**Міністерство освіти і науки України**

**Національний авіаційний університет**

**Навчально-науковий юридичний інститут**

**Кафедра конституційного і адміністративного права**

**Конспект лекцій**

з дисципліни «Адміністративний процес»

за напрямом (спеціальністю) 6.030402 «Правознавство»

 (шифр та повна назва напряму (спеціальності))

Укладач(і): к.ю.н., доцент кафедри Розум І.О.

(науковий ступінь, вчене звання, П.І.Б. викладача)

Конспект лекцій розглянутий та схвалений

на засіданні кафедри конституційного і

адміністративного права

Протокол № \_\_\_\_ від «\_\_\_»\_\_\_\_\_20\_\_р.

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Лекція № 1**

Тема лекції:

**«Поняття, властивості та принципи адміністративного процесу»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Сутність адміністративного процесу та його основні концепції.**
	2. **Ознаки адміністративного процесу.**
	3. **Принципи адміністративного процесу.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

* 1. **Сутність адміністративного процесу та його основні концепції.**

Латинський термін «processus» означає послідовну зміну станів, стадій розвитку явищ або подій, хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку. Будь-який юридичний процес пов’язаний зі здійсненням певної юридичної діяльності, вчиненням окремих правових дій відповідно до нормативно визначеного порядку в межах певних юридичних процедур. Це безпосередньо стосується й адміністративного процесу.

Адміністративний процес поряд з цивільним, кримінальним, господарським та іншими видами юридичного процесу займає одне з основоположних місць у системі вітчизняної юридично-процесуальної форми. Як нормативно визначений порядок здійснення окремих процесуальних дій уповноваженими на те суб’єктами у багатогранній управлінській діяльності, цей вид процесу застосовувався давно. Він був і залишається невідривним від матеріальних адміністративно-правових норм, а в цілому – від сфери публічного управління. Адміністративно-процесуальна форма розвивалась одночасно зі становленням і розвитком камерального, поліцейського, а в подальшому адміністративного права. Проте як важливій, відносно самостійній правовій субстанції адміністративно-правова теорія почала приділяти цьому правовому явищу належну увагу лише з середини ХХ ст. За останні п’ятдесят років проб¬лемам теорії і практики адміністративного процесу було присвячено кілька докторських дисертаційних досліджень, написано ряд підручників, монографій, навчальних посібників, десятки інших публікацій. Щодо цього насамперед слід назвати праці таких вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів, як: Г. І. Петров, Н. Г. Саліщева, В. Д. Сорокін, О. К. Застрожна, А. П. Клюшніченко, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, В. А. Лорія, С. М. Махіна, Ю. А. Тихомиров, І. В. Панова, Р. С. Павловський, А. П. Шергін, О. М. Якуба та ін. Серед сьогоднішніх учених – дослідників адміністративно-процесуальної проблематики – можна назвати таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер’янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. Ф. Мельник, О. І. Миколенко, В. Г. Перепелюк, А. О. Селіванов, М. Ф. Стахурський, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко та ін.

Основні дискусії вчених здебільшого торкаються сутності, обсягу та місця адміністративного процесу в існуючій правовій системі. Довгий час спостерігалося два основних підходи щодо розуміння адміністративного процесу: вузький і широкий, які в цілому ґрунтувались на управлінській природі цього явища.

Вузьке розуміння адміністративного процесу зводилось до його трактування як суто юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації (в окремих випадках – і судових органів). Відповідно, дана концепція визначення адміністративного процесу отримала назву юрисдикційної. Для цієї концепції характерним для виникнення адміністративно-процесуальних відносин є наявність суперечки (конфлікту) між учасниками адміністративних правовідносин. Адміністративний процес відповідно до цієї точки зору розуміється здебільшого як регламентована законом діяльність щодо вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу.

Очевидно, що вузьке тлумачення адміністративного процесу далеко не завжди охоплює всю багатогранну, динамічну публічно-управлінську діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених на те суб’єктів, яка здійснюється не хаотично і довільно, а в основному в межах чітко визначеного нормативно-правовими актами процесуально-процедурного регламенту. Власне, вузька точка зору на адміністративний процес охоплює здебільшого лише одну функціональну спрямованість адміністративно-правового впливу – правоохоронну.

Прибічники широкого розуміння адміністративного процесу включають в його поняття всю процесуально-процедурну діяльність уповноважених на те суб’єктів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. Ця концепція тлумачення адміністративного процесу дістала назву управлінської. Щодо неї адміністративний процес розглядається як поліструктурне явище, яке включає вирішення в адміністративному та судовому порядку будь-яких індивідуально-конкретних управлінських справ, зокрема: пов’язаних з розглядом справ так званого позитивного характеру; тих, що витікають із суперечок між учасниками управлінських відносин (справи конфліктного, юрисдикційного змісту); тих, що стосуються реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, надання їм управлінських послуг; справ, пов’язаних із адміністративно-судовим захистом порушених прав та інтересів громадян і юридичних осіб та ін. Широка точка зору на адміністративний процес охоплює і правотворчу, і правозастосовну, і правоохоронну форми управлінської діяльності, її юрисдикційний, і управлінський аспекти. До останнього часу подібна точка зору тлумачення сутності та змісту адміністративного процесу в адміністративно-правовій теорії була панівною.

Натомість із прийняттям в Україні закону «Про судоустрій» (2002) та Кодексу про адміністративне судочинство України (2005 р., далі – КАСУ) новий поштовх для обґрунтування з боку окремих учених отримала третя, так звана судова концепція розуміння суті та обсягу адміністративного процесу, яка обмежує його існування лише рамками адміністративного судочинства.

Отже, сьогодні в адміністративно-процесуальній науці дискусійними є здебільшого дві основні концепції розуміння сутності адміністративного процесу: управлінська (управлінський адміністративний процес) та судова (судовий адміністративний процес). Серед науковців відсутня єдність поглядів щодо визначення загального поняття та змісту адміністративного процесу з урахуванням названих концепцій. Ряд авторів визначають процес як встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами або спеціально уповноваженими на те органами, їх посадовими особами (М.М. Тищенко). Інші – як «урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб’єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ» (О.В. Кузьменко); – як «вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов’язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства (Е.Ф. Демський). В.К. Колпаков, заперечуючи існування адміністративного процесу в реальності і називаючи його артефактом, вважає, що цю інтегративну правову субстанцію утворюють «самостійні процесуальні інститути».

Окремі автори поняття адміністративного процесу пов’язують винятково з діяльністю адміністративного суду з приводу розгляду публічно-правових спорів, беручи за основу положення п. 5 ст. 3 КАСУ, яким адміністративний процесс визначається (не зовсім вдало, як на нашу думку) як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Стосовно останньої концепції – діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення ними різноманітних індивідуально-конкретних адміністративних справ слід визнавати не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною. На наш погляд, дана концепція дещо штучна. Сама назва адміністративного процесу при визначенні його змісту передбачає необхідність звернення при цьому до його природогенеруючої детермінанти, а саме до його генезису, яким у свій час став розгляд і вирішення у встановлених законом формах і порядку окремих адміністративних (управлінських) справ органами публічної адміністрації, навіть при юрисдикційній (вузькій) точці зору його розуміння. Подібна точка зору щодо визначення сутності адміністративного процесу була загальновизнаною протягом останніх десятиліть. З часом, у міру необхідності зміцнення законності в діяльності публічної адміністрації, з поглибленням демократичних засад у житті суспільства, з розвитком і становленням адміністративної юстиції – у здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності активну роль поряд з публічно-адміністративними органами почали відігравати і судові органи (судді одноособово). А тому адміністративне судочинство та діяльність судів щодо розгляду інших адміністративних справ логічніше вважати частиною адміністративного процесу, а саме – судовим адміністративним процесом (що, на наш погляд, і мав на увазі законодавець, формулюючи п. 5 ст. 3 КАСУ). Недаремно, на наш погляд, законопроект, поданий на розгляд Верховної Ради України під назвою «Адміністративно-процесуальний кодекс», отримав кінцеву назву Кодексу адміністративного судочинства України. Очевидно, що з часом аміністративне судочинство виділиться в самостійну правову галузь і відокремиться від адміністративного процесу або ж інтегруюється із його загальним масивом як окрема складова правової підгалузі поряд з іншими видами цього процесу.

З урахуванням всього вищезазначеного, адміністративний процес можна визначити як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів та їх посадових осіб щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління.

Під індивідуально-конкретною адміністративною справою розуміється будь-яка справа (питання), що виникає у сфері публічно-управлінської діяльності і вимагає її розгляду та вирішення уповноваженими на те суб’єктами у встановленому законом порядку, як правило, через застосування відповідних адміністративно-процесуальних норм. Від характеру і змісту таких справ залежить реалізація чи диспозиції (так звані процедурні провадження), чи санкції (юрисдикційні провадження) тієї чи іншої матеріальної норми адміністративного права. Тобто, фактичними підставами для здійснення адміністративно-процесуальної діяльності виступають будь-які індивідуально-конкретні (адміністративні) справи публічно-управлінського характеру, а основу адміністративного процесу становить діяльність компетентних суб’єктів щодо розгляду і вирішення таких справ. При цьому така діяльність стосується вирішення управлінських справ не лише правозастосовного характеру (а вона є превалюючою), а й питань, пов’язаних з нормотворчою діяльністю органів публічної адміністрації.

Таким чином, усі наступні положення, що стосуються ознак, змісту та структури адміністративного процесу, його нормативних джерел, системи його суб’єктів тощо, будуть розглядатися надалі з урахуванням вищеназваного, інтегрованого визначення поняття адміністративного процесу, що поєднує в собі управлінський і судовий аспекти.

**1.2 Ознаки адміністративного процесу**

Адміністративному процесу як одному з різновидів юридичного процесу притаманні основні, іманентні для останнього, властивості. Водночас він має і власні характерні ознаки.

1. Насамперед він служить *юридичною формою та способом реалізації матеріальних норм* *адміністративного (переважно) та деяких інших галузей права* (фінансового, трудового, митного, екологічного, земельного та ін.). Більшість матеріальних норм згаданих галузей права не можуть бути реалізовані самостійно і довільно, а потребують при цьому певного, визначеного правовими нормами порядку (процедури) для досягнення необхідного законного результату. Органи виконавчої влади у своїй повсякденній управлінській діяльності з метою виконання різноманітних функцій розглядають і вирішують безліч справ, пов’язаних з реалізацією трудових, земельних, фінансових, підприємницьких та інших прав фізичних і юридичних осіб, передбачених матеріальними нормами відповідних галузей права, які мають свій конкретний зовнішній вияв у індивідуальних управлінських формах і вирішуються в адміністративно-процесуальному порядку. Проте визначальною і невід’ємною матеріальною галуззю права, яку обслуговує адміністративний процес, є матеріальне адміністративне право, положення більшості правових норм якого втілюються в життя за допомогою адміністративно-процесуальних норм.

2. З урахуванням попередньої властивості окремо можна виділити таку ознаку адміністративного процесу, як його *обслуговуючий характер, службову (вторинну) роль* відносно матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права.

3. Адміністративний процес – це передусім урегульована адміністративно-процесуальними нормами *діяльність публічної адміністрації та інших уповноважених на те органів (зокрема, судів)*, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ по задоволенню публічних інтересів.Більшість учених поняття адміністративного процесу визначають саме як відповідну, урегульовану адміністративно-поцесуальними нормами діяльність.

4. Адміністративний процес нерозривно й органічно *пов’язаний з управлінською діяльністю* органів публічної адміністрації. У багатьох випадках він становить собою своєрідний *динамічний вияв управлінської діяльності,* служить *правовим засобом і формою* втілення в життя управлінських завдань і функцій виконавчої влади та інших суб’єктів публічної адміністратиції. Ця ознака характеризує, зокрема, *подвійну природу* адміністративного процесу: з одного боку – це вид юридичного процесу, з іншого – різновид (прояв, частина) управлінської діяльності, вияв її динамічної правової форми. Якщо зважати на відому аксіому, що процес є формою життя закону, то якраз адміністративний процес *служить динамічним проявом правових форм управлінської діяльності*. Це свідчить про органічний зв’язок адміністративного процесу з правовими формами публічного управління. З цього приводу справедливо зауважує Є.Ф. Демський про те, що в системі адміністративного процесуального права має залишитися інститут адміністративного (інстанційного) розгляду і вирішення справ.

5. Адміністративно-процесуальна діяльність здійснюється у визначеному нормами права *порядку.* Адміністративний процес за своїм характером та призначенням поєднує в собі певний *нормативно встановлений* *абстрактний порядок, правила*, *процедури,* за якими уповноваженими на те суб’єктами реалізуються матеріальні норми адміністративного права.Як зауважують окремі вчені, адміністративно-процесуальна діяльність завжди матеріалізована і конкретизована характером і змістом певної індивідуальної адміністративної справи і тому її не можна ототожнювати з адміністративним процесом у цілому.

6. *Нормативна впорядкованість* є наступною ознакою адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальна діяльність здійснюється в особливому, регламентованому правовими нормами порядку, з наявністю здебільшого чіткої системи відповідних правових процедур, визначених адміністративно-процесуальними нор­мами. Така діяльність завжди спрямована на досягнення певного, проміжного чи кінцевого *законного результату,* тобто має *юридичні наслідки*, закріплені у відповідних процесуальних документах. Натомість слід зауважити, що існуюча на сьогодні вітчизняна нормативно-процесуальна база в цілому ще далека від досконалості, потребує відповідної уніфікації, насамперед належої кодифікації.

7. Особливістю адміністративного процесу є і те, що він *пов’язаний не лише з правозастосовною діяльністю* органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених на те суб’єктів. У його межах реалізуються також і *нормотворчі* повноваження окремих органів, пов’язані з прийняттям ними відповідних нормативних управлінських актів.

8. У результаті адміністративно-процесуальної діяльності уповноважених на те суб’єктів між учасниками адміністративного процесу виникає особливий вид правових відносин – *адміністративні процесуально-правові відносини*, які у своїй сукупності служать предметом правового регулювання адміністративно-процесуального права. Стосовно адміністративного судочинства у КАСУ, як уже зазначалось, адміністративний процес визначається саме як правовідносини, що складаються під час здійснення адмініст­ративного судочинства (п.5 ст. 3 КАСУ).

