання спору, а при відсутності у сторін бажання укласти мирову угоду — збір усього доказового матеріалу, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, щоб розглянути і вирішити спір за можливістю в одному судовому засіданні.

Зустріч судді зі сторонами має неформальний характер, не протоколюється, що має сприяти вільному обміну думками між сторонами і суддею щодо можливості примирення.

У попередньому судовому засіданні адміністративний суд виносить ухвалу:

- 1) про тимчасове зупинення провадження;
- 2) про закриття провадження у справі у разі відкликання заяви суб'єктом звернення чи прийняття мирової угоди;
- 3) про розмір державного мита;
- 4) про судові витрати;
- 5) про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду або відмову у поновленні пропущеного строку та залишення заяви без розгляду;
- 6) в інших випадках, передбачених цим Кодексом.

Якщо адміністративне судочинство не закінчується у попередньому судовому засіданні, адміністративний суд виносить ухвалу про вжиття усіх необхідних заходів для підготовки судового розгляду справи.

19. Судове засідання — процесуальна форма розгляду адміністративної справи. Стадія судового розгляду в процесуальній літературі визначається ще як «судове засідання». Але у судовому засіданні розглядаються справи також судами касаційної і наглядової інстанцій та в стадії перегляду рішень, ухвал, постанов за нововиявленими обставинами. Отже, виходячи з нормативного визначення, розгляд справи є змістом цієї стадії, а судове засідання — процесуальною формою розгляду справи.

Судове засідання провадиться у приміщенні суду, а у найбільш актуальних справах та справах, що мають широкий громадський інтерес — безпосередньо на підприємствах, в установах, організаціях. Головуючий в судовому засіданні, якщо справа розглядається колегіально, а коли одноособово — суддя, повинен спрямовувати судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного і об'єктивного з'ясування обставин справи, усуваючи з судового розгляду все, що не має істотного значення для справи, а також забезпечує належний виховний рівень судового процесу, спокійну робочу обстановку і належний порядок у судовому засіданні.

Всі присутні у залі судового засідання, а також сторони, інші особи, які беруть участь у справі, свідки, експерти, перекладачі мають додержуватися встановленого порядку у судовому засіданні і беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням

головуючого: при вході до нього суддів присутні повинні встати, рішення суду заслуховують стоячи, учасники процесу звертаються до суду та дають свої показання і пояснення стоячи. Цим виховується повага до суду, який здійснює правосуддя іменем України. До осіб, які порушують порядок під час розгляду справи, головуючий застосовує заходи впливу, які запропоновані в проекті АПК України.

Розгляд справи провадиться шляхом послідовного вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що складають певні частини (підстадії), кожна з яких має свої завдання і відповідний зміст.

Такі частини кількісно і понятійно в юридичній літературі називають по-різному, але аналіз норм ЦПК України дає можливість для висновку, що судові засідання по розгляду адміністративної справи складається з чотирьох частин:

- 1) підготовчої;
- 2) дослідження обставин справи і перевірки доказів (розгляд справи по суті);
- 3) судових дебатів;
- 4) ухвалення і оголошення рішення.

Такий поділ необхідно запровадити і в АПК України, бо він достатньо ефективний і виправдав часом своє існування.

20. Рішення суду першої інстанції. Проведення по розгляду і вирішенню адміністративних справ у суді першої інстанції завершується винесенням рішення або ухвали.

Судові рішення — акти правосуддя у справі — ґрунтуються на встановлених в судовому засіданні фактах і застосуванні норм матеріального і процесуального права. Залежно від способу захисту права і правових наслідків, які вони викликають, судові рішення можна поділити на види: про присудження — до виконання (або утримання від виконання) певних дій; про визнання — наявності (або відсутності) правовідносини (або юридичних фактів); конститутивні — про перетворення правовідносин.

Прийняттям рішення завершується стадія судового розгляду. Отже, судові рішення виступає адміністративним процесуальним актом, який підсумовує діяльність суду першої інстанції по розгляду і вирішенню справи по суті. У рішенні фіксується вся проведена судом діяльність по дослідженню і оцінці доказів по встановленню юридичних фактів, а також по застосуванню норм права до конкретних правовідносин і їх суб'єктів.

Рішенням суду від імені держави усувається спір між сторонами або вирішується питання про захист прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, державних і громадських інтересів. Рішенням суду реалізується владна воля держави — сторони присуджуються додержуватися певної поведінки щодо існуючих між ними правовідносин.

Судовим рішенням охороняються державний і суспільний устрій України, система господарства і власність.

У рішенні від імені України дається оцінка спірній вимозі чи правовідносинам та діям заінтересованих осіб.

Застосування у рішенні закону розкриває перед широкими верствами населення зміст законів України, утверджує у свідомості громадян повагу до них, до встановленого правопорядку, правил співжиття, виконує виховну функцію.

Отже, суть судового рішення полягає у тому, що воно є основним і найважливішим актом правосуддя, ухваленим іменем України і спрямованим на захист прав, свобод та законних інтересів громадян, організацій, державних і громадських інтересів, зміцнення законності та правопорядку, на запобігання правопорушенням, виховання у громадян і посадових осіб поваги до Конституції та законів України, честі і гідності людини.

Ухвалене у справі рішення має бути гранично повним, ясним, чітким і в АПК України необхідно обов'язково передбачити: вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини, які викладаються письмово у встановленій послідовності.

Законна сила судового рішення означає набуття ним властивостей акта правосуддя, спрямованого на виконання завдань адміністративного судочинства. Властивість судового рішення, що набрало законної сили, виявляється в правових наслідках, які воно викликає. Насамперед, з набранням законної сили, рішення стає ефективним — набуває властивість викликати певні результати. Результативність його ґрунтується на авторитетності і загальнообов'язковості.

Авторитетність судового рішення, що набрало законної сили, ґрунтується на авторитеті закону, який застосовується ним до конкретних правовідносин: на об'єктивній істині, що розкриває дійсні взаємовідносини сторін, їх права і обов'язки; на авторитеті суду як органу держави, який здійснює правосуддя; на демократичній адміністративній процесуальній формі розгляду і вирішення справи. Авторитетність судового рішення забезпе-

чується його правозастосовчим, правоохоронним, запобіжним та виховним впливом, сприянням мобілізації громадської думки проти порушників норм права і моралі.

Загальнообов'язковість забезпечує впровадження у життя положень судових рішень. Набравши законної сили, вони обов'язкові для всіх установ, підприємств і організацій, посадових осіб і громадян та підлягають виконанню на всій території України (ст. 124 Конституції України).

Загальнообов'язковість виявляється в таких результатах, як стабільність і реалізованість.

Стабільність — надання судовому рішенню, що набрало законної сили, такого гарантованого правового режиму, який:

а) встановлює неможливість його оскарження з боку заінтересованих осіб і зміну судом, який його постановив;

б) підкреслює завершеність у розв'язанні конкретного правового питання;

в) характеризує його стійкість.

Стабільність забезпечується: незмінністю, неспростовністю, виключністю і преюдиційністю.

Незмінність рішення виникає до набрання ним законної сили і полягає у тому, що після його проголошення суд, який ухвалив рішення, не має права сам його скасувати або змінити.

Неспростовність рішення — неможливість оскарження для сторін та інших осіб, які брали участь у справі.

Виключність — неможливість для сторін, інших осіб які брали участь у справі, а також їх правонаступників заявляти у суді ті ж позовні вимоги, з тих же підстав.

Преюдиційність — обов'язковість фактів і правовідносин, встановлених рішенням суду в одній справі, при розгляді інших адміністративних справ, в яких беруть участь ті ж самі особи. Сторони та інші особи, які брали участь у справі, а також їх правонаступники не можуть оспорювати в іншому процесі встановлені судом факти і правовідносини.

Реалізованість характеризується як гарантована для захисту права можливість впровадження у життя фактів і правовідносин, визначених рішенням суду, що набрало законної сили. Реалізованість — це здійсненість судового рішення.

21. Апеляційний перегляд адміністративних судових рішень. На нашу думку, в главі «Апеляційний перегляд судових рішень» необхідно визначити найбільш характерні особливості інституту апеляції: апеляція подається на рішення (ухвалу) суду пер-

шої інстанції, що не набрало чинності; справа за апеляційною скаргюю чи апеляційним поданням прокурора направляється на розгляд суду вищого рівня (апеляційного суду); подання апеляції зумовлено неправильним застосуванням судом першої інстанції норм матеріального права чи порушенням норм процесуального права; апеляційний суд, розглядаючи справу, вирішує як питання факту, так і питання права, тобто як юридичну, так і фактичну сторону справи, в тому ж обсязі, що й суд першої інстанції; розгляд справи в апеляційному суді здійснюється з додержанням основних засад судочинства.

В АПК України необхідно також визначити завдання апеляційного провадження шляхом встановлення меж дій суду по перевірці судових рішень. Розглядаючи справу в апеляційному порядку, суд перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів апеляційної скарги. Він може встановлювати нові факти, досліджувати нові докази, але лише в тих випадках, коли визнає, що суд першої інстанції необґрунтовано відмовив у їх прийнятті або коли неможливість їх подання раніше зумовлена поважними причинами.

Як пропонує проект АПК України, право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі. Чи означає це, що право надавати нові докази мають лише особи, які оскаржують рішення, а інші особи, котрі брали участь у справі й не оскаржили рішення, а подали заперечення на апеляцію та оспорюють наведені в ній нові докази, позбавлені такого права? Прямої відповіді на це питання в Кодексі немає. Разом з тим, виходячи з розуміння засади змагальності, на якій ґрунтується процедура розгляду адміністративних справ, права осіб, котрі беруть участь у справі, давати пояснення та заперечення на апеляційну скаргу, можна дійти висновку, що в тих випадках, коли особа, яка подала апеляційну скаргу, посилається на нові докази та надає їх для дослідження суду апеляційної інстанції, інші особи також вправі надавати нові докази, що, на їх думку, підтверджують висновки суду першої інстанції та спростовують нові докази, подані з апеляційною скаргюю.

Такий підхід цілком відповідає конституційній засаді судочинства — рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129 Конституції України). Це означає, що обидві сторони повинні мати рівні процесуальні права. В іншому випадку зазначена конституційна засада буде порушена: в особи,

яка подала апеляційну скаргу, буде більше процесуальних прав, ніж в інших осіб, які беруть участь у справі.