9. В адміністративному процесі бере участь *широке коло* *суб’єктів*. Одним з основних і обов’язкових суб’єктів адміністративого процесу, як правило, є *органи виконавчої влади* (їх посадові особи). Проте такими суб’єктами можуть бути також *інші* державні структури, *органи місцевого самоврядування, окремі громадські формування* у випадках делегування їм таких повноважень. Чільне місце в системі провідних суб’єктів адміністративного процесу зай­мають також *суди (судді)* – при розгляді і вирішенні ними справ про підвідомчі їм адміністративні проступки, у випадках оскарження відповідних постанов у таких справах, а також при здійсненні адміністративного судочинства.

10. Адміністративний процес нерозривно пов’язаний з певними *правовими* *процедурами* вчинення окремих процесуальних дій у ході здійснення різноманітної адміністративно-процесуальної діяльності. Як *система обов’язкових спеціальних правил, що визначають правовий порядок вчинення окремих процесуальних дій, здійснення певної процесуальної діяльності*, адміністративно-процесуальні процедури встановлені для вирішення різноманітних категорій індивідуально-конкретних адміністративних справ. Окре­мі автори вважають, що наявність процедур характерна лише для вирішення справ позитивно-управлінського характеру. Інші визнають, що процедури характерні як для конфліктних (юрисдикційних), так і неконфліктних проваджень. На наш погляд, адміністративні процедури властиві для будь-яких проваджень: і щодо вирішення справ позитивно-управлінського характеру, і щодо справ юрисдикційного змісту, зокрема справ, що розглядаються в процесі адміністративного судочинства.

Безперечно, ототожнювати ці два поняття не можна хоч б через їх різноплановість. Адже адміністративний процес – це передусім відповідна *діяльність*, а адміністративна процедура – це визначений нормами права *порядок* вчинення певних процесуальних дій, які в сукупності формують таку діяльність.

Отже, адміністративно-процесуальна процедура як певний правовий порядок вчинення окремих процесуальних дій є *невід’ємним елементом* адміністративного процесу в цілому як регламентованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності уповноважених на те суб’єктів щодо вирішення окремих адміністративних справ. Без відповідних процесуальних процедур адміністративний процес здійснюватись не може. І тому не зовсім можна погодитись з Т.О. Коломоєць, яка стверджує, що для адміністративного процесу властиві виключно правовідносини, які виникають завдяки конфлікту, спору між учасниками таких відносин, і які вирішуються виключно в судовому порядку. На її думку, адміністративний процес та адміністративна процедура є виразом діяльності органів різних гілок влади, а суб’єктами адміністративної процедури є лише органи публічної адміністрації.

11. Адміністративний процес має свою *особливу структуру*, яку формує велика кількість різних за характером і змістом *адміністративних проваджень*, у рамках яких постадійно здійснюється пев­на адміністративно-процесуальна діяльність щодо вирішення тих чи інших категорій адміністративних справ, а також кожної окремої індивідуально-конкретної адміністративної справи для досягнення відповідного юридичного результату.

**Метою** адміністративного процесу є отримання в ході розгдяду і вирішення кожної індивідуально-конкретної адміністративної справи *законного,* *об’єктивно необхідного правового результату* шляхом чіткого дотримання передбаченої адміністративно-процесуальними нормами процедури (нормативно визначеного порядку). Особливо це стосується проваджень у справах щодо реалізації прав, свобод і інтересів громадян та юридичних осіб, а також справ, пов’язаних із захистом їх порушених прав.

**1.3 Принципи адміністративного процесу**

Під правовими принципами, зазвичай, розуміють основоположні, керівні ідеї, основні вихідні положення, на яких ґрунтується пев­на правова діяльність, ті чи інші правові явища. Отже, **адміністративно-процесуальні принципи** можна визначити як *основні, керівні ідеї, базові положення, на яких ґрунтується адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених на те суб’єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ у сфері публічного управління*.

Визначаючи систему принципів адміністративного процесу, слід враховувати його подвійну правову природу: з одного боку – це різновид юридичного процесу, з іншого – невід’ємна частина публічно-управлінської діяльності, її динамічна частина. Така система повинна поєднувати і загальні основоположні засади юридичного процесу в цілому, і основні соціально-політичні принципи публічного управління. Водночас, враховуючи різнохарактерність і поліструктурність адміністративного процесу, крім загальної системи його принципів необхідно виділяти й певні специфічні принципи, притаманні окремим видам адміністративних проваджень.

До системи основних (загальних) **принципів**адміністративного процесу можна віднести такі принципи: *законності; об’єктивної (матеріальної) істини; охорони інтересів особи і держави; правової рівності; публічності (офіційності); державної (національної) мови; гласності; відповідальності посадових осіб за належне ведення процесу; швидкості та економічності*.

Принцип *законності* виражає режим суворого, чіткого і неухиль­ного дотримання всіма учасниками адміністративно-процесуальної діяльності (як діяльності суто юридичної) вимог і правових приписів законів та інших нормативно-правових актів.

Принцип *об’єктивної (матеріальної) істини* підкреслює необхідність повного, всебічного і об’єктивного з’ясування всіх обставин будь-якої адміністративної справи, що вирішується. Недопустимість при цьому проявів суб’єктивізму та однобічності. Уповноважені на здійснення процесуальної діяльності органи чи посадові особи покликані використати всі процесуальні можливості для об’єктивного встановлення всіх обставин справи і прийняти по ній обґрунтоване, справедливе рішення, що відповідає реальній (об’єктивній) дійсності.

Принцип *охорони інтересів особи і держави* передусім ґрунтується на положеннях ст. 3 Конституції України і передбачає необхідність належного захисту законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, а також державних інтересів. Він знаходить свій вияв у формуванні чіткого правового статусу учасників адміністративного процесу, можливості надання юридичної допомоги громадянам та іншим суб’єктам права, а також можливості оскарження прийнятого рішення та його перегляду в апеляційних інстанціях. При цьому суб’єкти, які здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність, повинні також послідовно забезпечувати і захист державних інтересів.

Принцип *правової рівності* витікає із конституційного положення про рівноправність усіх громадян перед законом, тобто він передбачає рівність перед законом всіх учасників адміністративного процесу. Це стосується і громадян, і юридичних осіб, а також представників державних органів чи посадових осіб, які вирішують справу і зобов’язані чітко дотримуватись вимог закону, зважати на права і обов’язки всіх учасників процесу.

Принцип *публічності (офіційності)* означає, що уповноважені на ведення адміністративно-процесуальної діяльності органи та посадові особи здійснюють її публічно й офіційно, від імені держави, в інтересах суспільства і здебільшого безоплатно.

Принцип *державної (національної) мови* передбачає обов’яз­ковість ведення процесу державною мовою і водночас забезпечення кожному з учасників процесу права користуватися своєю національною (рідною) мовою або послугами перекладача, якщо він не володіє мовою, якою ведеться провадження.

Принцип *гласності* (відкритості) передбачає, як правило, відкритий розгляд адміністративних справ, можливість для учасників процесу знайомитися з усіма матеріалами справи, завчасне попереднє повідомлення таких учасників про місце та час розгляду справи. Наприклад, органи адміністративної юрисдикції не мають права відмовити у проханні брати участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення зацікавленим особам. Цей принцип також зумовлюється необхідністю належної публічної поінформованості громадськості про результати адміністративно-процесуальної діяль­ності уповноважених органів щодо розгляду тих чи інших індивідуальних адміністративних справ. Водночас окремі вчені заперечують можливість наявності принципу гласності в адміністративному процесі.

Принцип *відповідальності посадових осіб за належне ведення процесу* означає, що органи та їх посадові особи, уповноважені розглядати і вирішувати конкретні адміністративні справи, зобов’язані вести адміністративне провадження ефективно, на основі законодавчих приписів, належним чином. У разі порушення встановленого порядку, пропущення процесуальних строків, проявів бюрократизму, тяганини та суб’єктивізму, а також інших порушень винні посадові особи повинні нести відповідну правову відповідальність (насамперед, дисциплінарну та адміністративну).

Принцип *швидкості та економічності* передбачає ефективну і оптимальну організацію розгляду та вирішення адміністративних справ за невеликих матеріальних витрат, якісно і при максимальній оперативності. Більшість адміністративних справ, як правило, нескладні, вони не вимагають значних матеріальних витрат та великих термінів розгляду.

Отже, визначено систему загальних принципів адміністративного процесу, які поєднують у собі і загальні основоположні засади юридичного процесу, і основні соціально-політичні принципи публічного управління. Деякі вчені до системи таких загальних принципів відносять і деякі інші принципи, зокрема такі, як верховенства права, справедливості, гуманізму.

Крім загальних принципів адміністративного процесу, слід виділяти й окремі специфічні принципи, притаманні певним видам адміністративних проваджень. Їх доцільно так і називати: принципи окремих адміністративних проваджень. Наприклад, щодо провадження у справах про адміністративні проступки можна додатково назвати такі спеціальні принципи, як: *презумпція невинуватості;* *змагальності сторін; обов’язковості виконання постанови у справі* та ін.; для провадження щодо розгляду скарг громадян – принцип *безоплатності* подання скарги, принцип *презумпції правомірності правової позиції громадянина* та ін. Відповідно, окремі адміністративні провадження базуються як на ґрунті основних принципів адміністративного процесу, так і на основі своїх специфічних (так би мовити – видових, «категоріальних») принципів.

У спеціальній літературі можна зустріти й інші критерії класифікації принципів адміністративного процесу.

**Лекція № 2**

Тема лекції:

**«Адміністративно-процесуальне право як галузь права. Адміністративно-процесуальні норми та відносини»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Адміністративно-процесуальне право: поняття, предмет, метод та співвідношення з адміністративним процесом.**
	2. **Поняття, властивості та структура адміністративно-процесуальних норм.**
	3. **Джерела адміністративно-процесуального права.**
	4. **Адміністративно-процесуальні відносини.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1 Адміністративно-процесуальне право: поняття, предмет, метод та співвідношення з адміністративним процесом**

Останнім часом у вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій теорії все частіше і переконливіше почали започатковувати нову правову галузь, а саме – адміністративно-процесуальне право, презентуючи її як самостійну правову субстанцію. На нашу думку, в цілому для цього назріли необхідні визначальні підстави: зокрема, наявність належної правової бази, значної автономної правозастосовної сфери та важливого для цього теоретичного підґрунтя (хоч у багатьох випадках – і суперечливого).

Водночас, ураховуючи ще недостатню теоретико-концептуаль­ну визначеність щодо цього питання, багато науковців розглядають адміністративний процес у рамках єдиної адміністративно-правової науки як її важливу підгалузь.

***Адміністративно-процесуальне право*** як галузь права становить *сукупність правових норм, призначених для організації і регулювання діяльності уповноважених на те суб’єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, що складаються у сфері публічного управління в процесі реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права.*

Формально юридичне призначення адміністративно-проце­суального права полягає в забезпеченні можливості практичної реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. На наш погляд, це догматичне положення повинно знаходитися в основі визначення сутності та обсягу адміністративного процесу в цілому.

З урахуванням конституційних положень про відповідальність держави перед людиною, її обов’язок забезпечити права і свободи людини *соціальне призначення* адміністративно-процесуального права передусім полягає у створенні і забезпеченні ефективних процесуально-правових умов належної реалізації конституційних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічного управління та захисту їх в адміністративному та судовому порядку.

Адміністративно-процесуальне право в поєднанні з матеріальним адміністративним правом здебільшого обслуговують і опосередковують таку гілку публічної влади, як виконавча, а частково – і судову владу в процесі здійснення адміністративного судочинства.

Як відомо, основними відмінними критеріями, що характеризують окрему правову галузь і відмежовують її від інших галузей права, насамперед, є *предмет і метод* її правового регулювання. Предмет будь-якої правової галузі, як відомо, становить певне коло суспільних відносин, що регулюються правовими нормами цієї галузі. Не є винятком з цього і адміністративно-процесуальне право.

***Предметом*** адміністративно-процесуального права є *суспільні відносини, що складаються у сфері публічного управління під дією адміністративно-процесуальних норм, пов’язані з розглядом і вирішенням компетентними суб’єктами різноманітних адміністративних справ*.

Окреслюючи коло суспільних відносин, що формують предмет адміністративно-процесуального права, виходимо з точки зору широкого, інтегруючого визначення адміністративного процесу, що охоплює його і управлінську, і судову концепції. При цьому необхідно враховувати нерозривний, органічний *зв’язок адміністративно-процесуального права з його матеріально-правовими аналогами*. Адже раніше підкреслювалось, що адміністративно-про­цесуальні норми покликані обслуговувати, насамперед, норми матеріального адміністративного права. Останні здебільшого визначально впливають на сутність і призначення адміністративно-процесуального права та його предмет.Крім того, на особ­ливості адміністративно-процесуальних відносин суттєвий вплив мають і адміністративно-правові відносини матеріального характеру, враховуючи, що вони в ході їх реалізації завжди проявляють себе в динамічній формі. Отже, предмет адміністративно-процесуального права значною мірою обумовлюється предметом матеріального адміністративного права, є *похідним* від останнього.

З урахуванням висловленого можна виокремити систему суспільних відносин, які становлять предмет адміністративно-процесуаль­ного права, та визначити їх ознаки.

1. Насамперед, загальною властивістю цих відносин, як і їх матеріально-правових аналогів, є те, що вони *складаються здебільшого у сфері публічного (державного і самоврядного) управління*. Тобто, вони носять *публічно-управлінський характер,* пов’язані з динамічно-правовою частиною управлінської діяльності.

2. Ці відносини формуються *в процесі реалізації матеріальних норм як адміністративного та деяких інших галузей права, так і норм адміністративно-процесуального права,* у зв’язку зі здійсненням різноманітних управлінських завдань і функцій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ці завдання і функції стосуються як безпосереднього цільового призначення вказаних органів (так би мовити прояву *їх зовнішньої компетенції*), так і пов’язані з організацією *їх внутрішньоапаратної діяльності*. Натомість не всі вітчизняні вчені схильні зараховувати процесуально-правові відносини внутрішньоорганізаційного (внутрішньоапаратного) характеру до предмета адміністративно-процесуального права (це стосується, зокрема, таких проваджень, як заохочувальне, атестаційне, конкурсне та ін.).На наш погляд, це не зовсім логічно.

3. Одне з центральних місць у системі відносин, що формують предмет адміністративно-процесуального права, належить відносинам, пов’язаним із *процесуальним забезпеченням належних умов для реалізації законних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічного управління*, а також виконання покладених на них *обов’язків у цій сфері*. Насамперед це стосується надання таким особам відповідними органами публічної адміністрації різноманітних *управлінських (адміністративних) послуг*.

4. Не менш важлива роль у формуванні предмета адміністративно-процесуального права належить процесуальним відносинам, пов’язаним з *адміністративним (в особі органів публічної адміністрації), а також судовим (в особі адміністративних судів) захистом законних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічного управління*. Відносини, пов’язані з процесуальним забезпеченням належних умов реалізації та захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб у цій сфері, становлять ядро предмета адміністративно-процесуального права і визначають його основне соціальне призначення.

5. Значну частину предмета адміністративно-процесуального права становлять *відносини юрисдикційного (спірного) характеру*, що пов’язані з розглядом і вирішенням конфліктних питань у сфері публічного управління як в адміністративному (позасудовому), так і в судовому порядку. До них, зокрема, належать адміністративно-процесуальні відносини, що складаються в процесі застосування різних заходів адміністративного примусу, насамперед, адміністративних стягнень при притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності. Такі відносини визначають зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке у свій час було взято за основу визначення змісту адміністративного процесу.

6. До складу предмета адміністративно-процесуального права входять і відносини процесуального характеру, пов’язані з *функціонуванням публічної служби* в Україні. Це, зокрема, такі провадження, як кадрове, атестаційне, конкурсне та ін.

7. Значну частину предмета адміністративно-процесуального права формують відносини, які складаються в процесі реалізації контрольно-наглядових та дозвільно-ліцензійних функцій уповноважених на те органів та їх посадових осіб.

8. Особливістю предмета адміністративно-процесуального права, як і адміністративного процесу в цілому, є те, що його межі включають не лише правозастосовну діяльність компетентних органів, а і динамічні відносини нормотворчої діяльності органів пуб­лічної адміністрації (в рамках нормотворчого провадження).

Предмет адміністративно-процесуального права формують і інші суспільні відносини, які складаються в ході організації і забезпечення динамічного правового режиму щодо розгляду і вирішення різноманітних адміністративних справ у сфері публічного управління у формах і порядку, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

Характерним для таких відносин є те, що вони пов’язані з публічно-управлінською діяльністю органів публічної адміністрації та мають визначальне процедурне й організуюче призначення щодо забезпечення необхідних процесуальних умов реалізації відповідних матеріальних правових норм. Обов’язковими учасниками таких відносин, як правило, є органи публічної влади або їх повноваж­ні представники (насамперед, органи виконавчої влади, місцевого самоврядування), а в процесі адміністративного судочинства – суди.

Безперечно, з розвитком різних форм життєдіяльності суспільства, досягненнями вітчизняної та світової юридичної науки, оптимізацією чинного законодавства система суспільних відносин, що формують предмет адміністративно-процесуального права, буде постійно трансформуватись шляхом її удосконалення.

Під ***методом адміністративно-процесуального права*** розуміється *сукупність юридичних прийомів, способів та засобів правового регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі розгляду і вирішення компетентними суб’єктами адміністративних справ публічно-управлінського змісту*.

Зазвичай така сукупність правових засобів щодо окремих галузей права включає різні *приписи, заборони та дозволи*. Критерієм розмежування того чи іншого методу правового регулювання є різне пропорційне співвідношення використання тих чи інших правових засобів.

В адміністративно-процесуальному законодавстві здебільшого *переважають* *приписи* (що вказує на його імперативність) та *дозволи* (характеризує диспозитивність адміністративно-процесуального права), які застосовуються на паритетних засадах. Тобто метод адміністративно-процесуального права має синтезований, *імперативно-диспозитивний характер*.

Співставляючи поняття адміністративного процесу та адміністративно-процесуального права, слід зауважити, що вони не ідентичні. Адміністративно-процесуальне право – це сукупність відповідних процесуально-правових норм, а адміністративний процес – це урегульована цими нормами діяльність уповноважених на те органів щодо розгляду і вирішення різноманітних адміністративних справ публічно-управлінського характеру. Причому поняття адміністративного процесу, на нашу думку, сприймається ширше ніж поняття адміністративно-процесуального права.

Як навчальна дисципліна адміністративно-процесуальне право включає *загальну* та *особливу частини*. У загальній частині розглядаються загальнотеоретичні положення, поняття та категорії, харак­терні для адміністративного процесу в цілому. В особливій частині розкривається специфіка окремих адміністративних проваджень.

**1.2 Поняття, властивості та структура адміністративно-процесуальних норм**

Процес здійснення органами публічної адміністрації та їх посадовими особами управлінської діяльності з метою вирішення різноманітних завдань і функцій управління потребує уніфікованого, нормативно визначеного порядку застосування приписів матеріаль­них норм адміністративного права, які, як відомо, виступають основним правовим інструментарієм реалізації виконавчої влади. Такий загальнообов’язковий правовий регламент динамічної управлінської діяльності різних суб’єктів права та порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління і визначають спеціальні правила поведінки, а саме – адміністративно-процесуальні норми.

Під ***адміністративно-процесуальними нормами*** розуміють *формально визначені, загальнообов’язкові правила, встановлені державою для регламентації порядку розгляду та вирішення компетентними суб’єктами* *індивідуально-конкретних адміністратив­них справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління.* Певними повноваженнями щодо встановлення таких правил наділяються також органи місцевого самоврядування у передбачених законом випадках.

Адміністративно-процесуальні норми передусім виконують *обслуговуючі функції* щодо матеріальних норм адміністративного права. Вони *взаємозалежні між собою* і, як правило, не можуть реалізовуватися одні без інших. Водночас така форма реалізації матеріальних норм, як дотримання, здебільшого не потребує адміністративно-процесуального забезпечення. Отже, *основним призначенням* адміністративно-процесуальних норм є насамперед правова рег­ламентація механізму реалізації приписів і положень норм матеріального адміністративного права, а також деяких інших галузей права.

Функціональне призначення адміністративно-процесуальних норм визначається змістом тих матеріально-правових норм, які вони покликані обслуговувати. Відповідно, щодо таких норм вони є *вторинними*, *залежними* і *похідними* від них. Водночас не можна стверджувати, що певну матеріально-правову норму обслуговує лише одна кореспондуюча їй процесуальна норма. Останніх може бути значно більше. Наприклад, матеріально-правова норма, що міститься в ст. 173 КУпАП, встановлює адміністративну відпові­дальність за дрібне хуліганство у вигляді штрафу, виправних робіт або адміністративного арешту. Проте для реалізації санкції зазначеної норми встановлено значну кількість процесуальних норм, що містяться в розділі IV КУпАП. І навпаки, за допомогою тих самих процесуальних норм реалізуються санкції багатьох статей, що передбачають відповідальність за окремі адміністративні проступки.

Будучи залежними від матеріальних адміністративно-правових норм, адміністративно-процесуальні норми безпосередньо або опосередковано (через норми матеріального права) пов’язані з управлінською діяльністю органів публічної адміністрації. До певної міри вони визначають *динамічну форму* управлінської діяльності. Тому їм притаманні властивості, іманентні матеріальним адміністративно-правовим нормам. Зокрема, як і норми матеріального права, вони встановлюються державою в особі її компетентних органів, їх належна реалізація в разі необхідності також забезпечується державним примусом. Вони визначають *дієву* *модель* відповідної поведінки для посадових осіб органів публічної адміністрації, а також інших суб’єктів адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні норми, виконуючи *другорядну, залежну роль щодо матеріальних адміністративно-правових норм*, стосуються якісно різних аспектів управлінських відносин: якщо матеріальні норми для суб’єктів управління визначають питання *що робити*?, то процесуальні норми відповідають на питаня *як це робити*?

Крім того, адміністративно-процесуальні норми визначають процесуальний механізм реалізації матеріальних норм не лише адміністративного, а й деяких інших галузей права, у тому числі фінансового, митного, земельного, екологічного та ін. У цьому зв’язку така *сервісно-обслуговуюча роль* адміністративно-процесуальних норм підкреслює їх *полігалузевий* характер.

Як зазначалось, адміністративно-процесуальні норми призначені регулювати суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення компетентними суб’єктами адміністративно-процесуальної діяльності. Вони регламентують повноваження цих суб’єктів, визначають процесуальні права та обов’язки інших учасників процесу, встановлюють процедури здійснення тих чи інших процесуальних дій, порядок ведення певного провадження та процесуальні строки, зміст відповідних процесуальних документів та вимоги щодо їх складання, визначають механізм реалізації інших приписів і положень матеріально-правових норм.

Слід зауважити, що адміністративно-процесуальні норми встановлюють адміністративно-процесуальний статус не лише *органів публічної адміністрації та їх посадових осіб* як суб’єктів здійснення адміністративного процесу, а й таких важливих лідируючих суб’єктів цього процесу, як *суди (судді)*. Це, насамперед, норми, що містяться в КАСУ.

Окрім того, адміністративно-процесуальними нормами у багатьох провадженнях чітко визначаються права й обов’язки *громадян та інших фізичних і юридичних осіб*, які беруть участь у певному провадженні. Особливо це стосується провадження за зверненнями громадян, у справах про адміністративні проступки, адміністративного судочинства та ін.

Адміністративно-процесуальні норми з урахуванням їх різноманітності можна *класифікувати* за різноманітними критеріями: – щодо змісту та характеру (на юрисдикційні та неюрисдикційні, тобто позитивні, регулятивні); – щодо адресатів (на тих, що визначають процесуальний статус органів публічної адміністрації, судів, громадян та інших учасників адміністративного процесу); – щодо призначення (на уповноважувальні, заборонювальні, рекомендаційні, зобов’язувальні); – щодо юридичної сили (на норми, що містяться в законах, та норми, що містяться в різних підзаконних актах); – за дією в часі (строкові та безстрокові), у просторі (загальнодержавні, регіональні та місцеві) тощо.

Як і будь-які інші правові норми, адміністративно-процесуальні норми мають свою **структуру** – сукупність традиційних складових елементів, а саме: *гіпотезу*, *диспозицію* та *санкцію*.

Як відомо, **гіпотеза** вказує на умови дії диспозиції, тобто умови практичної реалізації певної процесуальної поведінки (наприклад, ст. 256 КУпАП передбачено, що у разі відмови особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, від підписання протоколу про адміністративне правопорушення, в ньому робиться запис про це). Такою умовою здебільшого виступає *потреба досягнення певного правового результату*, передбаченого матеріально-правовою нормою, необхідність реалізації її приписів, які детермінують відповід­ні *юридичні факти*. Водночас у більшості адміністративно-процесуальних норм гіпотеза, як окремий елемент норми, відсутня, тобто її спеціально не вказують за відсутністю такої необхідності.

**Диспозиція –** як основна частина адміністративно-процесуальної норми – це саме правило поведінки, що визначає порядок здійснення адміністративно-процесуальної діяльності, саму процедуру вчинення окремих процесуальних дій. Наприклад, ст. 254 КУпАП закріплює правило, що про вчинення адміністративного правопорушення уповноваженими на те особами складається протокол, а ст. 256 КУпАП визначає зміст протоколу про адміністративне правопорушення.

**Санкція**, як відомо, вказує на негативні наслідки неналежного виконання диспозиції, її порушення. Санкції також містять далеко не всі адміністративно-процесуальні норми через відсутність у цьому потреби. За наявності ж санкції форми її прояву можуть бути різними: відмова у розгляді заяви, клопотання чи скарги (у випадках анонімності, пропущення встановлених строків тощо); скасування прийнятого рішення; заходи дисциплінарного впливу до посадових осіб та ін. Так, у ст. 268 КУпАП визначено, що у разі ухилення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді цю особу органом внутрішніх справ може бути піддано приводу.

Отже, тричленна структура адміністративно-процесуальних норм зовсім необов’язкова. Для норм регулятивного призначення в основному потрібна наявність гіпотези та диспозиції, а для норм правоохоронного змісту – гіпотези і санкції. Можливі варіації структури таких норм із одного елемента – лише диспозиції. Всі три елементи правової норми можуть бути абсолютно визначені або відносно визначені (альтернативні).

**Реалізація** адміністративно-процесуальних норм здійснюється у чотирьох традиційних формах, а саме: шляхом *виконання, дотримання, використання та застосування*.

**1.3 Джерела адміністративно-процесуального права**

Як і норми матеріального адміністративного права, адміністративно-процесуальні норми поки що *не мають свого основного правового джерела*, єдиної юридичної бази. Вони містяться в різноманітних нормативно-правових актах, починаючи з Конституції України і закінчуючи відомчими інструкціями та вказівками. Пануючим у виробленні і прийнятті адміністративно-процесуаль­них норм сьогодні, на жаль, є здебільшого відомчий підхід.

**Джерелами** адміністративно-процесуального права є різні форми їх зовнішнього вираження. Це, власне, нормативно-правові акти, які містять адміністративно-поцесуальні норми. Здебільшого джерелами таких норм виступають *змішані нормативно-правові акти*, тобто такі, що містять одночасно і матеріальні, і процесуальні правові норми.

До джерел адміністративно-процесуального права насамперед можна віднести окремі *кодекси* (зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення (розділи IV і V), Кодекс адміністратив­ного судочинства України, частково – Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Земельний кодекс України та ін.); окремі *закони* (наприклад, закони України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.); *укази Президента України* (наприклад: «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р.); *постанови Кабінету Міністрів України* (наприклад: «Про порядок державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності» від
25 травня 1998 р., «Про затвердження Інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, РМ АРК, місцевих органах виконавчої влади» від 17 жовтня 1997 р.); численні *відомчі інструкції* (наприклад: Інструкція щодо організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, – оголошена наказом МВС України № 91 від 25 лютого 1994 р. із змінами та доповненнями; «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті»: Наказ Міністерства транспорту України від 23 грудня 2002 року № 911 та ін.).

Джерелами адміністративно-процесуальних норм можуть бути окремі *розпорядження* місцевих державних адміністрацій та *рішення* органів місцевого самоврядування, а також *міжнародні нормативно-правові акти*, ратифіковані Україною.

Концепцією реформи адміністративного права України визначені загальні засади реформування адміністративного права, у тому числі *розвинення та удосконалення адміністративно-процесуального законодавства* з розширенням меж його застосування, створенням адміністративної юстиції та *упорядкуванням його джерел,* зокрема розширенням кодифікаційних форм систематизації його норм.

**1.4 Адміністративно-процесуальні відносини**

У процесі реалізації матеріальних адміністративно-правових норм шляхом застосування приписів адміністративно-процесуаль­них норм між учасниками таких правових стосунків складаються специфічні правовідносини. Це –**адміністративно-процесуальні відносини**як *різновид правових відносин, які складаються під дією адміністративно-процесуальних норм між учасниками адміністративних проваджень з приводу реалізації приписів матеріально-правових норм у процесі вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ у сфері публічного управління.*

До властивостей адміністративно-процесуальних відносин можна віднести таке.