Не менш важливою формою має бути право апеляційного адміністративного суду вирішувати апеляційну скаргу в порядку письмового провадження без проведення усного судового засідання в разі, якщо він направив копії апеляційної скарги учасникам судового процесу, які в поясненні на апеляційну скаргу повідомили апеляційний адміністративний суд про своє небажання брати участь у судовому засіданні.

Якщо під час вирішення справи в порядку письмового провадження апеляційний адміністративний суд дійде висновку про те, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до розгляду у судовому засіданні. Якщо апеляційну скаргу було вирішено в порядку письмового провадження, то копія рішення або ухвали надсилається учасникам судового процесу протягом п'ятнадцяти днів з моменту підписання рішення або ухвали.

За вимогами законодавства, рішення суду апеляційної інстанції готує суддя-доповідач. У зв'язку з тим, що судові рішення — це найважливіший акт правосуддя, законом вимагається додержання спеціальних вимог щодо його змісту і викладу. Воно повинно містити чіткі, грамотні, юридично правильні формулювання, без неясних, складних виразів та суджень, які ускладнюють правильне його сприйняття.

Зміст рішення суду апеляційної інстанції досить чітко регламентовано законом. В АПК України необхідно навести ті реквізити та відомості, котрі повинні бути наявними в тексті рішення. За загальним правилом, рішення суду апеляційної інстанції складається із вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин.

22. Касаційний перегляд адміністративних судових рішень. Підставами касаційного перегляду є неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального права чи істотне порушення норм процесуального права, якщо це призвело або могло призвести до неправильного вирішення справи.

Таким чином, можна дійти висновку, що касаційне провадження в адміністративних справах як стадія процесу є сукупністю процесуальних відносин, що складаються між судом касаційної інстанції та особами, які беруть участь у справі, з метою перевірки законності рішень і ухвал місцевих та апеляційних судів. Адміністративними судами касаційної інстанції слід ви-

значити Вищий адміністративний суд України, Верховний Суд України в порядку, запропонованому в проекті АПК України.

При розгляді адміністративної справи в касаційному порядку адміністративний суд касаційної інстанції, як уже зазначалося, перевіряє правильність застосування і тлумачення норм матеріального і процесуального права судами першої та апеляційної інстанцій за наявними у справі матеріалами в межах доводів касаційної скарги, а також у межах вимог, заявлених в адміністративному суді першої інстанції.

Адміністративний суд касаційної інстанції відхиляє касаційну скаргу, якщо доводи, викладені в зазначених процесуальних документах, відповідно до закону не тягнуть за собою перегляду адміністративних судових рішень, тобто, якщо немає підстав для визнання адміністративних судових актів незаконними.

Проект АПК України пропонує, щоб адміністративний суд не пізніше десяти днів з дня отримання належно оформленої касаційної скарги надсилав її копії та додані матеріали учасникам судового адміністративного процесу і встановлював строк, протягом якого вони можуть надати пояснення на касаційну скаргу. Якщо учасник судового адміністративного процесу бажає брати участь у судовому засіданні, він повинен про це заявити в поясненні на касаційну скаргу. Якщо учасник судового адміністративного процесу не заявив у поясненні на касаційну скаргу про своє бажання брати участь у судовому засіданні, то вважається, що він цього не бажає.

Справи з касаційними скаргами надходять до суду касаційної інстанції через канцелярію суду, де їх реєструють, оформлюють і передають в порядку черговості судді-доповідачу. Суддя-доповідач перевіряє відповідність касаційної адміністративної скарги вимогам, які слід передбачити в АПК України і на підставі доданих до неї документів із адміністративної справи готує її на попередній розгляд.

В АПК України слід установити черговість надання пояснень: першою дає пояснення сторона, що подала касаційну скаргу; якщо рішення оскаржили обидві сторони, першим дає пояснення заявник. Інші особи, які беруть участь в адміністративній справі, дають пояснення у послідовності, встановленій для сторін. Судді палати вправі ставити запитання будь-кому з осіб, які беруть участь у розгляді справи.

Процесуальні документи (рішення, ухвали) адміністративного суду касаційної інстанції є віддзеркаленням результату його

діяльності по перевірці законності оскаржених судових адміністративних рішень і мають важливе значення для виправлення судових помилок, забезпечення суворого додержання законності у роботі судів першої та апеляційної інстанцій, подальшого поліпшення культури судової діяльності в широкому її розумінні.

23. Перегляд адміністративних рішень Вищого адміністративного суду Верховним Судом України в порядку повторної касації. Конституцією України визначено, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Статтею 47 Закону України «Про судоустрій України» визначено повноваження Верховного Суду, в якій, зокрема, передбачено, що Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції.

До його повноважень належить перегляд справ в порядку повторної касації, розглянутих судами загальної юрисдикції в касаційному порядку.

Зрозуміло, що маючи відповідно до вимог ст. 47 Закону значний обсяг інших важливих повноважень, Верховний Суд України не в змозі й не повинен у повному обсязі виконувати повторно функції Вищого адміністративного суду України. Тому важливо у законодавчому порядку закріпити підстави, які б визначали коло справ, розгляд яких у порядку повторної касації є повноваженням Верховного Суду України. Мається на увазі, що предметом його розгляду повинні стати насамперед ті справи, від вирішення яких залежить забезпечення однакового застосування та тлумачення норм матеріального і процесуального права, а також норм міжнародних договорів України.

З огляду на зазначене до таких підстав в АПК України пропонується віднести: 1) неправильне застосування адміністративним судом норм матеріального чи порушення норм процесуального права, що виявило необхідність однакового застосування законодавства України та розвитку правозастосовної практики; 2) неоднозначне застосування Вищим адміністративним судом одного й того самого положення закону; 3) застосування судом нормативно-правового акта, який не відповідає нормам Конституції України; 4) неправильне застосування норм чинних міжнародних договорів України; 5) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, факту порушення нашою держаною міжнародних зобов'язань, що призвело до неправильного вирішення справи.

Своєчасність захисту прав та інтересів осіб, які беруть участь у справі, є одним із важливих факторів, що визначають ефективність здійснення правосуддя. Поряд з іншими процесуальними засобами цьому сприяють процесуальні строки, що встановлюються законом або судом для вчинення тих чи інших процесуальних дій. На нашу думку, строк подання скарги на повторне касаційне оскарження, як і під час подання апеляційних та касаційних скарг, варто обмежити одним місяцем із дня відкриття обставин для повторної касації. Судова практика свідчить про те, що закріплені у чинному Господарському процесуальному кодексі України строки на оскарження цілком достатні для підготовки зацікавленими особами відповідного процесуального документа. Як і на інших стадіях процесу, зазначений строк за заявою особи, яка подала скаргу, може бути поновлений, якщо суд дійде висновку про поважність причин його пропуску. З огляду на важливість питань, які є предметом розгляду повторної касаційної інстанції, це може бути зроблено не пізніше ніж протягом року з дня виникнення права на оскарження. Питання про поновлення строку або про повернення скарги розглядаються судом, про що виносяться відповідні ухвали.

Суд повторної касації постановляє акти у вигляді ухвал, постанов і рішень. Основним судовим актом, у якому вирішується питання законності переглянутих судових рішень, є постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України.

Така процедура перегляду адміністративних судових рішень Вищого адміністративного суду України Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України в порядку повторної касації, на нашу думку, сприятиме поглибленню конституційних засад адміністративного судочинства та захисту прав і свобод громадян.

24. Європейські стандарти правового захисту. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (ЄКПЛ) в сформованій додатково судовій практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) визначає для країн-членів відповідні стандарти правового захисту у судовому процесі, що мають центральне значення як для законотворчості, а саме для галузі законів про судові провадження, так і для діяльності по здійсненню адміністративного правосуддя.

Як вже зазначалося вище, при розгляді інших питань адміністративної проблематики, гарантії правової держави та

правового захисту людини і громадянина закріплені у статтях 21—68 розділу II Конституції України. Ці статті Основного Закону держави конкретизували приписи ЄКПЛ, оскільки вони визначають гарантії правового захисту і процесуальні гарантії прав та основних свобод для захисту їх через суди, що діють за принципами правової держави, взагалі.

Центральною нормою ЄКПЛ є пункт 1 статті 6, відповідно з яким кожному гарантується захист цивільних прав та обов'язків, що впливають із публічно-правових відносин, незалежним і безстороннім судом. Але сфера застосування пункту 1 статті 6 ЄКПЛ відповідно з судовою практикою ЄСПЛ з прав людини обмежується не тільки цивільно-правовими вимогами в класичному розумінні в термінології країн-членів. Пункт 1 статті 6 повинен тлумачитися орієнтовно за наслідками. Тобто, не вважається вирішальним ні зміст закону, відповідно з яким приймається рішення, ні статус установи, яка розглядає справу. Вирішальним є тільки те, чи порушене право повинно відноситись до «сфери приватного життя».

З цього витікає, що пункт 1 статті 6 ЄКПЛ, всупереч першому враженню щодо змісту слів, має дуже важливе значення також і для адміністративного правового захисту, оскільки за результатами судової практики ЄСПЛ до сфери застосування цієї норми залучаються також і суб'єктивні публічні права.

Водночас стаття 13 ЄКПЛ гарантує ефективний правовий захист порушених прав і свобод, крім уже врегульованих статтею 6 ЄКПЛ випадків, шляхом створення відповідних національних органів та умов для дійових можливостей оскарження порушення офіційними особами прав і свобод особи. У будь-якому випадку тут передбачається незалежна інстанція з достатньою компетенцією на здійснення перевірки.

Дуже неоднорідною є практика ЄСПЛ щодо застосування статті 6 до провадження у справах про адміністративні правопорушення та у справах за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів державної влади або за скаргами на дії останніх. Це стосується і застосування статті 6 до судового розгляду спорів між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і податковими органами — з іншого.

Особам, які мають намір оскаржувати дії податкових органів до національного суду, а потім до ЄСПЛ, необхідно знати практику ЄСПЛ з цього питання, оскільки, по-перше, Європейський суд не завжди розглядає провадження у справах щодо оподат-

кування як таке, що підпадає під гарантії статті 6 Конвенції, а по-друге, ЄСПЛ визнав за державами право впроваджувати податки та збори відповідно до частини другої статті 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ.