1. Адміністративно-процесуальні відносини у більшості випадків існують *невідривно від матеріальних адміністративно-правових відносин*. Вони виникають під дією адміністративно-процесуальних норм лише у зв’язку з необхідністю реалізувати матеріально-правові норми з приводу вирішення тих або інших адміністративих справ. Тому їм властиві особливості та ознаки, насамперед, споріднених матеріальних правовідносин. Реальні (фактичні) адміністративно-правові відносини, виражені у відповідних юридичних формах, – це відносини здебільшого адміністративно-процесуальні. Адже ті чи інші адміністративно-правові відносини втілюються в життя переважно в динаміці, в реалізації.

2. Адміністративно-процесуальні відносини, як і споріднені матеріальні, тісно *пов’язані з управлінською діяльністю* органів виконавчої влади та інших повноважних суб’єктів, відображають специфіку різноманітних правових форм такої діяльності, виражають її організаційно-процедурний зміст.

3. Ці відносини *опосередковують юридичний зв’язок між учасниками* адміністративного провадження, серед яких обов’язковими є представники органів публічної адміністрації або судді чи інші уповноважені на те особи. Вони об’єктивують (матеріалізують) визначену процесуально-правовими нормами *модель реальної правової поведінки* суб’єктів адміністративного процесу.

4. Вказуючи на нерозривний зв’язок матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин, на *службову, залежну роль* останніх відносно перших, слід підкреслити *вторинний, похідний характер* адміністративно-процесуальних відносин щодо їх матеріально-правових аналогів.

5. Водночас між матеріальними та процесуальними адміністративно-правовими відносинами існують і певні *відмінності*, які зумовлюються різними критеріями.

Насамперед, матеріальні адміністративно-правові відносини – це статичні відносини, а процесуальні – *відносини* *динамічні*, тобто вони розвиваються у часі і просторі. Відрізняються вони також *за призначенням* (адміністративно-процесуальні відносини «обслуговують» свої матеріально-правові аналоги); *за умовами і підставами виникнення* (для процесуальних правовідносин потрібна наявність як матеріальних, так і процесуальних норм права, що зумовлюють їх виникнення, а також наявність правосуб’єктності учасників таких правовідносин та юридичних фактів, якими виступають матеріальні правовідносини); *за колом суб’єктів* (для процесуальних відносин це коло ширше, інколи в них беруть участь суб’єкти, які не виступають суб’єктами матеріальних правовідносин, зокрема судді, прокурори, поняті) та ін.

6. Адміністративно-процесуальні відносини можуть виникати при реалізації матеріальних норм не лише адміністративного права, а й інших галузей права. В результаті цього відбувається трансформація фінансово-правових, земельно-правових та інших правовідносин, що виникають у сфері публічного управління, в адміністративно-процесуальні.

Різняться адміністративно-процесуальні відносини і за своєю *структурою*, яка є більш складною, ніж їх матеріально-правові аналоги. Ця структура включає *такі елементи*: об’єкти правовідносин, суб’єкти правовідносин, правову основу, зміст правовідносин, юридичні факти, прямі і зворотні зв’язки.

*Об’єктом* адміністративно-процесуальних відносин виступають певні матеріально-правові явища, окремі предмети, матеріальні і нематеріальні блага, певні юридичні факти тощо, тобто все те, відносно чого складаються ці правовідносини.

*Суб’єкти* адміністративно-процесуальних відносин– цешироке коло різноманітних учасників адміністративного процесу. У таких відносинах як сторони можуть брати участь різні фізичні та юридичні особи,насамперед громадяни, органи публічної адміністрації (їх посадові особи), судді та ін.

*Правовою основою* адміністративно-процесуальних відносин служать як матеріальні адміністративно-правові норми, так і адміністративно-процесуальні правові норми, які можуть функціонувати автономно.

*Зміст* адміністративно-процесуальних відносин визначають насамперед права та обов’язки учасників (сторін) цих відносин, які передбачені адміністративно-процесуальними нормами, а також характер юридичних фактів, що лежать в основі їх виникнення.

*Юридичними фактами*, що породжують адміністративно-процесуальні відносини, виступають відповідні матеріальні правовідносини, що їх детермінують. Змінюються і припиняються процесуальні відносини у зв’язку з певними діями чи подіями, які відбуваються в ході адміністративного процесу і також виступають як юридичні факти.

*Прямі зв’язки* відображають характер спрямовуючого владного впливу з боку лідируючого суб’єкта (органів або посадових осіб, що забезпечують провадження) щодо інших учасників такого провадження. *Зворотні зв’язки* – навпаки: виражають відповідну адекватність реакції з боку інших учасників процесу щодо дій і рішень лідируючого суб’єкта.

Адміністративно-процесуальні відносини, як і адміністративно-процесуальні норми, можна *класифікувати* за різними критеріями, зокрема: за змістом (на позитивно-регулятивні та юрисдикційні); за різновидами адміністративних проваджень (існують десятки видів таких проваджень); за суб’єктами, що здійснюють такі провадження (наприклад, це провадження за участю органів публічної адмі­ністрації, їх посадових осіб, суддів та ін.); за рівнем прав і обов’язків сторін (вертикальні, субординаційні та горизонтальні, рівноправні) та ін.

**Лекція № 3**

Тема лекції:

**«Суб’єкти адміністративного процесу»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Поняття, ознаки та класифікація суб’єктів адміністративного процесу.**
	2. **Характеристика окремих груп суб’єктів адміністративного процесу.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1. Поняття, ознаки та класифікація суб’єктів адміністративного процесу**

**Суб’єктом** адміністративного процесу є *будь-яка фізична або юридична особа, яка згідно з чинним законодавством наділена певним обсягом прав та обов’язків у сфері адміністративно-процесуальних відносин і володіє при цьому відповідною правосуб’єктністю*.

Адміністративно-процесуальна правосуб’єктність, як відомо, включає адміністративно-процесуальну правоздатність та адміністративно-процесуальну дієздатність. Адміністративно-процесуальна *правоздатність* розуміється як здатність суб’єкта (фізичної чи юридичної особи) мати права та обов’язки у певному адміністративному провадженні. Для фізичних осіб вона настає з моменту народження і закінчується зі смертю особи. Для юридичних осіб настає з моменту їх реєстрації, а завершується з моменту ліквідації. Адміністративно-процесуальна *дієздатність* визначається як здатність такого суб’єкта самостійно своїми діями реалізувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов’язки у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин. Наступає вона з настанням певного віку (як правило, з досягненням 16–18 років).

Раніше вказувалось, що адміністративний процес характеризується широким колом різноманітних суб’єктів – учасників адміністративно-процесуальних відносин. У таких відносинах, як сторони, можуть брати участь *різні фізичні та юридичні особи*, насамперед, органи виконавчої влади (їх посадові особи), суди та громадяни, а також інші державні органи та організації (їх представники), органи місцевого самоврядування, політичні партії та громадські організації. Вони беруть участь в адміністративному процесі з різною метою, різними повноваженнями, різним правовим статусом.

Слід зауважити, що оcобливістю адміністративно-процесуаль­них відносин є те, що в них можуть брати участь суб’єкти, які не беруть участі у матеріальних адміністративно-правових відносинах (наприклад, прокурори, судді, поняті).

Для характеристики системи суб’єктів адміністративного процесу важливо з’ясувати сутність співвідношення понять «суб’єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу». Окремі вчені ці поняття розрізняють. Наприклад, О.В. Кузьменко вважає, що *суб’єкт* адміністративного процесу – це носій прав і обов’язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надані права щодо процесуальної діяльності реалізувати, а покладені обов’язки щодо такої діяльності виконувати. Тобто, це – *потенційний* учасник адміністративно-процесуальних відносин у межах своєї компетенції. *Учасник* же адміністративного процесу – це, в її понятті, *реально існуючий* індивід адміністративного процесу, тобто конкретна особа (сторона). Отже, за цією точкою зору суб’єкт процесу (провадження) – це потенційний учасник адміністративно-процесуальних відносин, тобто той, хто має можливість у майбутньому стати учасником провадження, а учасник процесу (провадження) – це вже реаль­на сторона адміністративно-процесуальних відносин. Це стосується і співвідношення понять «суб’єкт адміністративного процесу» та «суб’єкт адміністративно-процесуальних відносин».

Більшість же вчених-адміністративістів ці поняття ототожнюють і вживають як рівнозначні.

З урахуванням того, що в адміністративно-процесуальних відносинах бере участь широке і різноманітне коло суб’єктів, важливо з’ясувати їх роль та місце у таких відносинах. Тобто, здійснити їх класифікацію залежно від окремих критеріїв.

Найсуттєвішою видається *класифікація суб’єктів адміністративного процесу залежно від характеру й обсягу їх процесуальних функцій*. Так, відповідно до своїх функціональних повноважень їх можна поділити на такі, що:

– наділені владними повноваженнями і безпосередньо мають право здійснювати те чи інше адміністративне провадження (це так звані *лідируючі суб’єкти*);

– мають *«зацікавлену» позицію* відносно ходу та наслідків у пев­ній справі;

– займають *«пасивну»* позицію відносно ходу та наслідків у пев­ній справі. Вони залучаються до участі в ній у зв’язку з необхідністю з’ясування істини, повного і всебічного встановлення всіх обставин справи.

Існують й інші види класифікації таких суб’єктів.

Так, В.Д. Сорокін поділяє суб’єкти адміністративного процесу на дві групи:

– *індивідуальні* (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства);

– *колективні* – органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, громадські об’єднання, державні та муніципальні служби [69, с. 174]. Такий поділ, на нашу думку, є надто спрощеним.

В.К. Колпаков серед масиву учасників адміністративного процесу пропонує виділяти п’ять груп, а саме: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об’єднання громадян і їх органи та органи самоорганізації населення; 4) державні службовці та посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними нормами певними правами та обов’язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи [47, с. 275].Запропонована класифікація все ж недостатньо повно відтіняє функціональні повноваження, правовий статус та роль окремих учасників адміністративного процесу. Крім того, не надто логічно відмежовувати виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату від державних службовців цього ж апарату.

О.В. Кузьменко пропонує поділити суб’єкти адміністративного процесу за функціональним призначенням на такі групи:

1. суб’єкти, що наділені правом вести справу, перевіряти на відповідність представлені документи та складати правові документи (щодо попередніх класифікацій – це лідируючі суб’єкти, апаратні службовці);
2. ті, що наділені правом приймати владні акти (щодо попередніх класифікацій – це також лідируючі суб’єкти, провідні);
3. суб’єкти, що мають особистий інтерес (наприклад, заявники, позивачі, відповідачі, порушники та ін.);
4. ті, що сприяють встановленню об’єктивної істини шляхом надання компетентним органам відомої їм інформації (зокрема, свідки, очевидці тощо) ;
5. суб’єкти, що мають спеціальні знання (наприклад, експерти, спеціалісти);
6. ті, що засвідчують важливі для встановлення об’єктивної істини факти, певні дії, обставини (наприклад, поняті);
7. суб’єкти, що сприяють виконанню постанови в справі (наприклад, державні виконавці).

Запропонована система суб’єктів адміністративного процесу видається досить вдалою, логічно послідовною і структурованою, хоч така класифікація здебільшого характерна для юрисдикційних проваджень.

Власне бачення системи суб’єктів адміністративного процесу наводить М.М. Тищенко. Він ділить суб’єктів адміністративного процесу на *організаторів* та *учасників* адміністративного провадження. У свою чергу, учасників він поділяє на *лідируючих суб’єктів*, *зацікавлених* осіб та осіб, що *сприяють розгляду* справи. На наш погляд, така класифікація також досить логічна. Серед учасників адміністративного процесу, зокрема, він називає громадян та інших фізичних осіб, колективи громадян і організації в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов’язки в процесі розгляду окремих справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів, чи інтересів осіб, яких вони представляють, а також з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу.

Досить детальну і структуровану класифікацію суб’єктів адмініст­ративного процесу наводить В.Г. Перепелюк, яка в цілому близька до вищевказаних.

Узагальнюючи вищезазначене, систему суб’єктів адміністратив­ного процесу, на наш погляд, можна об’єднати у три групи:

– суб’єкти здійснення адміністративного процесу (лідируючі, провідні);

– суб’єкти, що мають особистий інтерес;

– суб’єкти, що сприяють досягненню мети адміністративного процесу.

**1.2. Характеристика окремих груп суб’єктів адміністративного процесу**

До групи ***суб’єктів здійснення адміністративного процесу*** *(лідируючих суб’єктів)* зазвичай відносять органи виконавчої влади та їх посадові особи, суди, а також інші державні формування та органи місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями щодо ведення адміністративних справ, пов’язаного з їх розглядом та вирішенням. Ця група суб’єктів відіграє визначальну роль у здійсненні того чи іншого адміністративного провадження.

Без сумніву, правовий статус лідируючих суб’єктів адміністративно-процесуальної діяльності не завжди збігається з правовим статусом зацікавлених та пасивних суб’єктів. Лідируючі суб’єкти офіційно виконують свої владні функції в «чужому» інтересі з метою прийняття об’єктивного, законного й обґрунтованого рішення у справі, яка розглядається. Зацікавлені ж суб’єкти безпосередньо заінтересовані в результатах певного провадження, в ході якого вони реалізують або захищають свої суб’єктивні права та інтереси у встановлених процесуальними нормами формах і порядку. Пасивні суб’єкти здебільшого беруть участь в адміністративному провадженні з метою сприяння прийняттю у справі повноцінного, об’єктивного і законного рішення.

З числа лідируючих суб’єктів доцільно виділяти, насамперед, *організаторів* процесу (так би мовити, провідних суб’єктів). Це – органи і посадові особи, що діють відповідно до чинного законодавства з метою ведення процесу, здатні самостійно на державно-владній основі приймати рішення у справі. Серед організаторів процесу виділяють групу суб’єктів, наділених найширшими адміністративно-процесуальними повноваженями щодо розгляду та вирішення окремих адміністративних справ. В.Г. Перепелюк пропонує називати їх *проводом*. Тобто, це така категорія суб’єктів, які здатні приймати остаточні рішення, владно впливати на хід адміністративного провадження на будь-яких його стадіях, давати вказівки під час розгляду справи іншим лідируючим суб’єктам.

Адміністративно-процесуальна правосуб’єктність органів виконавчої влади та їх посадових осіб може бути загальна (наприклад, місцевих державних адміністрацій), галузева (підрозділи в межах певної галузі) та спеціальна (спеціальні органи, які вирішують вузьке, спеціалізоване коло справ).

Особливе місце серед лідируючих суб’єктів займають суди (судді) в процесі здійснення ними адміністративного судочинства, а також іншої адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вони забезпечують організаційно-процесуальні питання ведення того чи іншого провадження, здійснюють правову оцінку матеріалів справи, оцінюють докази, дають відповідні доручення органам публічної адміністрації та різним учасникам адміністративного процесу, став­лять владні вимоги, застосовують у необхідних випадках примусові заходи тощо.

До **суб’єктів, що мають особистий інтерес**, а також інших *зацікавлених осіб* належать, зокрема, *сторони провадження*, у тому числі заявники, позивачі, відповідачі, потерпілі, правопорушники, треті особи, а також їх представники тощо. Ними можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб’єкти, фізичні та юридичні особи. Серед них особливе місце посідають громадяни.

*Адміністративно-процесуальний статус громадянина* включає такі *елементи*: адміністративно-процесуальні *права*; адміністративно-процесуальні *обов’язки*; адміністративно-процесуальну *правоздатність*; адміністративно-процесуальну *дієздатність*; адміністративно-процесуальні *свободи* та законні *інтереси*.

У змісті адміністративно-процесуального статусу громадян у цілому виділяють: *загальний* адміністративно-процесуальний статус (характерний для усіх видів проваджень); *особливий* (спеціальний) адміністративно-процесуальний статус (характерний для окремих проваджень); *одиничний* адміністративно-процесуальний статус (характерний для конкретного учасника в конкретному провадженні за конкретних обставин).

Адміністративно-процесуальний статус громадянина також розглядають у широкому та вузькому значеннях. У *широкому значенні* адміністративно-процесуальний статус громадянина розуміється як сукупність усіх закріплених в адміністративно-процесуальних нормах правових засобів, за допомогою яких визначається становище громадянина в адміністративному процесі. У *вузькому значенні* адміністративно-процесуальний статус громадян – це сукупність урегульованих адміністративно-процесуальними нормами реальних правових можливостей конкретних громадян як носіїв суб’єктив­них прав і обов’язків щодо участі в певному адміністративному провадженні.

Серед *основних адміністративно-процесуальних прав* зацікавлених осіб виділяють:

– право ознайомлення з матеріалами адміністративної справи;

– право подавати докази;

– право вимагати проведення експертизи та надання експертних висновків;

– право робити заяви, заявляти клопотання, подавати письмові або усні пояснення;

– право брати участь у процесуальних діях, що проводяться;

– право на повідомлення про день, час і місце розгляду справи;

– право бути присутнім при розгляді справи та ін.

*Сторонами* у справі, як правило, виступають *заявники* (особи, що подали заяву) та *відповідачі* (особи, щодо яких пред’явлені претензії та щодо яких здійснюється розгляд справи).

Як *треті особи* можуть виступати особи, щодо яких рішення у справі може суттєво вплинути на їх права та обов’язки, а також інтереси, що охороняються законом. Вони можуть брати участь у справі як на боці заявника, так і на боці відповідача.

До категорії **осіб, що сприяють розгляду** певної адміністратив­ної справи в адміністративному процесі здебільшого належать *представники органів публічної влади, представники суспільних (громадських) інтересів, експерти, спеціалісти, перекладачі, свідки, поняті* і т.ін. Такі особи не повинні мати особистої зацікавле­ності у справі.

Як *експерти* та *фахівці (спеціалісти)* виступають особи, що володіють спеціальними знаннями в певній галузі, які залучаються для дослідження окремих обставин справи та отримання фахових обґрунтованих оцінок і висновків. Експерт, який бере участь в окремому провадженні, має відповідні права й обов’язки, визначені нормами права (наприклад, ст. 273 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Він зобов’язаний з’явитися на виклик органу чи посадової особи, які ведуть справу, і дати об’єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Для забезпечення прав і обов’язків в адміністративному процесі осіб, що не володіють мовою, якою ведеться провадження у справі, в такому провадженні може брати участь *перекладач*. Залучати перекладача для участі в процесі можна на будь-якій стадії провадження у справі. Його правовий статус більш конкретизовано визначений лише щодо окремих адміністративних проваджень (наприклад, щодо провадження у справах про адміністративні проступки – ст. 275 КУпАП, щодо адміністративного судочинства – ст. 68 КАСУ), чого не можна сказати про багато інших видів проваджень.

Як *свідок* в адміністративній справі може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що належить з’ясувати у справі (ст. 272 КУпАП, ст. 65 КАСУ). Свідки є важливими учасниками адміністративного процесу, особливо щодо юрисдикційних проваджень. Вони також мають відповідні адміністративно-процесуальні права та обов’язки. Так, свідок зобов’язаний з’явитися на виклик органу (посадової особи), що веде справу, у зазначений час, дати правдиві пояснення та повідомити всі відомі йому обставини у справі і відповісти на поставлені запитання.

У випадках проведення окремих процесуальних дій (наприклад, застосування заходів забезпечення провадження у справах про адмінстративні проступки) лідируючими суб’єктами для засвідчення певного факту, його змісту та результатів можуть залучатися такі незацікавлені фізичні особи, як *поняті.*

**Лекція № 4**

Тема лекції:

**«Структура адміністративного процесу»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Поняття структури і змісту адміністративного процесу.**
	2. **Види адміністративного процесу. Адміністративні провадження.**
	3. **Система структурних елементів адміністративного провадження.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1. Поняття структури та змісту адміністративного процесу**

Термін «структура» має багато відтінків і означає, зокрема, взаєморозміщення та взаємозв’язок складових частин цілого. Іншими словами – це певна будова.Під структурою певних правових явищ розуміють їх внутрішню будову, логічний, послідов­ний зв’язок складових елементів таких явищ.

Відповідно до юридико-догматичних положень теорії права під структурою правової системи розуміється єдність складових елементів такої системи та їх взаємодія. Структура – це спосіб зв’язку елементів у системі, що забезпечують її спрямоване функціонування і стабільну стійкість.Таким чином, **структура адміністративного процесу** – *це його внутрішня будова, система його складових елементів, які визначають його зміст в узагальненому, всеохоплювальному значенні*. Отже, поняття змісту адміністративного процесу в такому контексті збігається з поняттям його структури.

Як було вказано вище, адміністративний процес – явище багатогранне, поліструктурне. Його нормами обслуговуються норми матеріального адміністративного права різного змісту і призначення, що діють у різних управлінських галузях і сферах. У його рамках уповноваженими на те суб’єктами щоденно розглядається і вирішується величезна кількість різноманітних індивідуально-конкретних адміністративних справ. Причому процесуальний порядок розгляду і вирішення таких справ також різний. Таким чином, у рамках адміністративного процесу поєднуються різноманітні за змістом, характером і метою провадження щодо певних категорій адміністративних справ. Тобто адміністративний процес реаль­но здійснюється через різні, до певної міри автономні, адміністративні провадження, які у своїй сукупності і формують його структуру та співвідносяться з ним як *загальне і особливе*, або як *ціле і* *частина.*

Окремі адміністративні провадження є первинним складовим компонентом адміністративного процесу, його структурними «цеглинами».

Багатоаспектний діапазон різноманітних за характером і змістом адміністративних справ, які обумовлюються багатогранними завданнями і функціями публічного управління, широке коло суб’єктів, що здійснюють адміністративно-процесуальну діяльність, зумовлюють досить складну, інтегровану структуру адміністративного процесу порівняно з цивільним чи кримінальним процесом. А тому постає потреба в його структуризації та класифікації його проваджень стосовно різних чинників, зокрема, до мети та призначення окремих проваджень; до кола та характеру справ, що вирішуються; до суб’єктів здійснення адміністративно-процесуаль­ної діяльності та ін. На зміст і різновиди адміністративних проваджень суттєво впливають характер і зміст завдань і функцій управління та види його правових форм. Скажімо, такі правові форми державного управління, як видання нормативних та індивідуальних управлінських актів нерозривно поєднані з нормотворчим та правозастосовним видами процесу; вчинення реєстраційних дій, укладання адміністративних договорів також органічно поєднані з відповідними адміністративними провадженнями і т.ін.

Зрозуміло, що мета та зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення відрізняється від дозвільно-реєстаційного чи контрольно-наглядового провадження.

Для того щоб визначити структуру адміністративного процесу, необхідно встановити сукупність складових елементів, які його формують, відповідно до їх ієрархічно послідовної, родовидової залежності.

**1.2. Види адміністративного процесу. Адміністративні провадження**

Будучи безпосередньо пов’язаним з правовими формами публіч­ного управління, адміністративний процес реально здійснюється через різні види *адміністративних проваджень*, які відображають найсуттєвіші сторони функціонального змісту управлінської діяльності органів публічної адміністрації та інших уповноважених на це суб’єктів. Кожному з таких проваджень притаманні свої специфічні властивості, пов’язані з характером окремих адміністративних справ; з метою, змістом та процедурами адміністративно-процесуальної діяльності; з особливостями правового статусу суб’єктів такої діяльності та інших учасників адміністративного провадження тощо. Отже, адміністративний процес, як уже зазначалося, формується із сукупності різноманітних адміністративних проваджень, які співвідносяться між собою як загальне й особливе.

**Адміністративне провадження –** як частина адміністративного процесу – це *здійснювана у встановленому адміністративно-процесуальними нормами порядку діяльність уповноважених на те органів та їх посадових осіб щодо розгляду і вирішення окремої адміністративної справи чи інтегрованої групи певних однорідних адміністративних справ.*

Адміністративне провадження може стосуватися як кожної окремо взятої індивідуально-конкретної справи (наприклад, провадження щодо розгляду справи про дрібне хуліганство з боку конкретної особи), так і значної сукупності однорідних, однотипних справ, і тоді воно інтегрується в *узагальнене, типове провадження* щодо певної категорії таких адміністративних справ (наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за зверненнями громадян тощо). Окремі автори розглядають адміністративне провадження як «якісно однорідну групу процесуально-процедурних дій з владної реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм».

З урахуванням характеру, змісту, суб’єктно-галузевої приналежності окремих адміністративних справ та інших чинників сам адміністративний процес можна поділяти на *окремі його види*, які безпосередньо пов’язані зі змістом і характером тих чи інших категорій адміністративних проваджень, які ці види формують. Подібні різновиди адміністративного процесу нерозривно й органічно пов’язані з окремими однопорядковими групами адміністративних проваджень. Тобто, в цьому контексті можна ототожнювати певний різновид адміністративного процесу з репрезентуючою його однопорядковою групою адміністративних проваджень.

Щодо критеріїв такого поділу та видів адміністративного процесу (видів адміністративних проваджень) серед учених-процесуалістів немає спільної думки. Існують різноманітні підходи щодо градації адміністративного процесу залежно від окремих видів його проваджень.

Так, окремі автори залежно від мети та завдань виділяють чотири блоки адміністративних проваджень, а саме: нормотворчі, установчі, правозастосовні та контрольно-наглядові провадження. Деякі вчені всю адміністративно-проце­суальну діяльність поділяють на два види: адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну. Відомий учений-процесуаліст В.Д. Сорокін виділяє такі види адміністративних проваджень: з прийняття нормативних управлінських актів; з пропозицій та заяв громадян і звернень організацій щодо реалізації наданих їм прав у сфері управління; щодо організаційних справ у апараті державного управління; у справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління. О.В. Кузьменко пропонує ділити види адміністративних проваджень на дві групи: конфліктні і неконфліктні. С.Г. Стеценко ділить усі адміністративні провадження відносно трьох критеріїв: залежно від суб’єкта розгляду справ (ті, які реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації та ті, які реалізуються у діяльності судів); залежно від характеру адміністративної справи (юрисдикційні та неюрисдикційні); залежно від характеру врегульованості (звичайні та спрощені). Можливі класифікації адміністративних проваджень і щодо інших чинників.

У цілому наведені види класифікації адміністративних проваджень сприйнятні щодо їх змісту та мети. Кожна з них має право на існування, хоч і не є бездоганною та може викликати певні зауваження. Скажімо, не можна стверджувати, що контрольно-наглядові, реєстраційні чи юрисдикційні провадження не є правозастосовними, а процедурні провадження стосуються вирішення лише так званих справ позитивного змісту. Викликає певні зауваження і назва «юрисдикційні» провадження. Так, останнім часом у значення терміна «юрисдикція» почали вкладати більш широке розуміння, визначаючи його як юридично оформлене право уповноважених органів або їх посадових осіб здійснювати власні функції щодо певних об’єктів, структур, сфер, територій і т. ін.Можна погоджуватись із В.К. Колпаковим та О.В. Кузьменко щодо розуміння юрисдикції, як: 1) кримінального судочинства; 2) повноваження судів щодо вирішення будь-яких інших справ; 3) повноваження будь-яких органів або їх посадових осіб щодо вирішення спорів про право; 4) юридично оформленого права уповноважених органів або їх посадових осіб здійснювати свої функції щодо встановлених об’єктів, структур або сфер. Вони виділяють в адміністративній юрисдикції три види: адміністративно-регулятивну, адміністра-тивно-судочинну та адміністративно-деліктну. У цілому така класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень також цілком сприйнятна. Водночас можна зауважити, що адміністративно-судочинна діяльність збігається за окремими чинниками з адміністративно-деліктною, відрізняючись від останньої скоріше за суб’єктною ознакою.

Проте найчастіше в літературі все ж можна зустріти поділ адміністративних проваджень на *два види:* **юрисдикційні** та **неюрисдикційні** (останні називають ще *адміністративно-регулятивними*). Названі види адміністративного процесу здебільшого стосуються адміністративно-процесуальної діяльності уповноважених на те *суб’єктів публічної адміністрації* (частково – і судів – при розгляді ними підвідомчих їм справ про адміністративні правовпорушення), тобто вони переважно здійснюються у сфері публічного управління в процесі управлінської діяльності його суб’єктів (це, так би мовити, *публічно-управлінський*адміністратив­ний процес).

Водночас інтенсивний розвиток адміністративної юстиції в Україні, прийняття Кодексу адміністративного судочинства, створення та діяльність адміністративних судів спонукають сьогодні до виділення третьої важливої самостійної складової адміністративного процесу – **адміністративного судочинства** (це, так би мовити, *судовий адміністративний процес*).

Таким чином, на нашу думку, сьогодні в адміністративному процесі слід виділяти дві основні його складові:*публічно-управлінський*адміністративний процес (так би мовити, позасудову його частину) та *судовий* адміністративний процес (його судову частину).

Це найбільш типові види адміністративних проваджень щодо їх змісту, мети та функціонального призначення, проте далеко не всі. У цілому ж перелічити все розмаїття адміністративних проваджень досить складно.