У своїй ранній прецедентній практиці ЄСПЛ зазначав, що сполучення термінів «цивільні права та обов'язки» показує, через використання слова «цивільні», різницю між приватним і публічним правом таким чином, що цивільні права та обов'язки належать до сфери приватного права. На основі такої різниці права та обов'язки у сфері публічного права (наприклад, стосовно громадянства чи виборчих прав) не є «цивільними правами та обов'язками», тому дія пункту 1 статті 6 ЄКПЛ на спори щодо них не поширюється. Однак за останні роки ЄСПЛ шляхом тлумачення значно розширив сферу застосування пункту 1 статті 6 в її «цивільній» частині.

Складнішою є ситуація у справах, що стосуються відносин між особою і державою як носієм публічної влади. У цьому випадку значення має не кваліфікація права у національному законодавстві, а його характер, і, зокрема, його майновий характер та перевага ознак приватного права над ознаками публічного. Так, рішення про надання дозволу на купівлю чи збереження права власності на землю, на будівництво будинку, експропріацію чи конфіскацію земельних ділянок розглядалися як такі, що мають вплив на цивільні права та обов'язки і, отже, потрапляють під сферу дії пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.

Окремою проблемою тлумачення пункту 1 статті 6 ЄКПЛ є її застосування до позовів державних службовців. Спочатку ЄСПЛ зайняв позицію, згідно з якою спори щодо найму, просування по службі та звільнення державних службовців, як правило, не підпадають під дію цієї статті. Однак ЄСПЛ застосовував пункт 1 статті 6 у справах, де йшлося про «економічне право в чистому вигляді», як-то оплата праці чи виплата пенсії, або, принаймні, право економічне за суттю.

Проте в останніх своїх рішеннях з цього питання ЄСПЛ змінив пріоритети. Тепер замість критерію характеру права, що є предметом спору, застосовується функціональний критерій, запроваджений рішенням Великої палати ЄСПЛ у справі «Пеллегрін проти Франції», який ґрунтується на природі посадових обов'язків та повноважень особи. ЄСПЛ постановив рішення про застосування такого критерію, маючи на меті обмежити кількість випадків, коли державним службовцям може бути

відмовлено в практичному та ефективному захисті, наданому їм, як і будь-якій іншій особі, ЄКПЛ, зокрема, статтею 6.

В той же час ЄСПЛ також констатував, що в секторі державної служби кожної держави певні посади містять обов'язки, спрямовані на захист загальносуспільних інтересів чи участь у реалізації повноважень, врегульованих публічним правом, і що держава правомірно вимагає від цих службовців лояльності та відповідальності.

Очевидно, що маючи приклад ширшого застосування права на справедливий суд в Американській конвенції та Міжнародному пакті, прецедентна практика ЄСПЛ розвиватиметься у напрямку поширення статті 6 на дедалі більше коло публічно-правових відносин, однак, поки що ЄСПЛ утримується займати радикальнішу позицію з цього питання.

25. Європеїзація судового адміністративного захисту. Для пояснення поняття «європеїзація судового адміністративного захисту» треба спочатку звернутись до європейського адміністративного права. Адміністративна виконавча діяльність у справах Європейського співтовариства є дуалістичною.

Значну частину виконання права Співтовариства забезпечують адміністративні органи Європейського співтовариства (пряме виконання). В першу чергу треба відзначити, наприклад, внутрішні дії в галузях підбору кадрів та бюджету. До прямого виконання належать також галузі права про конкуренцію та нагляд за наданням допомоги, відносно яких адміністративні органи Європейського співтовариства напряму та безпосередньо звертаються за допомогою відповідних рішень до громадян та підприємств Співтовариства. Але в переважному обсязі право Співтовариства реалізується органами управління його країн-членів (непряме виконання). При цьому застосовується або безпосередньо діюче право Співтовариства (постанови), або опосередковано діюче право Співтовариства, тобто право на основі визначених правом Співтовариства завдань (директиви), які повинні бути впровадженими країнами-членами в їх національне адміністративне право.

Не будемо докладно обгрунтовувати необхідність здійснення цілої низки різноманітних заходів (правотворчих, інформаційних, навчальних, правоосвітніх, організаційних тощо), зумовлених ратифікацією ЄКПЛ Україною: вони є самоочевидними. Торкнемося лише одного з них — розгортання наукових досліджень практики правозахисних органів Ради Європи, сформова-

них відповідно до ЄКПЛ, і насамперед — рішень ЄСПЛ, який почав працювати з 1959 р., і вже наступного року розглянув першу справу.

Необхідність таких досліджень зумовлена передусім тим, що справжній зміст багатьох норм ЄКПЛ, сформульованих здебільшого в надто абстрактній, часто оціночній формі, констатується, з'ясовується лише після їх тлумачення і застосування у рішеннях ЄСПЛ.

Практика ЄСПЛ (а це сотні рішень) розвивається за відверто прецедентним принципом. І тому знання та урахування прецедентних рішень ЄСПЛ, засвоєння специфіки його професійного мислення, його «правового менталітету» — одне з найактуальніших завдань, що постають нині перед суддями та будь-якими іншими суб'єктами захисту прав людини в Україні.

Не можна вирішувати питання, порушено чи не порушено певні права людини (а у відповіді на це запитання якраз і полягає призначення ЄСПЛ), не спираючись на загальне поняття про те, що ж являють собою ці права, у чому полягає, власне, сутність даного феномена. І хоча розгорнута, «повна» дефініція поняття прав людини в рішеннях ЄСПЛ не зустрічалася та й навряд чи коли зустрінеться, проте низка суттєвих рис, ознак, неодмінних складників цього явища висвітлюється у згаданих актах «відкритим текстом» або ж втілена, закладена в них, так би мовити, імпліцитно. До них належать, насамперед, ті соціальні чинники, що визначають, формують та характеризують зміст і обсяг (межі) прав людини.

Серед таких чинників, як свідчить наше дослідження, вирізняються: а) інтереси людини, справедливо збалансовані з інтересами (потребами) суспільства; б) мораль, що домінує у відповідному суспільстві в певний час; в) мета певного права людини та відповідність (співмірність) їй правореалізуючої, правозабезпечуючої та правообмежувуючої діяльності держави.

26. Наслідки запровадження судової практики ЄСПЛ в адміністративних судах. Принцип управлінської автономії охоплює в якості головного поняття, поряд з матеріальним адміністративним правом та адміністративним процедурним правом, також і судовий адміністративний захист. Треба виходити з судової практики ЄСПЛ, яка визнає принцип управлінської автономії країн-членів. Європейське право Співтовариства не містить в собі ніякої основи стосовно компетенції для Співтовариства що-

до врегулювання судового адміністративного правового захисту в країнах-членах.

Всупереч з цим принципом управлінської автономії на практиці проявляється вплив права Співтовариства на порядок судового адміністративного захисту. Він впливає з принципів права Співтовариства щодо ефективного та рівноцінного правового захисту.

Як конкретні приклади впливу права Співтовариства на адміністративний правовий захист в країнах-членах можна навести наступне: для права на внесення заяви, яке передбачається абзацом 2 статті 16 проекту Адміністративного процесуального кодексу України, право Співтовариства може надати відповідно порушеному питанню певну правову позицію. Але також і публічний інтерес не може походити тільки з національної сфери, він може бути також і публічним інтересом Європейського співтовариства.

Право Співтовариства може нарешті привести до того, щоб забезпечити такі форми правового захисту, які не надає національне право. Таким прикладом може бути рішення ЄСПЛ у справі *Faktortame*. В ньому йшлося про питання, чи мають британські суди повноваження приймати тимчасове розпорядження проти виконання британських законів на той час, поки ЄСПЛ займається перевіркою відповідності британського закону праву Європейського співтовариства. Британське право такої можливості не передбачає. ЄСПЛ прийняв рішення, що британський суд не може застосовувати відповідне національне право в тому випадку, якщо воно суперечить принципам права Співтовариства стосовно тимчасового правового захисту.

В загальному плані судова практика ЄСПЛ спирається на спільні конституційні традиції країн-членів, а саме на статті 6 та 13 ЄКПЛ. ЄСПЛ підтвердив, що керівні принципи ЄКПЛ повинні братися до уваги в рамках права Співтовариства. Як основоположні принципи судового адміністративного процесу також і в галузі адміністративного права можна визначити наступні:

- а) принцип ефективного правового захисту;
- б) здійснення правосуддя незалежними судами;
- в) право на справедливий процес;
- г) прийнятний час тривалості процесу;
- д) забезпечення права бути заслуханим в суді;
- е) гласність процесу;

е) принцип офіційного дослідження обставин справи (принцип службового дослідження);

ж) принцип дійової реалізації прав (прийнятні види судових рішень та їх виконання).

Дивлячись на ці принципи, можна побачити чітке приєднання судової практики ЄСПЛ до керівних ідей ЄКПЛ. Тобто в даному випадку йдеться про загальні принципи адміністративного судового процесу в Європі, які створюють прийнятний масштаб для національного законодавства та судового адміністративного захисту в європейських країнах.

Ратифікація ЄКПЛ не лише створила принципово нову правову ситуацію в Україні, що вже неодноразово відзначалося в багатьох юридичних виданнях, а й примусила по-новому подивитися на деякі процедури та інститути, що існують в рамках національної правової системи.

У червні 1999 року Голова ЄСПЛ Люціус Вільдхабер, говорячи про зростання кількості звернень до ЄСПЛ і зазначивши, що обсяг робіт стає загрозливим, підкреслив, що першочерговим обов'язком кожної держави — члена Ради Європи є забезпечення поваги до ЄКПЛ на національному рівні. При цьому він закликав уряди, законодавчі органи, суди держав-членів «спільними зусиллями втілити в життя положення Конвенції і протоколів до неї».

Зрештою, кінцевою метою діяльності ЄСПЛ є не розгляд максимальної кількості справ, а стимулювання процесу вдосконалення механізмів захисту конституційних прав і свобод на національному рівні.