**1.3 Система структурних елементів адміністративного провадження**

Адміністративне провадження інтегрує в собі сукупність складових частин, які у своїй взаємодії та певній послідовності (виникнення, зміни та припинення) сприяють здійсненню адміністративно-процесуальної діяльності щодо розгляду і вирішеня окремої адміністративної справи в межах даного провадження. Тобто, будучи частиною адміністративного процесу, адміністративне провадження саме складається з окремих структурних елементів, до яких мож­на віднести процесуальні *стадії*, процесуальні *етапи* та процесуальні *дії*.

*Зміст адміністративного провадження* становить сукупність здійснюваних на основі закону певних процесуальних дій, які опосередковуються в різноманітних процесуальних відносинах та відповідних юридичних результатах. Певну кількість таких послідовних процесуальних дій у межах окремих адміністративних операцій залежно від призначення, очікуваного результату та інших особ­ливостей зазвичай об’єднують у процесуальні стадії. Отже,**стадія** як частина адміністративного проваження – це *відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, логічно пов’язаних процесуальних дій, об’єднаних особливим завданням та певною метою щодо отримання визначеного юридичного результату, закріпленого у відповідних процесуальних документах*. Конкретні види, зміст та кількість процесуальних стадій залежать від специфіки певних адміністративних справ, властивих тому чи іншому виду адміністративного провадження.

Усю різноманітність процесуальних дій, які здійснюються в рам­ках окремих етапних операцій різних адміністративних проваджень, певною мірою умовно можна об’єднати в три узагальнювальні стадії :

– *початкову* (підготовчу), яка включає аналіз ситуації, підготовку відповідних документів або вироблення певного проекту, а також забезпечення умов прийняття певного управлінського рішення (акту);

– *основну* (центральну), пов’язану з прийняттям певного рішення та організацією його виконання;

– *заключну*, яка охоплює етап реалізації прийнятого рішення та контроль за правильністю його виконання і відповідністю результатів.

Деякі автори виділяють ще стадію *оскарження* (опротестування) прийнятого рішення як факультативну.

Водночас окремим видам адміністративних проваджень властиві свої специфічні стадії, які розрізняються за метою, колом учасників та характером здійснюваних у їх межах процесуальних дій. Вони завжди логічно пов’язані між собою і послідовно змінюють одна одну.

**Етапи** як складові процесуальних стадій становлять *сукупність окремих процесуальних дій, здійснюваних для досягнення проміжної мети певної стадії провадження*. Наприклад, початкова стадія може складатися з таких етапів, як порушення адміністративної справи; збір, обробка та аналіз необхідних документів; попередня оцінка доказів та ін. Певним етапам властиві свої безпосередні завдання і цілі, коло учасників та визначені процесуальні дії.

Окремі **процесуальні дії**, як найменший структурний елемент адміністративного провадження, його основа, учиняються в рамках певних **процесуальних процедур**, які нормативно визначають порядок здійснення таких дій для досягнення мети того чи іншого провадження у справі. Процесуальні дії наповнюють конкретним змістом ті чи інші проміжні етапи, а загалом – і зміст конкретного провадження. Це, наприклад, складення протоколу про адмі­ністративний проступок, ознайомлення порушника з його змістом, подання заяви, вилучення речових доказів тощо. Адміністративні процедури при цьому не є структурними складовими провадження. Вони здебільшого нормативно визначають абстрактний порядок здійснення окремих процесуальних дій незалежно від динамічних та часових чинників.

Отже, **структуру адміністративного процесу** утворює *сукупність різноманітних адміністративних проваджень*, які у свою чергу включають такі структурні складові, *як стадії, етапи та процесуальні дії*. Цей послідовний, логічний ланцюжок виглядає таким чином: *адміністративний процес – адміністративні провадження – стадії адміністративних проваджень – процесуальні етапи – процесуальні дії*.

**Лекція № 5**

Тема лекції:

**«Адміністративно-юрисдикційні провадження»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційних проваджень.**
	2. **Аналіз окремих адміністративно-юрисдикційних проваджень.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1 Загальна характеристика адміністративно-юрисдикційних проваджень**

Юрисдикційні провадження здебільшого стосуються розгляду і вирішення адміністративних справ, в основі яких лежить *суперечка про право, правовий конфлікт* (О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій визнають їх як конфліктні).

«Юрисдикція» – термін латинського походження, який має багатозначне тлумачення. Одним із них є визначення юрисдикції як установленої законом (чи іншим нормативним актом) сукупності повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб’єкта права стосовно їх правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. В окремих випадках цей термін ототожнюють також із судочинством, з підвідомчістю окремих справ тощо.

У процесі здійснення адміністративно-юрисдикційних прова­джень вирішуються адміністративні справи конфліктного характеру, пов’язані із застосуванням заходів адміністративного чи дисциплінарного примусу або з оскарженням громадянами чи юридичними особами неправомірних дій з боку органів публічної адміністрації, відбувається правовий захист порушених прав, виносяться рішення про відновлення порушеного стану та про застосування до винних осіб відповідних санкцій.

Юрисдикційні провадження характеризуються *значним колом органів та посадових осіб, уповноважених їх здійснювати*. Передусім це органи виконавчої влади та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування (разом – це так звані органи публічної адміністрації), громадські організації у випадках делегування їм юрисдикційних функцій, а також суди або судді одноособово. Органи виконавчої влади та їх посадові особи здійснюють адміністративно-юрисдикційні функції в процесі виконання своїх основних завдань і функцій виконавчо-розпорядчого, управлінського характеру. Водночас серед органів адміністративної юрисдикції функціонують формування, які утворюються спеціально для здійснення таких функцій (зокрема, це адміністративні комісії).

Особливе місце серед названих суб’єктів посідають *суди*. По-перше, місцеві суди сьогодні наділені широкими юрисдикційними повноваженнями щодо розгляду підвідомчих їм справ про адміністративні проступки, а також, як апеляційні інституції щодо оскарження постанов у подібних справах, винесених органами публічної адміністрації. По-друге, такі суди, як адміністративні, разом з іншими адміністративними судами здійснюють адміністра­тивне судочинство, в основі якого лежить оскарження неправо­мірних дій органів публічної адміністрації у відносинах їх з фізичними та юридичними особами. Тобто сфера адміністративної юстиції виступає частиною адміністративно-юрисдикційної сфери як більш широкого, узагальнюючого поняття.

У зв’язку з особливою специфікою конфліктних справ, необхідністю при цьому забезпечення реальних умов правового захисту законних прав і інтересів фізичних та юридичних осіб, юрисдикційні провадження порівняно з іншими потребують більш *детальної, чіткої регламентації* та *визначення належних процедур* здійснення окремих процесуальних дій.

Найбільш важливі етапи вчинення процесуальних дій у справі та кінцевий результат її вирішення в таких провадженнях потребують *прийняття відповідних рішень (правових актів)* та *закріплення їх у нормативно визначених процесуальних документах*.

У таких провадженнях інтенсивно проявляється принцип *змагальності сторін,* що зумовлює активну поведінку учасників цих проваджень, надання їм широких прав і можливостей доказувати свою правоту і правомірність своєї поведінки.

До групи *юрисдикційних проваджень* належать здебільшого такі провадження:

– дисциплінарне;

– за зверненнями (скаргами) громадян;

– у справах про адміністративні правопорушення;

– щодо застосування заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення;

– адміністративно-відновлювальне;

– виконавче та ін.

Розглянемо окремі з цих проваджень.

**1.2 Аналіз окремих адміністративно-юрисдикційних проваджень**

**Дисциплінарне провадження** визначається як *здійснювана у визначеному адміністративно-процесуальними нормами порядку діяльність компетентних органів (їх посадових осіб) щодо розгляду і вирішення справ про застосування дисциплінарних стягнень до порушників трудової чи службової дисципліни*.

Дисциплінарне провадження безпосередньо пов’язане із застосуванням *дисциплінарної відповідальності* як різновиду правової відповідальності, яка полягає у правовому обов’язку працівника (службовця) відповісти перед уповноваженим органом чи посадовою особою за вчинення дисциплінарного проступку і понести за це відповідне дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарна відповідальність є однією з досить поширених серед інших видів юридичної відповідальності. Вона реалізується, насамперед, через накладення на порушників певного дисциплінарного стягнення чи інших заходів дисциплінарного впливу. Такі дисциплінарні санкції застосовуються уповноваженими органами (їх посадовими особами) *у порядку підлеглості* у визначених правовими нормами межах і порядку.

Для різних категорій працівників і службовців установлені різні *види дисциплінарних стягнень*. Так, відповідно до ст. 147 КЗпП до працівника за порушення трудової дисципліни може бути застосовано тільки одне з таких загальноприйнятих дисциплінарних стягнень, як *догана і звільнення*. Щодо окремих категорій працівників застосовується більш широкий спектр дисциплінарних стягнень. Наприклад, щодо осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть застосовуватися такі дисциплінарні стягнення: усне зауваження, зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, звільнення з посади, пониження у спеціальному званні на один ступінь, звільнення з органів внутрішніх справ.

*Правовою основою* цього провадження здебільшого виступають норми адміністративного і трудового права, які містяться в різних правових джерелах, зокрема у Кодексі законів про працю України, в окремих законах (наприклад, у Законі України «Про державну службу»), дисциплінарних статутах (наприклад, у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ) та інших нормативно-правових актах про дисципліну. Таким чином, норми, що передбачають дисциплінарну відповідальність, містяться в декількох галузях законодавства (трудовому, виконавчому, адміністративному та ін.). Більшість уніфікованих положень дисциплінарної відповідальності, що визначаються нормами адміністративного процесуального права, торкаються внутрішньоорганізаційного характеру управлінських відносин, пов’язаних з проходженням державної та іншої публічної служби (у тому числі воєнізованої, патронатної та ін.); стосуються осіб, які перебувають на навчанні, а також осіб, що перебувають у місцях позбавлення волі. Раніше вказувалось на поліструктурний характер природи адміністративного процесу. Ілюстрацією цього і є адміністративно-процесуальна концепція дисциплінарної відповідальності.

Фактичною підставою для настання такої відповідальності є скоєння особою дисциплінарного проступку. Під *дисциплінарним проступком* розуміється протиправне, винне невиконання, неналежне виконання або порушення особою вимог трудової або службової дисципліни, яке тягне за собою накладення дисциплінарного стягнення у передбачених законом формах і порядку. Нерідко підставами для застосування дисциплінарної відповідальності служать матеріали про вчинення певними категоріями осіб (насамперед, військовослужбовцями, працівниками органів внутрішніх справ та ін.) окремих адміністративних правопорушень, які передаються компетентними органами відповідно до ст. 15 КУпАП за місцем проходження служби правопорушником. Аналіз правової природи таких підстав свідчить про категоріальну трансформацію у більшості випадків адміністративних проступків у дисциплінарні.

Порядок застосування дисциплінарних стягнень щодо окремих категорій працівників чи службовців визначається спеціальними нормативно-правовими актами, а саме – дисциплінарними статутами, положеннями про дисципліну в тих чи інших органах тощо.

Дисциплінарні стягнення накладаються уповноваженими на те посадовими особами у визначені *строки*. Такі заходи мають застосовуватись безпосередньо після виявлення проступку, але *не пізніше одного місяця* з дня його виявлення, не враховуючи при цьому часу звільнення працівника від роботи у зв’язку з тимчасовою непрацездатністю або перебуванням його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладено пізніше від *шести місяців з дня вчинення проступку* (для працівників органів внутрішніх справ такий строк визначено в один рік).

За вчинення дисциплінарного проступку накладається тільки *одне* дисциплінарне стягнення. Воно повинно відповідати тяжкості вчиненого проступку і ступеню провини особи. Стягнення оголошується наказом (розпорядженням) і повідомляється працівникові особисто (за власним підписом). Перед цим від нього береться пояснення в усному чи письмовому вигляді або ж проводиться службове розслідування. Якщо протягом року такого працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню, то він вважається таким, що його не має. За сумлінне ставлення до трудової дисципліни стягнення з такого працівника може бути знято достроково. Дострокове зняття стягнення може бути застосовано також і в порядку заохочення. Стягнення, накладене усно, вважається знятим після закінчення *місячного строку*. Протягом дії терміну дисциплі­нарного стягнення до працівника заходи заохочення не застосовуються.

***Провадження у справах за зверненнями (скаргами) громадян*** визначається положеннями Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

Під *зверненнями громадян* у цьому законі слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

*Пропозиція* (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

*Заява* (клопотання) – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

*Клопотання* – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

*Скарга* – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об’єднань громадян, підприємств, посадових осіб.

Як бачимо, в законі не передбачено диференційованого порядку розгляду і вирішення питань щодо різних категорій звернень громадян. Провадження щодо вирішення цих справ має уніфікований характер і тому розглядається нами комплексно. Варто також зауважити, що дане провадження стосується лише звернень громадян до адміністративних органів, органів місцевого самоврядування, різ­них установ та організацій, тобто тих, які розглядаються в адміністративному порядку. Звернення фізичних і юридичних осіб у фор­мі адміністративних позовів до судових органів розглядають і вирішують у порядку адміністративного судочинства, передбаченого КАСУ. Цей порядок буде розглянутий нами окремо.

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов’язковому прийняттю та розгляду.

*Не підлягають розгляду та вирішенню* *письмові звернення*:

– визнані *анонімними*, тобто такі, які не підписані авторами, без зазначення місця проживання, та такі, з яких неможливо встановити авторство;

– *повторні звернення* одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того самого питання, якщо перше вирішено по суті;

– звернення осіб, визнаних судом *недієздатними*;

– звернення, *подані з порушенням встановлених законом строків*.

Слід зауважити, що *скарга* на рішення, яке оскаржується, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня *протягом одного року з моменту його прийняття*, але *не пізніше одного місяця* *з часу ознайомлення* особи з прийнятим рішенням.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, установи і організації незалежно від форм власності, об’єднання громадян, підприємства, їх посадові особи зобов’язані об’єктивно і вчасно розглянути пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги громадян, перевірити викладені в них факти, прийняти рішення відповідно до чинного законодавства, забезпечити їх виконання і своєчасно повідомити громадян про наслідки розгляду їх звернень.

Відповідь за результатами розгляду звернень громадян в обов’язковому порядку дається тим органом, який отримав такі звернення і до компетенції якого входить їх вирішення, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов’язки.

Звернення громадян розглядаються і вирішуються у термін *не більше одного місяця від дня їх надходження*, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – *невідкладно, але не пізніше п’ятнадцяти днів від дня їх отримання*. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу чи організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особа, яка подала звернення. При цьому *загальний термін* вирішення питань, порушених у зверненні, *не може перевищувати сорока п’яти днів*. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством *пільги*, розглядаються *у першочерговому порядку*.