г. Звернення до ЄСПЛ аж ніяк не виключає розгляду справи у порядку касації. Більше того, якщо результатом використання подальших національних процедур стане відновлення права, порушення якого стало предметом звернення до ЄСПЛ, то створюються підстави для реалізації положень статті 37 ЄКПЛ, згідно з якими справа вилучається з реєстру, якщо обставини дозволяють дійти висновку, що заявник не має наміру далі підтримувати свою заяву, або спір уже вирішений.

Таким чином, виграє і заявник, заяву якого задовольнили по суті, а не в еквіваленті у вигляді справедливої сатисфакції, і держава, яка шляхом активізації д прийняття та застосування судового адміністративного процесу уникає перспективи поставити перед ЄСПЛ у малоприємній ролі відповідача.

МАТЕРІАЛИ

засідання Верховної Ради України 20.06.2003 р. про прийняття у першому читанні проекту АПК України № 1331 Д.

ПРОЕКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Номер, дата реєстрації	1331 від 27.05.2003
Сесія реєстрації	1 сесія IV скликання
Суб'єкт законодавчої ініціативи	Народний депутат України
Автор(и) подання, ініціатор(и) внесення	Онопенко В. В. Народний депутат України IV скл. Мусяка В. Л. Народний депутат України IV скл. Мойсик В. Р. Народний депутат України IV скл. Стретович В. М. Народний депутат України IV скл.
Відповідальний комітет	Комітет з питань правової політики
Текст законопроекту та супровідні документи	Проект 09.07.2002 Пояснювальна записка 09.07.2002 Супровідна записка 09.07.2002 Проект (на заміну) 27.05.2003 Подання 27.05.2003 Пояснювальна записка 27.05.2003 Додаток 2 27.05.2003 Додаток 1 27.05.2003
Документи, пов'язані із роботою над законопроектом	Коротка анотація 18.06.2003 Висновок комітету 18.06.2003

ПРОЕКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

10:32:03	Виступ з трибуни	Онопенко Василь Васильович	Кінець виступу: 10:41:53
10:42:17	Слово з місця	Гірник Євген Олексійович	Кінець виступу: 10:43:07
10:44:28	Слово з місця	Калінчук Василь Антонович	Кінець виступу: 10:45:43
10:46:23	Слово з місця	Ширко Юрій Володимирович	Кінець виступу:
10:46:31	Слово з місця	Беспалий Борис Якович	Кінець виступу: 10:47:41
10:48:44	Слово з місця	Оржаховський Анатолій Володимирович	Кінець виступу: 10:49:24
10:50:06	Виступ з трибуни	Пузаков Володимир Тихонович	Кінець виступу: 10:53:10
10:53:15	Виступ з трибуни	Кармазін Юрій Анатолійович	Кінець виступу: 10:57:03

ЗАСІДАННЯ ШІСТДЕСЯТ ЧЕТВЕРТЕ
Сесійний зал Верховної Ради України
20 червня 2003 року, 10.00 година
Веде засідання заступник Голови Верховної Ради
України ЗІНЧЕНКО О.О.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Я щиро дякую вам. Але я не сприймаю це просто як зауваження. А звик до свого комп'ютера, мені зручніше вести засідання з власного комп'ютера. А тому я розумію, щодо Регламенту, я буду сьогодні чітко слідувати вимогам виключно Регламенту, а Секретаріату нагадую про норму, що наступного разу ми будемо голосувати тільки кількість запитів, які визначено Регламентом, значить, не більше двох.

Бо тому Секретаріату дається доручення як ведеться запис щодо заяв і звернень, так буде вестись запит щодо оголошення Регламенту, оголошення заяв.

Переходимо до розгляду питань порядку денного.

На ваш розгляд, колеги, вноситься питання — проект Адміністративно-процесуального кодексу України, реєстраційний номер 1331. Доповідачем визначено Голову Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Онопенка Василя Васильовича. Орієнтовний регламент: для доповіді — 10 хвилин, для відповідей на запитання до доповідача — 5 хвилин, для обговорення і прийняття рішення — 5 хвилин, двадцять хвилин на розгляд.

Василь Васильович, прошу вас.

10:32:03

ОНОПЕНКО В.В. Дякую, Олександр Олексійович, шановні колеги!

Відведено на доповідь 10 хвилин. Це над тим документом, над яким Україна працювала більше 10 років. Але з іншої сторо-

ни, це говорить про те, що цей документ, на мій погляд і погляд членів Комітету за питань правової політики, є досконалим. Тому я думаю, що я вкладаюся у регламент і викладу основні його положення.

У процесах реформування українського суспільства надзвичайно важливе місце посідає проведення адміністративної реформи та реформи адміністративно права. Потреба у її прискоренні та проведенні стало вкрай актуальною після вступу України до Ради Європи, з яким пов'язане прийняття державою ряду зобов'язань, в тому числі у правовій сфері. При розробленні проекту кодексу враховувалися положення Конституції України щодо правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини і громадянина, у правовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, а так щодо створення спеціалізованих судів України, які передбачені у Конституції України, зокрема статтею 125.

З врахуванням вищезазначеного досвіду, діяльності адміністративних судів інших країн, зокрема Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії, Естонії, Польщі, Росії, а також з врахуванням пропозицій та зауважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, окремих науковців, робочою групою під керівництвом Першого заступника Голови Верховного Суду України Стефанюка, а потім були подані відповідні проекти Адміністративного кодексу і депутатами, у вас є вони на руках, підготовлений даний проект Адміністративно-процесуального кодексу.

Ми створили робочу групу і, на мій погляд, нам вдалося підготувати єдиний проект Адміністративно-процесуального кодексу, який сьогодні на розгляді знаходиться тут у вас. За структурою проект Адміністративно-процесуального кодексу складається із дев'яти розділів, які об'єднують 36 глав. Я повинен зазначити, що там, коли я доповідав проект Цивільно-процесуального кодексу на сесії Верховної Ради, я звертав увагу, що відповідні норми пов'язані з адміністративно-правовими відносинами, вилучені із Цивільно-процесуального кодексу, і вони переносяться сьогодні в Адміністративно-процесуальний кодекс.

Ми вперше, на мій погляд, підійшли до того моменту, коли заклали загальні положення, сторони адміністративно-проце-

суальних відносин, їх права, права учасників і виклали окремо особливості провадження окремих категорій адміністративних справ. Зокрема, виборчих комісій, дострокове припинення повноважень народного депутата, особливості з приводу рішень, дій або бездіяльності органів державної виконавчої служби, щодо обмеження права на мирні зібрання і таке інше. Я думаю, що це вперше закладена така юридико-технічна можливість, коли ми вийшли на такий оптимальний варіант.

До розгляду адміністративних судів, які будуть створюватися в Україні, а ви знаєте, Вищий спеціалізований адміністративний суд вже створений відповідним Указом Президента, відносяться спори фізичних і юридичних осіб з суб'єктами владних повноважень, в яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, дією чи бездіяльністю, порушив їхні права, свободи чи законні інтереси.

Спори з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження, звільнення з державної служби, служби в органі місцевого самоврядування. Місцевим загальним судам, як адміністративним судам, будуть підсудні адміністративні справи, в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які будуть підсудні окружним адміністративним судам. Всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Окружним адміністративним судам будуть підсудні адміністративні справи, у яких однією із сторін є державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, його посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні поступки. Справи щодо оскарження дій чи бездіяльності посадових та службових осіб місцевих органів виконавчої влади.

У разі невизначеності всепредметної підсудності адміністративної справи така справа буде розглядатися місцевим адміністративним судом за вибором заявника.

Визначено також чи намагаємося визначити предметну підсудність справ Верховного Суду України, зокрема про скасування реєстрації особи як кандидата в Президенти України. Крім

того, щодо рішень дій або бездіяльності центральної виборчої комісії або її членів, інших випадків, передбачених законом.

Передбачається відповідна територіальна підсудність адміністративних справ, підсудність кількох зв'язаних між собою вимог, зміна підсудності адміністративної справи і багато чого іншого. Я хотів би зазначити, шановні колеги, що прийняття Адміністративно-процесуального кодексу дасть можливість нам створити систему адміністративної юстиції. Я маю в виду, перш за все, створення місцевих адміністративних судів, а проектом закону передбачено, що місцеві адміністративні суди будуть створюватися на рівні чи сьогодні, скажімо, на рівні судів загальної юрисдикції, місцевих судів і суддя, один із суддів чи кілька буде спеціалізуватися по адміністративним справам, але, крім того, ми... передбачається створити окружні або як можна сказати іншим словом міжрайонні окружні адміністративні суди, де будуть підсудні справи, пов'язані, скажімо, з місцевою владою в певному адміністративному районі, коли не бажано, щоб судді розглядав справу, скажімо, пов'язану з главою адміністрації відповідного району. Хай це робить окружний суд і він буде дещо все-таки незалежний в правовому аспекті і в територіальному від місцевої влади.

Наступною ланкою будуть у нас апеляційні суди. Ну це вам відома система, ми її створимо в судах загальної юрисдикції і апеляція буде подаватися до Апеляційного суду. Якщо вже сторони не будуть погоджуватися з рішенням Апеляційного суду, то ще є можливість розглянути в касаційному суді, який — я вибачаюся — у Вищому адміністративному спеціалізованому суді. Але це ще не буде останньою інстанцією, тому що може бути повторна касація уже до Верховного Суду України і вже Верховний Суд України буде ставити останню крапку в розгляді тієї чи іншої адміністративної справи. Тобто закладена така глибоко ешелонована судова система, де люди все-таки зможуть захистити свої права від беззаконності зі сторони чиновників, від порушень прав і свобод громадян зі сторони органів виконавчої влади і тому подібне.

Ми цей проект Адміністративно-процесуального кодексу розглядали на засіданні Комітету з питань правової політики і я вам повинен зазначити, що мої колеги, члени комітету, активно підтримали, а вони розуміються у цих справах. І ми рекомендуємо вам прийняти проект Адміністративно-процесуального

кодексу за основу в першому читанні. Там є деякі цікаві новели, пов'язані з порядком розгляду апеляції, касації, але за браком часу я просто не можу вам їх викласти.

Я хотів би сказати, що не дивлячись на величезну, колосальну роботу над проектом Адміністративно-процесуального кодексу, він має ще певні недоліки. І останнє наше засідання, коли ми зібрали слухання Комітету з питань правової політики, коли були судді, представники правоохоронних органів, прокуратури, Мін'юсту показало, що є ще резерв для покращання цього документу.

Я думаю, що після того як ми проголосуємо за проект Адміністративно-процесуального кодексу в першому читанні, приймемо його за основу, у нас залишиться можливість, можливо навіть, Олександрі Олексійовичу, опублікувати, я вношу пропозицію комітету, опублікувати цей важливий надзвичайно законодавчий акт і внести до нього поправки і відповідні пропозиції. Я думаю, що від цього виграє наша держава, наше суспільство і дійсно обличчя європейської правової держави дещо покращиться. Дякую за увагу. Я здається, вклався в регламент.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую, Василь Васильовичу. Чи є запитання до доповідача? Я не бачу, а є. Прошу записатись.

Народний депутат Гірник, фракція «Наша Україна». Будь ласка.

10:42:17

ГІРНИК Є.О. Шановний Василь Васильович! Звичайно, це дуже важливий документ і я підтримую вашу пропозицію щодо його опублікування, але крім того, викликає питання порядок його впровадження. Це ж фактично дуже складна судова реформа, яка потребує відповідних коштів. Чи не вважаєте ви за потрібне впроваджувати відповідну програму його впровадження з відповідним прорахунком, закладенням у бюджет як наступного так і слідуючого року? Це таке перше запитання.

І друге запитання стосується адміністративного договору. Така термінологія присутня у вашому законопроекті. Не дуже зрозуміло, що він собою буде представляти і для чого він взагалі потрібний? Дякую.

ОНОПЕНКО В.В. Дякую. Шановні колеги, я вам вдячний просто за перше запитання та й за друге. Тому що дійсно, без коштів, без підтримання зі сторони нас і створення відповідного бюджету, нам не створити адміністративні суди. Ми враховували цю ситуацію і на рівні, ви бачите, загальних судів місцевих ми поки що закладаємо спеціалізацію суддів. Тобто кошти будуть невеликі, але їх потрібно знайти і це залежить від всіх нас. Ми такі пропозиції внесемо, разом із судовою адміністрацією України, Верховним Судом і я думаю, що це питання прийдеться нам вирішувати.

Відносно адміністративного договору, так це нове поняття в адміністративному праві, але воно є в багатьох європейських країнах, коли може бути заключений адміністративний договір, тобто договір, який стосується публічних відносин, не приватних відносин, а з владою, з органами місцевої влади, державної адміністрації і суб'єктом іншим, скажімо, фізичної особи або юридичної особи. І потім хтось порушує умови договору. Дійсно, це є новим, але я не думаю, що воно не приживеться у нас на Україні. Принаймні, ми можемо ще раз повернутись до цієї проблеми в другому читанні. Вносьте пропозиції!

ГОЛОВУЮЧИЙ. Василь Калінчук, Аграрна партія.

10:44:28

КАЛІНЧУК В. А. Дякую.

Калінчук, Одещина, фракція Аграрної партії України.

Шановний Василь Васильович, я погоджуюсь із вами і з тільки що виступаючим моїм колегою, що це дійсно дуже важливий закон. Прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, безумовно, створить належну правову основу для здійснення правосуддя в адміністративних справах. А це буде, звичайно, направлено на захист і свободи наших громадян, законних інтересів юридичних осіб від порушень і з боку держави, і з боку місцевого самоуправування, і таке інше.

Але у мене визиває отаке запитання і я хотів би пояснення отримати. В статтях 37 та 40 визначено, що судова повістка вважається врученою також у випадках одержання її під розписку будь-яким повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним. Ну це, як на мій погляд, може, і нормально. Але в разі відсутності відповідній житловій експлуатаційній органі-

зації або органу місцевого самоврядування. А ми впевнені, що ця житлово-комунальна якась організація чи орган місцевого самоврядування передасть цю повістку, чи буде знайти той, кому адресована ця повістка? Чи не створяться якісь додаткові колізії? дякую вам.

ОНОПЕНКО В. В. Дякую.

Обґрунтоване питання. Але я скажу, що у нас така практика уже існує по цивільних справах, хоча вона не ідеальна, ви вірно кажете. Але, з іншої сторони, виникає проблема. Скажімо, 20-30 учасників судового процесу. Всі вони явилися, а сторона, яка недобросовісна, просто не являється. І тоді ви уявляєте, скільки втрачається часу, я вже не кажу за всі інші речі.

Тому десь тут знайти нам таку треба золоту середину. І нам здається, що ось. Хоча кожен раз суд повинен, дійсно, перевіряти, чи дійсно вручений цей документ.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Юрій Ширко, «Наша Україна», будь ласка.

10:46:23

ШИРКО Ю. В. Юрій Ширко, «Наша Україна».

Прошу передати слово моему колезі Беспалому.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Увімкніть мікрофон народного депутата Беспалого.

10:46:31

БЕСПАЛИЙ Б. Я. Борис Беспалий, Українська Народна партія, місто Київ.

Василію Васильовичу, от сьогодні є така, взагалі при розгляді адміністративних справ така дивна ситуація, коли сторони не можуть оскаржувати рішення, а прокурори можуть оскаржувати рішення, причому в будь-який час і без всяких обмежень: два рази, три рази, чотири рази. Хоча Закон про прокуратуру і Конституція якраз не передбачають права оскаржувати прокурора. Тобто в даному випадку, от немає оскарження адвоката, тощо.

Ви в своїй доповіді, на мій погляд, змістовній і законопроект хороший, сказали про те, що передбачений механізм оскарження судових рішень в адміністративних справах громадянами і я це все цілком підтримую.

Але чи були такі розрахунки. Цих справ дуже багато, незадоволених сторін буде дуже багато. От наскільки реалістичним є оскарження в кожній такій справі і до яких витрат це призведе, і які додатково треба буде створювати можливо судові органи чи судові палати у зв'язку з цим.

ОНОПЕНКО В.В. Ми приблизно займалися цими підрахунками, дійсно, сьогодні в Цивільно-процесуальному кодексі не передбачено, скажімо, оскарження рішень судів, пов'язаних з виборами до органів місцевої влади і ми знаємо до чого це привело. Але готується новий Цивільно-процесуальний кодекс, де якраз розблоковується ця проблема. Але ці відносини ми перенесли до Адміністративно-процесуального кодексу. Іншого виходу у нас просто немає.

Я думаю, що коли в судах, сьогодні вже суди розглядають ці справи, і в кожному місцевому суді будуть, передбачаються оскарження і до апеляції, і до касації. І навіть повторна буде касація до Верховного Суду і я про це сказав. Тому я думаю, що суди не будуть перевантажені, а навпаки, суди будуть розвантажені, буде спеціалізація, буде глибше знання цього законодавства і практики судами, які будуть займатися цими справами і якість їх значно поліпшиться. Я вже не кажу про інші певні правові гарантії.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Останнє коротке запитання, Анатолій Оржаховський, Комуністична партія, будь ласка.

10:48:44

ОРЖАХОВСЬКИЙ А.В. Дякую, Олександр Олексійовичу, Анатолій Оржаховський, фракція Компартії України.

Василію Васильовичу, мені теж подобається ваш законопроект, який ви сьогодні презентуєте, думаю, дійсно, він для наших органів, і судових, і виконавчих, і так далі, багато в чому допоможе в майбутньому. Але в мене в зв'язку з цим запитання відносно фінансування. Чи прораховувались витрати, які понесе потім, ми понесемо, понесе бюджет з введенням даного законопроекту? Дякую.

ОНОПЕНКО В.В. Я сьогодні не маю цієї цифри, на жаль, не маю. Я думаю, що до другого читання, коли ми будемо розгля-

дати, ми обов'язково все це винесемо. Це дійсно надзвичайно важливе питання.

Я вдячний за гарні слова, але я лише презентую цей проект Адміністративно-процесуального кодексу. Але це була велика праця суддів Верховного Суду, Мініюсту, на моїх колег і в тому числі багатьох-багатьох вчених, за що їм велика подяка.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую, Василь Васильович. Прошу сідати. Починаємо обговорення. До слова запрошується Володимир Пузаков, Комуністична партія. Підготуватись Кармазіну.

10:50:06

ПУЗАКОВ В.Т. Дякую. Володимир Пузаков, фракція Комуністичної партії України, Кіровоградщина.

Вже давно назріла необхідність прийняти закон, який би узагальнив процес застосування адміністративних норм. Разом з тим, розглядаючи запропонований проект, ми маємо пам'ятати, що основним завданням його повинна бути охорона прав і свобод громадян, встановлення правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, суспільне виховання своїх обов'язків та відповідальності перед суспільством.

Безперечним плюсом обговорюваного проекту кодексу є те, що у проекті враховано досвід інших країн. Передовим кроком в українській юридичній науці є введення в кодексі принципу активної та ініціативної участі суду у процесі з метою сприяння особі, яка оскаржує рішення, дію чи бездіяльність державного органу, органу місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Незаперечним успіхом у проекті кодексу є також те, що обов'язок доведення правомірності рішень, дій чи бездіяльності лежить на чиновникові, а не на громадянинові, який постраждав внаслідок цього рішення чи дії.

На мій погляд, коли б сьогодні працював цей кодекс, то місцевий бюджет у місті Кіровограді був би прийнятий і не страждали б ні в чому невинні люди. Разом з цим кодекс потребує певних доопрацювань та погоджень з іншими законами України. Проектом передбачено, що адміністративні справи як суди першої інстанції вирішуються, зокрема, місцевими судами. Практика свідчить, що місцеві суди сьогодні перевантажені.

Громадяни інколи місяцями, а то й роками чекають вирішення спорів по заявленим ними позовам. Наприклад, літню людину, жителя міста Новоархангельська Кіровоградської області Свириденка Леоніда жорстоко побито молодчиками, яким не подобались ідеї його, бо він комуніст. І ви думаєте, знайшов підтримку і допомогу та правду постраждалий Свириденко ні. Чи отримали по заслугам молодчики? Також ні. Майже півтора року йде судова тяганина. Молодчики на висоті, а Свириденко з лікарні не виходить. І коли буде винесено справедливий вирок суду не відомо. У випадку, коли місцеві суди будуть розглядати адміністративні справи, не виключно, що громадяни будуть роками чекати рішення по врегулювання конфлікту із владою. Це не додасть іміджу нашій державі, крім цього, у такому випадку місцеві суди мають керуватися загальними законодавчими актами, такими, як Цивільний та Цивільно-процесуальний кодекс, спеціальними законами, Кодексом України про адміністративні правопорушення. В зв'язку з цим необхідне більш чітке розмежування між загальним адміністративним провадженням та провадженням, передбаченим цим кодексом. Дякую.

ГОЛОВУЮЧИЙ. Дякую. До слова запрошується Юрій Кармазін, фракція «Наша Україна», підготуватися Черняку.

10:53:15

КАРМАЗІН Ю. А. Юрій Кармазін, Партія захисників Вітчизни, «Солідарність», «Наша Україна».

Шановні народні депутати, безперечно, серйозною подією є внесення Адміністративно-процесуального кодексу України до цієї зали, але я б хотів би відноситися до нього без ейфорії і відноситись дуже ретельно і серйозно. Саме створення системи адміністративних судів у тій ситуації економічній, у якій зараз знаходиться держава, маємо дуже-дуже ретельно підходити, як виділяти, де брати на все це кошти? На те, що передбачено Законом про судоустрій, ще не створено. По моїм підрахункам, треба не менше 1 мільярда гривень. Давайте ми добре добре дивитися, коли щось будемо створювати і дивитися на можливості держави і чи потрібно що робити.

І зараз я хотів би сказати про кодекс. Я буду аналізувати тільки ті помилкові речі, які тут є концептуально закладені. Мені здається, що є помилковим концептуально включення до

системи адміністративних судів місцевих судів, загальних судів при вирішенні ними адміністративних справ. Можливо, треба записати, що до адміністративного суду у випадках, визначених цим кодексом, прирівнюються місцеві загальні суди при вирішенні ними адміністративних справ.

Абсолютно недоречно є посилання на так званий адміністративний договір при тому, що владні управлінські функції передбачають безальтернативність поведінки їх учасників. А договір — це категорія цивільно-правових відносин і передбачає умови щодо узгодження. Тому, мені здається, що поняття адміністративного договору як таке має бути взагалі виключене з кодексу.

Мені здається, що інститут мирової угоди, який записаний у статті 137-й цього кодексу, абсолютно полав сюди випадково, тому що він притаманний тільки для господарського чи для цивільного судочинства. Мирова угода розглядається як компроміс між суб'єктами приватного права, яким мають розпоряджатися на свій розсуд. А якщо орган державної влади видав правовий акт і порушує права багатьох осіб, а хтось вже уклав з цього приводу мирову угоду, що тоді робити іншій людині?

Звертаю увагу також на концептуальні речі, стаття 2: «Завдання адміністративного судочинства». Адміністративні суди не перевіряють рішення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і службових інших осіб, які здійснюють владні управлінські функції на предмет їх доцільності, якщо вони прийняті, вчинені на власний розсуд. Слова «на власний розсуд» мають бути взагалі викинуті і забуті. От в тому і біда, що приймаються рішення в нашій державі на власний розсуд. Має бути написано тільки: «в межах повноважень, встановлених Конституцією та законами України і у відповідності до цілей цих повноважень».

В цілому ж мені здається, що можна приймати в першому читанні, але термін на внесення змін до другого читання в зв'язку з серйозним об'ємом і концептуальністю цього кодексу має бути як мінімум в постанові встановлений не менше, ніж місячний. Для того, щоб депутати могли добре попрацювати над цим кодексом, щоб не сталося того, як зараз з КПК спішать, з ЦПК спішать. Тільки внесли, а вже давайте приймати, що народ говорить, що швидко робиться, то сліпе родиться. Дякую.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П.* Виконавча влада і адміністративне право. — К.: Ін-Юре, 2002. — С. 98.
2. *Аганов А. Б.* Учебник административного права. — М.: Городец, 1999. — С. 181—201.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда / Наук. ред. В. Шишкін — К.: Факт, 2003. — 536 с.
4. *Алексеев С. С.* Общие теоретические проблемы системы советского права. — М.: Госюриздат, 1961. — 187 с.
5. *Алексеев С. С.* Государство и право. — М., 1994. — С. 84—85.
6. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М.: ТЕИС, 1996. — С. 224—238.
7. *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Ч. 1. — М.: ТЕИС, — 1994. — С. 197—201.
8. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль: теорія і практика. — К., 1999. — 24 с.
9. *Аннерс Э.* История европейского права. — М.: Наука, 1994. — С. 326.
10. *Apelt W.* Der verwaltungsrechtliche Vertrag: ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht. — Leipzig, 1920.
11. *Arnold P.* Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart // VerArch. — 1989. — S. 125 ff.
12. *Battis U.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl. — Heidelberg, 1997. — S. 120 ff.

13. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учебник для вузов. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. — С. 268—350.
14. *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права. — С. 37—45.
15. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1996. — 369 с.
16. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник. Часть Общая. — М.: БЕК, 1993. — 364 с.
17. *Бахрах Д. Н.* Управленческий цикл. Правоведение. — М.: БЕК, 1976. — № 2. — С. 44—53.
18. *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. — Екатеринбург, 1999. — С. 3—86.
19. *Белкин А. А.* Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. — СПб., 1995.
20. *Белов А.* Правотворческая деятельность судов (право и судебная практика в России и за рубежом) // Право и экономика. — 2000 — № 7. — С. 69—74.
21. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право: Конспект лекцій. — Х., 1997. — 168 с.
22. *Битяк Ю. П.* Адміністративна юстиція і права людини // Проблеми законності: Респ. міжв. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій — Харків: Нац. юрид. акад. України. — 2000. — Вип. 42. — С. 114—116.
23. *Боннер А. Т.* Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права. — М.: ВЮЗИ, 1987. — С. 15—45.
24. *Боннер А. Т.* Принцип законности в советском гражданском процессе. — М., 1989. — С. 6—17.
25. *Брэбан Г.* Французское административное право. — М.: Прогресс, — 1988. — С. 21—32.
26. *Bullinger M.* Vertrag und Verwaltungsakt (Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschem und englischem Recht. — Stuttgart, 1962.
27. *Bullinger M.* Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements and Verträge) in der Verwaltungspraxis // DÖV, 1989. — S. 281 ff.
28. *Васильев Р. Ф.* Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. — М.: Изд-во МГУ, 1987. — С. 139—140.
29. *Василенко П. Т.* Советское административное право. — М., 1990. — С. 151—152.
30. *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.5.1976 / sart.№2.100.*

31. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Öffentliches Recht: Studjur-Nomos Textausgaben. — 1. Aufl. — Baden-Baden. Vjmos-Verl/ — Gts., 1992.
32. Венгерское административное право. — М.: Прогресс, 1990. — С. 289—291.
33. *Выжutowич В.* Принципы и процедура/ Известия. — 1990. — 20 мая — С. 3.
34. *Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П.* Российское административное право: Учебник для вузов. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — С. 229.
35. *Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю.* Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. — С. 334.
36. *Галантич М.* Організація судових органів адміністративної юрисдикції в Україні // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 2. — С. 34—38.
37. *Jellinek W.* Verwaltungsrecht. 3 Aufl. — Berlin, 1931.
38. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Навчальний посібник. — Ірпінь, 1998. — 108 с.
39. *Götz V.* Das Verwaltungshandeln. — München, 1976. — S. 165 ff.
40. Гражданский процесс / Под ред. С. Н. Абрамова. — М., 1948. — С. 20.
41. Гражданский процесс / Под ред. М. С. Шакарян. — М., 1993. — С. 32.
42. *Гурвич М. А.* Лекции по советскому гражданскому процессу. — М., 1950. — С. 25.
43. *Heberlein I.* Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag? // DVBl, 1982. S. 763 ff.
44. *Hendler R.* Allgemeines Verwaltungsrecht: Grundstrukturen und Klausurfälle. — Stuttgart, 1997. — S. 18-19.
45. *Hill H.* Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart // DVBl, 1989. — S. 322.
46. *Imboden M.* Der verwaltungsrechtliche Vertrag. — Basel, 1958.
47. *Jäde H.* Verwaltungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsprozeb. 3. Aufl. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden: Boorberg, 1997.
48. *Janis M. W., Kay R. S., Bradley A. W.* European Human Rights Law. — Oxford University Press. — 1995. — P. IX.

49. Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 15—21.
50. Евтихиев И. И. Виды и формы административной деятельности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М. — 1948.
51. Елистратов А. И. Очерк административного права. — М.: Госиздат, 1922. — С. 93—95.
52. Entwurf eines vorläufigen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren in der DDR // Speyerer Forschungsberichte. 1. Aufl. Speyer, 1990. — S. 145—184.
53. Erichsen H.-U., Martens W. (Hrsg). Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Aufl. Berlin, New York, 1992. S. 351—404.
54. Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. — 2000. — № 4. — С 8—10.
55. Жуйков В. М. Судебная практика как источник права. — М., 1976. — С. 16—20.
56. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. — М.: Право и жизнь, 1923. — Кн. 4. — С. 23.
57. Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. — 1996. — № 4. — С. 23—25.
58. Запровадження адміністративних судів у рамках судово-правової реформи в Україні. Науково-практична конференція «Судова реформа в Україні. Проблеми і перспективи». Харків 18—19 квітня 2002 р. — К., Юрінком Інтер. — С. 12—19.
59. Каверин А., Корнелюк А. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Соц. законность. — 1962. — № 9. — С. 21.
60. Каменева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 29—36.
61. Кант И. Сочинения: В 6 т. — М., 1996. — Т. 4. — С. 283.
62. Карпов А. В. Психология принятия управленческих решений / Под ред. В. Д. Шадрикова. — М.: Юристъ, 1998.
63. Кашанина Т. В. Предпринимательство: правовые основы. — М., 1994. — С. 109.
64. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. — СПб.: РХГИ. — 1998. — С. 350.
65. Князев С. Д. Административное право: Учеб. пособие. — Владивосток, 1997. — С. 51—56.

66. *Кобалевский В.* Советское административное право. — Х.: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 166.
67. *Кожухова О.* Коли шкідливі наглядові скарги // Юридична практика. — 2000. — № 25 (131).
68. *Козбаненко.* Государственное управление: основы теории и организации: Учебник — М.: Статут, — 2000. — С. 265—339.
69. *Козлов Ю. М., Попов Л. Л.* Административное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — С. 269, 282—286.
70. *Колесников В. В.* Источники российского конституционного права. — Саратов, 1998; Конституция, закон, подзаконный акт. — М., 1994.
71. *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.
72. *Коренев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры : понятие и виды // ЖРП. — 1998. — № 7. — С. 86—90.
73. *Коренев А. П.* Административное право России: Учебник: В 3 ч. — М.: МЮИ МВД России, 1996. — Ч. 1. — С. 155—170.
74. *Костенков М. В.* Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и понятие. — М.: Щит-Мю, 2000.
75. *Котелевская И. В.* Закон и подзаконный акт // ЖРП. — 2000. — № 2. — С. 34—40.
76. *Котелевская И. В.* Закон и ведомственный акт // ЖРП. — 2000. — № 10. — С. 33—40.
77. *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие, значение, структура // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 15—22.
78. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади. — К., 2001. — 132 с.
79. *Крупчан О. Д.* Запровадження адміністративної юстиції // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2. — С. 83—84.
80. *Кубко Е. Б.* Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика). — К., 1988. — 230 с.
81. *Кучин М. В.* Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // Право и политика. — 2000. — № 5. — С. 13—19.
82. *Лесницкая Д. Ф. Пучинский В. К.* Особенности ГПК союзных республик. — М., 1970. — С. 27.
83. *Лившиц Р. З.* Судебная практика как источник права // ЖРП. — 1997. — № 6. — С. 50—56.

84. *Лисюткин А.Б.* Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. — Саратов: СГАП, 2001. — С. 129.
85. *Лифшиц Ю.Л.* Оценка конституционности нормативно-правовых актов. — М., 1994.
86. *Лопатина С.Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 45.
87. *Малько А.В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 4—16.
88. *Малько А.В.* Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. Ноябрь. — С. 18.
89. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: Учебник. — М.: Юристъ, 1996. — С. 141—160.
90. *Марченко М.Н.* Является ли судебная практика источником российского права? // ЖРП. — 2000. — № 12. — С. 17.
91. *Marchall. D. Mc. Culloch Maryland, 17 U.S. (4 wheat) 316, 421 (1819).*
92. *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 6 Aufl. — München, 1988. — S. 301-308 ff.
93. *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 11 Aufl. — München, 1997. — S. 176—190 ff.
94. *Maurer H.* Der Verwaltungsvertrag-Probleme und Möglichkeiten // DVBl, 1989. — S. 798 ff.
95. *Maurer H.* Der Verwaltungsvertrag im Spiegel der Rechtsprechung: rechtstatsächliche Untersuchung zum öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Spruchpraxis der Gerichte. 2. Aufl. — Konstanz, 1997.
96. *Maurer H., Hüther B.* Die Praxis des Verwaltungsvertrages im Spiegel der Rechtsprechung. — Konstanz, 1989.
97. *Mayer O.* Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge // Archiv des öffentlichen Rechts/ Bd 3, 1888. — S. 3 ff.
98. *Митюков В.* Полномочия судебных органов требуют четкого разграничения // Российская юстиция. — 2001. — № 3. — С. 19.
99. *Михеева Е.* Административные суды: гражданин против государства или государство для гражданина? // Юридическая практика. — 2001. — № 44 (202). — 31 октября.
100. *Müller B.* Verwaltungsrecht: schnellerfasst. — Berlin, 1995. — S. 46.

101. *Ноздрачев А. Ф.* Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений / Институты административного права (Третьи «Лазаревские чтения») // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 15.
102. *Окушев Р. Т.* Законы и подзаконные нормативно-правовые акты в Республике Казахстан: проблемы предмета регулирования // ГиП ЖРП. — 2000. — № 1. — С. 149-153.
103. *Огородник А.* Наукове законодавство — нові проблеми, що мають старі корені // Закон і бізнес. — 22.02.2003 р.
104. *Пасенюк О. М.* Адміністративна юрисдикція // Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1: А—Г. / Редколегія.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — С. 47.
105. *Перепелюк В. Г.* Адміністративний процес. — Чернівці, 2002. — 316 с.
106. *Петухов Г. Е.* Развитие компетенции суда по обеспечению правовых актов // Сов. государство и право. — 1975. — № 5. — С. 122—126.
107. *Петухов Г. Е.* Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении // Сов. государство и право. — 1975. — № 3. — С. 114.
108. *Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н.* Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 76—86.
109. *Puttner G.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. — Düsseldorf, 1977. — S. 108 ff.
110. *Потебенько М.* Роль судової гілки влади в утвердженні законності, чи який шанс насправді є в українського правосуддя // День. — 2002. — № 73.
111. *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. — М.: Юристъ, 2000. — С. 135—492.
112. *Росинский Б. В.* Административное право. Вопросы и ответы: Учеб. пособие для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — С. 164—165.
113. *Salzwedel J.* Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages. — Berlin, 1958.
114. *Свядош Ю. И.* Тенденции развития договорного права капиталистических стран // Сов. государство и право. — 1991. — № 3.
115. *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 59—60.

116. *Сергиенко Л. А.* Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 18.
117. *Симоненко П.* Потребенко — спикер? Не знаю, откуда эта информация // Зеркало недели. — 2002. — № 15.
118. Советское административное право (Общая и Особенная части). — М.: Юрид. лит., — 1973. — С. 204.
119. Советское административное право. — Киев: Вища школа, 1986. — С. 165.
120. Советский гражданский процесс. — М., 1975. — С. 16—17.
121. Советский гражданский процесс / Под ред. М. К. Треушников. — М., 1989. — С. 24.
122. *Sproll H.-D.* Allgemeines Verwaltungsrecht I. — München, 1997. — S. 212.
123. *Старилов Ю. Н.* Российское полицейское (административное) право: конец XIX начало XX века. Хрестоматия. — Воронеж, — 1999. — С. 544—555.
124. *Старилов Ю. Н.* Административное право Т. 2. — Воронеж.: Воронежский государственный университет. — 2001. — 431 с.
125. *Stelkens P.* Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar / Bearb. 5. Aufl. — München: Beck, 1998.
126. *Stern K.* Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages // VerwArch. Bd 49 (1958). — S. 106 ff.
127. *Стефанюк В. С.* Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні // Право України. — 2003. — № 1. — С. 4—7.
128. *Стефанюк В. С.* Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору та його значення в управлінській діяльності // Право України. — 2003. — № 8.
129. *Стефанюк В. С.* Наукові основи правового акта управління. Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Т. 6. — Одеса: Астропринт, 2003. — С. 32—44.
130. *Стефанюк В. С.* Форми управлінських дій // Вісник Академії державного управління. — 2003. —
131. *Стефанюк В. С.* Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 3—9.
132. *Стефанюк В. С.* Методи здійснення управлінських дій // Києво-Могилянська академія. — 2003. —

133. *Стефанюк В. С., Сунцов В. В.* Адміністративне судочинство в Україні. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). Книга перша. — Харків: Консум. — 2002. — 176 с.
134. *Стефанюк В. С.* Проблеми конституційного та адміністративного правосуддя при застосуванні норм Конституції та інших законів // *Право України.* — 2002. — № 2. — С. 3—6.
135. *Стефанюк В. С.* Історичний шанс для українського правосуддя // *Юридичний вісник України.* — 2002. — № 13. — С. 4—5.
136. *Стефанюк В. С.* Адміністративні суди у контексті судово-правової реформи в Україні // *Юридичний вісник України.* — 2002. — № 34. — С. 6.
137. *Стефанюк В. С.* Проблеми реформування адміністративного права в Україні // *Вісник Верховного Суду України.* — 2001. — № 5. — С. 24—26.
138. *Стефанюк В. С., Клімашевська Ю. А.* Інформаційні технології в діяльності Верховного Суду України // *Вісник Верховного Суду України.* — 2001. — № 4. — С. 50—53.
139. *Стефанюк В. С., Лукашова Н. П.* Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами // *Вісник Верховного Суду України.* — 2001. — № 2. — С. 36—38.
140. *Стефанюк В. С.* Адміністративне право та адміністративно-правовий захист // *Право України.* — 2001. — № 12. — С. 3—5.
141. *Тихомиров Ю. А.* Коллизионное право. — М.: Юринформцентр, — 2000.
142. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
143. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
144. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы. О роли современного административного права. (выступление) // *Государство и право.* — 1998. — № 8. — С. 5—6.
145. *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты: Учеб. практ. и справ. пособие. — М.: Юринформцентр, 1999. — С. 3.
146. *Тищенко Н. М.* К вопросу о правовых презумпциях в административном процессе // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій.* — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 34. — С. 101—104.
147. *Хаменева Н. Ю.* Теоретические проблемы административно-правового спора // *Государство и право.* — 1998. — № 12. — С. 29—36.

148. *Цихоцький А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. — Новосибирск, 1997. С. 355—356.
149. *Чечина Н. А.* Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса. — Л., 1979. — С. 52.
150. *Шафхаузер Р., Экиштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. — М.: ЭКОМ, 2000. — С. 19—25.
151. *Шеваллье Ж.* Государственная служба. — Люберцы: Композит. — 1996. — С. 17.
152. *Шемшученко Ю. С.* Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редколегія.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., Т.1: А—Г, 1998. — С. 47.
153. *Шергин А. П.* Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 7.
154. *Штутін Я. Л.* Лекції з радянського цивільного процесу. — К., 1954. — С. 26.
155. *Энтин М. Л.* Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. — М., 1997. — С. 90.

НОРМАТИВНА ЛІТЕРАТУРА

156. Господарський кодекс України. — К.: Юрінком Інтер. — 2003—214 с.
157. Закон Української РСР від 5 червня 1981 р. «Про судоустрій України» // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1981. — № 24. — Ст. 357.
158. Закон України від 21 червня 2001 року «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України“» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 40. — Ст. 191.
159. Закон України «Про судоустрій України» // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27—28. — Ст. 180.
160. Закон України «Про статус суддів» // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
161. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
162. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» // Голос України. — 1997. — 24 лип.

163. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
164. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.
165. Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян» // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. — 1989. — № 22. — Ст. 416.
166. Закон України від 7 березня 2002 р., № 3092-III «Про внесення змін до ст. 29 Господарського процесуального кодексу України».
167. Закон СРСР «Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // М.: Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 50. — Ст. 526.
168. Заява Президії Ради суддів України від 29.04.02.
169. Звіт Комісії у справі «Фонд „Джордебо“ проти Швеції», № 11533/85, 61 Or 92 (1987).
170. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
171. Конвенція про захист прав людини та основних свобод (офіційний переклад МЗС України та Української Правничої Фундації) — К., 1997. — 14 с.
172. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997—2001. У 3-х кн. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — Кн. 1. — 512 с.; Кн. 2. — 504 с.; Кн. 3. — 384 с.
173. Постанова Кабінету Міністрів від 4 червня 2002 р. № 760 «Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення виконання у 2002 р. Закону України „Про судоустрій України“».
174. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 1999. — № 1. — С. 176.
175. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 1999. — № 3. — С. 50.
176. Рішення у справі «2 та інші проти Великої Британії» [СС], № 29392/95, п. 87, ЕСНН2001.
177. Рішення у справі «Кеніг проти Німеччини» від 28 червня 1978 р., серія А, № 27, п. 88-89.
178. Рішення у справі «Бараона проти Португалії» від 8 липня 1987 р., серія А, № 122, п. 42.

179. Рішення у справі «Рінгайзен проти Австрії», серія А, № 13, п. 94, та рішення у справі «Кеніг проти Німеччини», серія А, № 27, п. 95.
180. Рішення у справі «П'єр-Блох проти Франції» від 21 жовтня 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997-УІ.
181. Рішення у справі «Расмуссен проти Данії» від 28 листопада 1984 р., серія А, № 87, п. 32.
182. Рішення у справі «Т.Р. і К.М. проти Великої Британії» [3С] від 10 травня 2001 р., п. 93-95.
183. Рішення у справі «Хакассон і Стурессон проти Швеції», серія А, № 171.
184. Рішення у справі «Скербі проти Швеції», серія А, № 180-В (1990).
185. Рішення у справі «Раймондо проти Італії», серія А, № 281-А, п. 43.
186. Рішення у справі «„Тре Тракторер Акцієболаг” проти Швеції», серія А, № 159, (1989).
187. Рішення у справі «Х проти Франції», серія А, № 234-С (1992) (позов про відшкодування шкоди за зараження СНІДом внаслідок переливання крові).
188. Рішення у справі «Вернер проти Австрії» від 24 листопада 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997-711, п. 38-39.
189. Рішення у справі «Кальвеллі та Чігліо проти Італії» [СС] від 17 січня 2002 р. № 32967/96, п. 62.
190. Рішення у справі «Маауя проти Франції» [ОС], № 39652/98, п. 34, ЕСНР 2000-Х.
191. Рішення Комісії у справі «Р. проти Великої Британії», № 13162/87, 54 ОЯ 21 (1987).
192. Рішення у справі «Найгелль проти Франції» від 17 березня 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997-11, п. 43.
193. Рішення у справі «Де Санта проти Італії» від 2 вересня 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997/І, п. 18.
194. Рішення у справі «Франческо Ломбардо проти Італії» від 26 листопада 1992 р., серія А, № 249-В, п. 17.
195. Рішення у справі «Нікодемо проти Італії» від 2 вересня 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997-У, п. 18.
196. Рішення від 8 грудня 1999 р., п. 64—67; щодо аналізу прецедентної практики Європейського суду, що існувала з цього питання до прийняття рішення у справі «Пеллегрін проти Франції», див.: Махоуні Пол. Наскільки «цивільною» є державна служба? // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 1999. — № 3. — С. 169—184.

197. Рішення про неприйнятність у справі «Каянен і Туомала проти Фінляндії» від 19 жовтня 2000 р., п. 1.
198. Рішення у справі «Девлін проти Великої Британії» від 30 жовтня 2001 р., п. 26;
199. Рішення у справі «Фрідлендер проти Франції» [СС] від 27 червня 2000 р.
200. Рішення у справі «Ламбурдьер проти Франції» від 2 серпня 2000 р. та ін.
201. Рішення у справі «Феррадзіні проти Італії» [СС] від 12 липня 2001 р., п. 25.
202. Рішення Комісії у справі «Компанія 5. і Т. проти Швеції» від 11 грудня 1986 р. (заява № 1189/84), О.Р. 50, С. 121, 140.
203. Рішення Комісії у справі «„Кустанус Ой Вапаа Аяттелія АБ“ та інші проти Фінляндії» (заява № 20471/92) від 15 квітня 1996 р., О.В. 85-А, С. 29, 44.
204. Рішення у справі «Видання „Перископ“ проти Франції» від 26 травня 1992 р., серія А, № 234, С. 53-68.
205. Рішення від 23 жовтня 1997 р., Звіти рішень Суду і Комісії 1997-VII.
206. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 11.10.02 р., № 572-р.
207. Сімейний кодекс України // Закон і бізнес. — 2002. — 95 с.
208. Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 07.11.02 р., № 995/2002.
209. Указ Президента України «Про Державну судову адміністрацію України» від 29 серпня 2002 р. № 780.
210. Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 01.10.02 р. № 889/2002.
211. Ухвала щодо прийнятності у справі «5.Т. проти Швеції» від 11 грудня 1986 р. (заява № 11189/84), О.В. 50, С. 121.
212. Ухвала щодо прийнятності у справі «Чараламбос проти Франції» (заява № 49210/99) та «Бассан проти Франції» (заява № 49289/99) від 8 лютого 2000 р.
213. Ухвала щодо прийнятності від 20 квітня 1999 р. (заяви № 41601/98 та № 41775/98).
214. Цивільний процесуальний кодекс України. — К.: Юрінком Інтер, — 2002. — 462 с.

	Вступ	3
Розділ I.	Сутність судового адміністративного процесу в адміністративному праві	11
	1.1. Адміністративне право та його предмет у контексті теорії поділу державної влади	11
	1.2. Вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративного судочинства	17
	1.3. Судові рішення як складова джерел адміністративного права.....	26
	1.4. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві.....	36
Розділ II.	Система спеціалізованих адміністративних судів	44
	2.1. Реформування судової системи на основі конституційних принципів територіальності і спеціалізації	44
	2.2. Аналіз Закону України «Про судоустрій України» у контексті судово-правової реформи.....	54
	2.3. Побудова системи спеціалізованих адміністративних судів.....	63
Розділ III.	Суб'єкти судового адміністративного процесу, що захищаються свої суб'єктивні права та охоронювані інтереси.....	72
	3.1. Сторони судового адміністративного процесу	72
	3.2. Треті особи судового адміністративного процесу	78
	3.3. Поняття та значення процесуального представництва	83
Розділ IV.	Об'єкти судового адміністративного процесу	88
	4.1. Управлінські дії	88
	4.1.1. Поняття форми управлінських дій	88
	4.1.2. Види форм управлінських дій	93
	4.1.3. Поняття й особливості методу здійснення управлінських дій	101

4.2.	Адміністративні договори	115
4.2.1.	Значення адміністративного договору в управлінській діяльності	115
4.2.2.	Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору	120
4.2.3.	Адміністративні договори в деяких країнах світу	138
4.3.	Правові акти управління	150
4.3.1.	Наукові основи правового акта управління	150
4.3.2.	Функції правового акта управління	163
4.3.3.	Види правових актів управління	166
4.3.4.	Юридичне значення правового акта управління	186
4.3.5.	Оскарження правових актів управління	196

Розділ V.	Судовий адміністративний процесуальний порядок організації діяльності адміністративних судів	204
5.1.	Основні засади адміністративного судочинства та принципи публічного управління	204
5.2.	Адміністративна справа та повноваження адміністративного суду	224
5.3.	Підвідомчість та підсудність справ адміністративним судам	232
5.4.	Організаційно-правові та технічні засади аудіофіксування судового процесу	240
5.5.	Інформаційні технології в діяльності Верховного Суду України та можливості їх запровадження в судовий адміністративний процес в Україні	254

Розділ VI.	Судовий адміністративний процес в суді першої інстанції	261
6.1.	Право на звернення до адміністративного суду та порушення справи	261
6.2.	Підготовче провадження в суді першої інстанції та попереднє судове засідання	268
6.3.	Судове засідання — процесуальна форма розгляду адміністративної справи	272
6.4.	Рішення суду першої інстанції	279

Розділ VII.	Судовий адміністративний процесуальний порядок перегляду судових рішень	290
7.1.	Апеляційний перегляд адміністративних судових рішень	290
7.2.	Касаційний перегляд адміністративних судових рішень	315
7.3.	Перегляд адміністративних рішень Вищого адміністративного суду Верховним Судом України в порядку повторної касації	336

Розділ VIII. Європейські стандарти судового адміністративного процесу	345
8.1. Європейські стандарти правового захисту	345
8.2. Європеїзація судового адміністративного захисту	353
8.3. Наслідки запровадження судової практики Європейського суду в адміністративних судах	363
 Висновок	 370
 Матеріали засідання Верховної Ради України 20.06.2003 р. про прийняття у першому читанні проекту АПК України № 1331 Д	 435
Проект Адміністративного процесуального кодексу України	435
 Засідання шістдесят четверте. Сесійний зал Верховної Ради України 20 червня 2003 року	 437
 Література	 448
Нормативна література	457

СТЕФАНЮК Володимир Сергійович

СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

Монографія

Свідоцтво

про внесення СКПІФ «Консум»
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
серії ДК № 162 від 01.09.2000 р.

Керівник видавничих проектів В. В. Сунцов, канд. юрид. наук

Відповідальний за випуск К. К. Гулий, канд. юрид. наук
Дизайн і комп'ютерна верстка М. Л. Теплицький

ISBN 966-7920-48-8



9 789667 920487

Підписано до друку 15.08.2003. Формат 60×90 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Minion. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 29,0. Обл.-вид. арк. 28,24.
Вид. № 3-24. Тираж 1000 прим. Ціна договірна. Зам. №

Спільне колективне підприємство фірма «Консум»
Україна, 61057 м. Харків, а/с 9123.
Тел./факс (0572) 23-76-75, 170-119.
E-mail: book@konsum.kharkov.ua
<http://www.konsum.kharkov.ua>

Інтернет магазин
<http://delko.com.ua>

Виготовлено ТОВ «Видавництво «Канком»