**Виконавче провадження** *становить собою сукупність дій уповноважених на те органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями, що підлягають виконанню*. Це провадження є опосередкованим різновидом юрисдикційних проваджень.

Основні положення, умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, визначає Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р.

Закон (ст. 3) містить перелік рішень, що підлягають примусовому виконанню Державною виконавчою службою (ДВС). До них, зокрема, належать:

– рішення, ухвали і постанови судів у цивільних та адміністративних справах;

– судові накази;

– вироки, ухвали і постанови судів у кримінальних справах та у справах про адміністративні делікти (у частині майнових стягнень);

– рішення інших суб’єктів розгляду справ про адміністративні делікти у випадках, передбачених законом;

– рішення, ухвали, постанови господарських та третейських судів;

– рішення Европейського Суду, іноземних судів і арбітражів у передбачених законом випадках;

– виконавчі написи нотаріусів;

– рішення комісій з трудових спорів та ін.

Законом передбачаються заходи примусового виконання рішень, до яких належать:

а) звернення стягнення на майно боржника;

б) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію та стипендію боржника;

в) вилучення у боржника і передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішеннях;

г) інші заходи, передбачені рішеннями.

Примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Мінюсту. Повноваження Державної виконавчої служби визначаються Законом України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. Згідно з цим законом примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці районних, міських, районних у містах відділів ДВС.
У примусовому виконанні таких рішень можуть брати участь і інші органи та посадові особи.

Законом (ст. 5) визначаються обов’язки й права державних виконавців.

До числа *учасників виконавчого провадження* та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, належать державні виконавці, сторони, представники сторін, експерти, спеціалісти та перекладачі. У необхідних випадках для проведення виконавчих дій державним виконавцем залучаються поняті, а також працівники органів внутрішніх справ, представники органів опіки та піклування, інших органів та установ у встановленому законом порядку.

Сторонами у виконавчому провадженні є стягувач і боржник.

У виконавчому провадженні виділяють, переважно, *три стадії*:

1) відкриття виконавчого провадження;

2) здійснення виконавчого провадження щодо окремих рішень;

3) закінчення виконавчого провадження.

***Провадження щодо застосування заходів адміністративного попередження*** (запобіжно-профілактичних заходів) не завжди має чітке документально-процесуальне вираження. Застосування окремих заходів цієї групи нерідко взагалі не має певного процесуального відображення — за винятком загальної правової регламентації випадків та повноважень окремих органів чи посадових осіб щодо їх застосування (це, наприклад, перевірка документів, обмеження руху транспорту та пішоходів, певні види огляду речей чи вантажу, обсервація, карантинні заходи тощо). В окремих випадках застосування згаданих заходів оформляється документально шляхом складення відповідних актів обстеження (перевірок), відміток у документах про проходження певних видів огляду (наприклад, технічного чи медичного), про проведення певних профілактичних заходів і перевірок (наприклад, офіційне застереження, проведення щеплення, пожтехмінімуму), заповнення відповідних анкет, декларацій та інших документів (наприклад, митної декларації) тощо.

В окремих випадках застосування заходів адміністративного попередження оформлюється процесуально разом із відповідним оформленням застосування заходів адміністративного припинення.

***Провадження щодо застосування заходів адміністратив-ного припинення*** можна визначити як *регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів та їх посадових осіб, пов’язану із застосуванням щодо окремих фізичних чи юридичних осіб заходів адміністративного припинення*. Це провадження, як правило, достатньо чітко нормативно урегульовано в різних нормативно-правових актах. Процесуальне оформлення застосування цих заходів здебільшого здійснюється шляхом складання відповідних актів або протоколів установленого зразка (наприклад, про тимчасове припинення експлуатації окремих об’єктів, про адміністративне затримання чи вилучення речей та документів та ін.), а також винесення відповідних постанов або приписів з метою усунення виявлених порушень чи інших недоліків із встановленням конкретних строків та виконавців (наприклад, приписи представників санітарної служби чи пожежного нагляду) та ін.

**Лекція № 6**

Тема лекції:

**«Провадження у справах про адміністративні правопорушення»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Поняття, загальні положення та принципи провадження у спрвах про адміністративні правопорушення.**
	2. **Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні првопорушення.**
	3. **Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення.**
	4. **Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**6.1. Поняття, загальні положення та принципи провадження у справах про адміністративні проступки**

Під ***провадженням у справах про адміністративні правопорушення*** розуміється *визначена адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів та посадових осіб, пов’язана з розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, винесенням по них законних і об’єктивних пос­танов та їх виконанням, а також вжиттям заходів щодо попередження правопорушень.*

Існують і інші визначення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, О.В. Кузьменко визначає таке провадження, як «нормативно врегульовану діяльність повноважних суб’єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень».С.Г. Стеценко підкреслює, що таке провадження – це регламентований законом порядок діяль­ності органів (посадових осіб) із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.На наш погляд, подіб­ні визначення дещо неточні, вони звужують межі й обсяг даного провадження.

Відомо, що провадження у справах про адміністративні правопорушення не завжди завершується прийняттям постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності, хоч таких постанов у даному провадженні абсолютна більшість. Чинне законодавство передбачає цілий ряд можливостей звільнення особи від адміністративної відповідальності, заміни адміністративної відповідальності іншими заходами впливу, зрештою – неможливості застосування такої відповідальності через різні обставини (наприк­лад, обставини, передбачені ст. 247 КУпАП). Отже, незважаючи на переважну більшість «санкційних» рішень у цих справах, підсумком такої юрисдикційної діяльності не завжди є винесення постанови про застосування адміністративного стягнення. Тому визначення даного провадження не можна обмежувати лише вказівкою на притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Провадженню у справах про адміністративні правопорушення, як різновиду адміністративного процесу, значною мірою притаманні властиві останньому родові ознаки. Проте таке провадження має і свої специфічні властивості, а саме:

1. Насамперед наявність у ньому особливого порядку розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, який досить детально врегульований нормами чинного вітчизняного законодавства. Ці норми сконцентровані передусім у розд. IV (глави 18–33) та V КУпАП.

2. Йому властиві визначені в законі свої специфічні процесуаль­ні дії та документи, які супроводжують його процесуальне оформлення.

3. Крім того, йому притаманна особлива мета та окремі специфічні принципи.

4. У його здійсненні бере участь велика кількість учасників, у тому числі лідируючих суб’єктів, переважна більшість з яких – органи виконавчої влади та їх посадові особи. Всі вони мають свій характерний, визначений законами, правовий статус.

5. Це провадження сприяє практичній реалізації не лише заходів адміністративної відповідальності, а й інших заходів адміністратив­ного примусу, насамперед, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки як різновиду заходів адміністративного припинення.

6. Слід враховувати також, що це провадження займає одне з основоположних місць у конфліктних провадженнях і в цілому в адміністративному процесі у вузькому, юрисдикційному його розумінні. За своєю специфікою, призначенням, змістом, категорією учасників, характером процесуальних дій та документів воно споріднене з провадженнями інших видів правової юрисдикції (кримінальної, дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративного судочинства та ін.).

Аналізуючи чинне адміністративно-деліктне законодавство, можна виокремити два види провадження у справах про адміністративні правопорушення: *звичайне* та *спрощене.*

*Звичайне* провадження здійснюється щодо більшості справ і передбачає здійснення цілого ряду адміністративно-процесуальних дій, у тому числі застосування заходів забезпечення такого провадження, складання протоколу про адміністративне правопорушення, збір письмових доказів, процесуальне оформлення розгляду справи та винесення по ній постанови та ін.

*Спрощене* провадження здійснюється у спрощеній формі. Воно здебільшого торкається застосування попередження або штрафу на місці (ст. 258 КУпАП). Оформлення попередження здійснюється шляхом вручення офіційного письмового попередження за встановленою формою, а інколи і в іншому встановленому законом порядку. При стягненні штрафу на місці вчинення правопорушення порушнику видається квитанція про його сплату встановленого зразка.

До адміністративних правопорушень, провадження у яких може здійснюватися у спрощеній формі, належать:

• правопорушення, пов’язані з порушенням правил поведінки в лісах (ст. 70, 73, 77 КУпАП);

• порушення правил використання об’єктів тваринного світу
(ч. 1 та 3 ст. 85 КУпАП);

• пошкодження зелених насаджень у населених пунктах
(ст. 153 КУпАП);

• порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107 КУпАП) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією;

• викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109 КУпАП);

• пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, куріння у вагонах приміських поїздів, куріння у невстановлених місцях у поїздах місцевого та далекого прямування, а також у метрополітені (ст. 110 КУпАП);

• пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння у невстановлених місцях цих суден (ст. 115 КУпАП);

• керування річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими в установленому порядку або такими, що не пройшли технічного огляду; перевищення водіями цих суден швидкос­ті руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків (ч. 1, 3, 5 ст. 116 КУпАП);

• викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116 КУпАП);

• порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, куріння у невстановлених міс­цях на річкових суднах (ч. 1, 3 ст. 117 КУпАП);

• безквитковий проїзд (ст.135 КУпАП) та ін.

Протокол не складається також у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки та відеозапису.

У випадках, коли порушник перелічених норм оспорює допущене порушення і заперечує накладене на нього адміністративне стягнення, складається протокол про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

*Завданням*провадження у справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об’єктивне з’ясування обставин кожної справи; вирішення її в точній відповідності із законом; забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням та виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

*Принципи* *провадження у справах про адміністративні правопорушення* – це основоположні засади, основні ідеї та правила, на яких ґрунтується здійснення цього провадження. Ці принципи збігаються з основними принципами адміністративного процесу в цілому (вони органічно і нерозривно між собою взаємопов’язані). До їх системи належать принципи:

*законності*; *об’єктивної (матеріальної) істини; офіційності (публічності)*; *відкритості (гласності)*; *охорони прав та інтересів особи і держави*; *рівності учасників процесу перед законом*; *відповідальності посадових осіб за належне ведення процесу*; *національної мови* (ведення провадження мовою корінного населення, можливість користування послугами перекладача); *двоступеневості* (можливість перегляду справи в другій, вищій інстанції); *змагальності сторін* (права і можливості сторін доказувати свою правоту); *гарантії та можливості захисту своїх прав та інтересів* у такому процесі (можливості *апеляції*, право *оскарження* рішення); *поєднання імперативності і диспозитивності*; *економічності, швидкості і простоти;* *широкої участі громадськості*; *презумпції невиннос­ті*; *безпосередності і незалежності у прийнятті рішення (постанови) у справі.*

Визначальний зміст більшості цих принципів розкривався нами раніше. Крім названих принципів провадженню у справах про адміністративні правопорушення притаманні і додаткові специфічні принципи, які накладають свій відбиток на характер змісту і прояву окремих процесуальних дій. Це, зокрема, принципи: *презумпції невинуватості особи, що притягається до адміністративної відповідальності* (особа вважається невинуватою доти, доки її вину не доведено в порядку, передбаченому законом); *наявності альтернатив* (можливості вибору певних варіантів – співзначний із принципом диспозитивності); *двоступеневості* (тобто, можливості перегляду справи на другому, вищому рівні); *обов’язковості виконання* *постанови* про накладення адміністративного стягнення та ін.

 У ст. 247 КУпАП названі *обставини, що виключають провадження у справі* про адміністративне правопорушення (тобто таке провадження не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю), а саме:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;

2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку;

3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;

4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;

5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;

6) скасування акта, який встановлює адміністративну відпові­дальність;

7) закінчення на момент розгляду справи строків давності накладення адміністративного стягнення (це відповідно – один, два та три місяці);

8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до відповідальності, постанови компетентного органу про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи, а також порушення по даному факту кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

*Нормативно-правовою основою* провадження у справах про адміністративні правопорушення служать, як уже згадувалось, адміністративно-процесуальні норми, які містяться здебільшого в розділах IV і V КУпАП, а також в інших нормативно-правових актах. Зокрема, це Митний кодекс України (розділ ХIХ, глави 58–62), законодавство по боротьбі з корупційними правопорушеннями, відомчі нормативні акти, передусім у вигляді інструкцій щодо такого провадження (наприклад, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті», затверджена Наказом Міністерства транспорту України від 23 грудня 2002 року № 911).

**1.2 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачені *заходи із забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення*. Застосування цих заходів досить чітко врегульовано ст. 259–267 глави 20 КУпАП.

До них кодексом віднесені *такі заходи*:

– доставлення порушника (ст. 259 КУпАП);

– адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП);

– особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП);

– вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП);

– тимчасове вилучення посвідчення водія (ст.265-1 КУпАП);

– тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265-2 КУпАП);

– тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб
(ст. 265-3 КУпАП);

– відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП).

У ст. 260 КУпАП сказано, що здійснення цих заходів допускається у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов’язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення. Розглянемо ці заходи детальніше.

*Доставлення порушника* може бути здійснено в міліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку працівником міліції, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником – *з метою* складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов’язковим, а також для встановлення особи порушника, якщо це неможливо зробити на місці вчинення правопорушення.

Правом доставлення порушника до відповідного службового приміщення, а також приміщення виконавчого органу сільської або селищної ради наділені також працівники лісової охорони, працівники Держпожнагляду, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних служб, посадові особи органів, які здійснюють нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, органів державного контролю за охороною і використанням тваринного світу, органів державного контролю за використанням та охороною земель, працівники служб охорони територій та об’єктів природно-заповідного фонду, працівники воєнізованої охорони, а також громадські інспектори охорони природи, рибоохорони, громадські мисливські та лісові інспектори.

Доставлення порушника має бути проведено *в якомога коротший строк.* Перебування доставленої особи у штабі громадського формування чи в приміщенні виконавчого комітету сільської або селищної ради *не може тривати більш як одну годину*, якщо не встановлено інше.

*Адміністративне затримання особи,* яка вчинила адміністративне правопорушення, полягає в короткочасному обмеженні особистої свободи порушника. Воно може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України, а саме: органами внутрішніх справ, прикордонної служби, посадовими особами воєнізованої охорони, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органами СБУ, посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Адміністративне затримання може тривати *не більш як три години.* У виняткових випадках, у зв’язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання, тобто особисте адміністративне затримання може мати *і* *більш тривалі строки.*

Так, осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України в необхідних випадках для встановлення особи і з’ясування обставин правопорушення може бути затримано *до трьох діб* з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк *до десяти діб* за санкцією прокурора, якщо правопоруш­ники не мають документів, що посвідчують їх особу.

Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, у необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з’ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження може бути затримано *до трьох діб* з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк *до десяти діб* за санкцією прокурора, якщо правопорушники не мають документів, що посвідчують їх особу.

Осіб, які вчинили дрібне хуліганство, насильство в сім’ї,
злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця чи образу їх, публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, порушили порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій або проявили неповагу до суду чи торгували з рук у невстановлених місцях, – може бути затримано *до розгляду справи* суддею або начальником (заступником начальника) органу внутрішніх справ.

Іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України, може бути затримано *до розгляду справи* суддею або посадовою особою органу Державної прикордонної служби.

Строк адміністративного затримання відраховується *з моменту доставлення порушника* для складення протоколу, а особи, яка була в стані сп’яніння, *з часу її витверезення.*

Про адміністративне затримання особи складається відповідний *протокол*. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, *негайно повідомляються її родичі*, а на її прохання – також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

*Особистий огляд і огляд речей* може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ і органів прикордонної служби, природоохоронних органів, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, а у випадках, прямо передбачених законами України, також і інших органів.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою *однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі.*

При вчиненні порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, а також працівники міліції, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України можуть провадити в установленому порядку *огляд транспортних засобів*.

Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, *у присутності особи*, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей *складається протокол або про це робиться відповідний запис* у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

*Вилучення речей і документів* провадиться посадовими особами органів державної контрольно-ревізійної служби, державної податкової служби, виконавчої служби у сфері захисту прав споживачів та органів, правомочних здійснювати адміністративне затримання та особистий огляд і огляд речей. Вилученими можуть бути *лише речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об’єктом правопорушення*, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку *конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують*. Вилучені в особи державні нагороди після розгляду справи підлягають поверненню законному володільцеві. Вилучені самогон та інші міц­ні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню працівниками міліції.

Про вилучення речей і документів *складається протокол або робиться відповідний запис* у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або про адміністративне затримання.

При вчиненні адміністративних правопорушень, пов’язаних з порушеннями правил придбання, використання, зберігання та іншого обігу вогнепальної, газової, холодної та пневматичної зброї, електрошокових пристроїв та інших спеціальних засобів само­оборони працівник міліції, а в окремих випадках і посадова особа прикордонної служби має право їх вилучити.

*Тимчасове вилучення посвідчення водія* може застосовуватися працівниками ДАІ у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами. Посвідчення водія вилучається до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але *не більше ніж на три місяці* з моменту такого вилучення. На цей час водієві видається *тимчасовий дозвіл на право керування* транспортними засобами. Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Таке звернення особи є обов’яз­ковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення.

За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата.

*Тимчасове затримання транспортних засобів* здійснюється працівниками ДАІ шляхом блокування транспортного засобу або доставлення його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, в тому числі за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора. Таке затримання провадиться у разі вчинення водієм порушення правил експлуатації транспортних засобів, керування транспортними засобами у стані сп’яніння або без відповідних документів, правил перевезення небезпечних вантажів або в разі незаконного перевезення територією України іноземців та осіб без громадянства. Про тимчасове затримання транспортних засобів робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення. Транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але *не більше трьох днів* з моменту такого затримання. Після закінчення цього строку особа має право звернутися за отриманням тимчасово затриманого транспортного засобу. Таке звернення особи є обов’язковим для його виконання. За подання такого звернення та повернення особі тимчасово затриманого транспортного засобу *не може стягуватися плата*.

*Тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб* провадиться працівниками ДАІ у разі експлуатації транспортного засобу, що має несправності гальмової системи, рульового управління, тягово-зчіпного пристрою чи має інші технічні несправності, з якими його експлуатація забороняється, або переобладнаний з порушенням відповідних правил, норм і стандартів, або є таким, що своєчасно не пройшов державного технічного огляду.

У разі експлуатації транспортного засобу під час надання послуг з перевезення пасажирів або вантажів без відміток у дорожньому листі про проходження щозмінного передрейсового медичного огляду та перевірку технічного стану транспортного засобу, без посвідчення водія відповідної категорії, а також направлення в рейс одного водія при здійсненні пасажирських перевезень на автобусний маршрут протяжністю понад п’ятсот кілометрів працівник ДАІ тимчасово вилучає ліцензійну картку на транспортний засіб. Про тимчасове вилучення талона або ліцензійної картки *складається відповідний акт*.

*Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції* провадиться щодо осіб, які керують вказаними транспортними засобами і щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або під впливом лікарських препаратів. Такі особи підлягають відстороненню їх від керування транспортними засобами та оглядові на стан сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів. Такий *огляд проводиться з використанням спеціальних технічних засобів працівником міліції у присутності двох свідків*. У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду в такому порядку або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в спеціально визначених для цього закладах з охорони здоров’я. Медичний огляд та складення висновку за його результатами проводиться *в присутності працівника міліції* *не пізніше двох годин* з моменту встановлення підстав для його здійснення. Кожний випадок такого огляду в закладі охорони здоров’я *реєструється*. Огляд, проведений з порушенням вказаних вимог, вважається *недійсним*.

Вищеперелічені заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть бути оскаржені заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

**1.3 Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Чинне законодавство, зокрема КУпАП, визначає правове положення окремих *учасників* провадження у справах про адміністратив­ні правопорушення. Для їх характеристики можна застосувати загальні критерії ознак і особливостей суб’єктів адміністративного процесу в цілому. Відповідно, роль і призначення, зміст і обсяг повноважень їх участі в такому провадженні різні. Їх також можна поділити на кілька груп, зокрема це:

1. Компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні рішення у справі.

2. Зацікавлені суб’єкти, що мають у справі особистий інтерес.

3. Особи і органи, що сприяють здійсненню такого провадження.

До *компетентних органів і посадових осіб, наділених правом приймати владні рішення у справі,* насамперед, слід віднести органи (їх посадові особи), уповноважені здійснювати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, складати протоколи про адміністративні правопорушення, збирати докази та вчиняти інші первинні процесуальні дії, пов’язані зі збором матеріалів та підготовкою справи до розгляду. Вони, зокрема, вказані в ст. 255 КУпАП. Це здебільшого посадові особи правоохоронних органів, інших органів публічної адміністрації та представники уповноважених на те громадських формувань. До цієї категорії суб’єктів належать і органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Їх перелік та підвідомчість їм для розгляду справ про адміністративні правопорушення вказані в розділі III КУпАП (ст. 213 – 244-15). Одними з основних суб’єктів цього виду адміністративної юрисдик­ції як за якісними, так і за кількісними критеріями є суди – (ст. 221 КУпАП) та органи внутрішніх справ (ст. 222 КУпАП).

До *зацікавлених суб’єктів, що мають у справі особистий інтерес*, належать особи, що притягаються до адміністративної відповідальності, потерпілий та його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати).

*Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності*, передбачає ст. 268 КУпАП. Серед них, насамперед, це право ознайомлюватися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, користуватися послугами перекладача, знати про місце і час розгляду справи та бути присутньою при розгляді справи та ін. При розгляді справ про окремі правопорушення (ст. 44, 51, 146, 160, 173, 178 КУпАП та ін.) присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є *обов’язковою.*

Відповідно до ст. 269 КУпАП *потерпілим* у справі є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Потерпілий має право ознайомлюватися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову в справі про адміністративне правопорушення. Його також може бути опитано як свідка.

*Законні представники* (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) представляють інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, які є неповнолітніми або особами, що через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення. Вони також мають право ознайомлюватися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу (ст. 270 КУпАП).

У розгляді справи можуть брати участь *адвокат* або *інший фахівець у галузі права*, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Такі особи мають право ознайомлюватися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка їх запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законодавством.

До *осіб і органів, що сприяють здійсненню такого провадження*, належать свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті.

Як *свідок* у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по даній справі. Свідок зобов’язаний з’явитися на виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання (ст. 272 КУпАП).

*Експерт* призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Він зобов’язаний з’явитися на виклик і дати об’єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право ознайомлюватися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку, з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім при розгляді справи (ст. 273 КУпАП).

Участь у справі *спеціалістів*, їх роль і правовий статус у даному адміністративному провадженні чинним законодавством на даний час майже не визначена або ж визначена нечітко. На певних процесуальних стадіях як такі можуть залучатися медичні працівники (наприклад, під час проведення медичного огляду водіїв на стан сп’яніння), технічні спеціалісти, фахівці фото- та відеозйомок тощо.

*Перекладач* призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Перекладач зобов’язаний з’явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад (ст. 274 КУпАП).

Потерпілим, свідкам, експертам і перекладачам відшкодовуються у встановленому порядку витрати, що їх вони зазнали у зв’язку з явкою в орган (до посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. За цими особами зберігається у встановленому порядку середній заробіток за місцем роботи за час їх відсутності у зв’язку з явкою в орган (до посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

У випадках проведення окремих процесуальних дій (наприклад, під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адмінстративні проступки, зокрема, особистого огляду затриманого чи огляду речей) компетентними суб’єктами для засвідчення певного факту, його змісту та результатів можуть залучатися незацікавлені фізичні особи – *поняті*. Своїми підписами вони повин­ні ствердити певні факти чи результати здійснення окремих процесуальних дій.

**1.4 Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення**

Для провадження у справах про адміністративні правопорушення, як і в цілому для адміністративного процесу, властива певна *стадійність*, тобто наявність системи взаємопов’язаних, послідовно здійснюваних дій, виражених у певних рішеннях та відповідних процесуальних документах. Певна кількість таких послідовно здійснюваних процесуальних дій щодо даного провадження залежно від призначення, результату та інших особливостей об’єднується в окремі стадії і становить зміст такого провадження. Отже, *стадія –* це відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов’язаних процесуальних дій, об’єднаних найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату, закріплена у відповідному процесуальному рішенні.

Здебільшого в адміністративно-правовій літературі виділяють **чотири основні стадії** даного провадження, а саме: *а*) *порушення справи* *про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування;* *б*) *розгляд справи по суті та винесення по ній постанови;* *в*) *перегляд справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови у справі; г*) *виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.* Розглянемо їх детальніше.

*Порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування –* початкова стадія провадження, змістом якої є комплекс першочергових, поетапних процесуальних дій, пов’язаних із:

– виявленням факту адміністративного правопорушення;

– застосуванням окремих заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення з метою встановлення особи правопорушника та обставин правопорушення;

– складанням протоколу про адміністративне правопорушення;

– встановленням свідків, потерпілих у справі;

– збиранням, дослідженням та попередньою оцінкою доказів та інших фактичних обставин у справі;

– первинною юридичною кваліфікацією скоєного тощо.

Слід зауважити, що КУпАП не передбачає спеціальної процесуальної дії та процесуального документа, пов’язаного з фактом порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення. Відсутнє законодавче визначення і строків попереднього адміністративного розслідування у таких справах. Це, на наше переконання, є певною прогалиною чинного законодавства. Як правило, ряд процесуальних строків пов’язаний саме з моментом порушення такого провадження. Цього потребує і правозастосовна практика (скажімо, можна зумисне утримувати протокол про адміністративне правопорушення та інші матеріали справи без надсилання їх до розгляду протягом місяця і більше). У практичній діяльності початком порушення провадження у справі про адміністратив­не правопорушення, як правило, вважається *дата складення протоколу про адміністративне правопорушення*.

Протокол про адміністративне правопорушення мають право складати спеціально уповноважені на те посадові та інші особи відповідно до ст. 255 КУпАП. Здебільшого це працівники правоохоронних органів, різних державних інспекцій та контрольно-наглядових органів, уповноважені представники громадських формувань, а також органи та їх посадові особи, яким надано право роз­глядати і вирішувати справи про ті чи інші адміністративні правопорушення по суті.

Ст. 256 КУпАП передбачає відомості, які вказуються в протоколі про адміністративне правопорушення і служать його змістом. Вони торкаються описання дати, місця, події правопорушення, його свідків, відомостей про порушника, а також потерпілих, характеру матеріальної шкоди, відомості про свідків правопорушення та ін. У протоколі слід обов’язково зазначати факт роз’яснення правопорушнику його прав відповідно до ст. 268 КУпАП, а також обставини, що пом’якшують та обтяжують відповідальність (що доцільно було б законодавчо закріпити в даній статті).

Отже, протокол про адміністративне правопорушення є єдиним невід’ємним процесуальним документом, що служить процесуальною підставою для розгляду справи про адміністративне правопорушення у звичайному провадженні. Інші доку­менти можуть бути лише додатком до такого протоколу.

При здійсненні правопорушення групою осіб протоколи складаються на кожного порушника окремо. При одночасному вчиненні особою протиправних дій, що містять склади декількох різних правопорушень, щодо неї складаються протоколи про кожне з вчинених правопорушень.

**Доказами**у справі про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (службова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність данної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративні правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Завершується дана стадія здебільшого передачею матеріалів справи для розгляду і вирішення справи по суті з урахуванням підвідомчості. У більшості випадків справи, розслідування яких проводилося співробітниками певного органу, спрямовуються керівнику (заступнику керівника) цього органу, який приймає рішення про подальший хід справи. Якщо ж посадова особа, що склала протокол про адміністративне правопорушення, уповноважена розглядати справу по суті, то вона самостійно приймає відповідне рішення у справі.

*Розгляд справи по суті та винесення по ній постанови* є централь­ною стадією провадження. Реалізація цієї стадії, як правило, передбачає такі *етапи*: підготовку справи до розгляду; попередній аналіз зібраних матеріалів та з’ясування інших обставин у справі; розгляд справи та прийняття у ній рішення (постанови) по суті; доведення постанови у справі до відома адресатів.

Загальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення постанов у них визначається ст. 276 – 286 КУпАП.

Як правило, справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито *за місцем вчинення правопорушення*. Окремі справи щодо порушень безпеки дорожнього руху можуть розглядатись також за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання правопорушника.

Загальний *строк розгляду справ* про адміністративні правопорушення визначається ст. 277 КУпАП *протягом 15 днів* з дня одер­жання матеріалів справи. Справи про окремі правопорушення розглядаються і в *більш стислі строки* (наприклад, справи про дрібне хуліганство, злісну непокору працівнику міліції розглядаються протягом доби, про дрібне розкрадання – у п’ятиденний строк тощо).

Раніше згадувалось, що справи про адміністративні правопорушення уповноважені розглядати органи та посадові особи, визначені у розділі III КУпАП. До них належать: адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських рад; виконавчі комітети таких рад; органи внутрішніх справ; суди (судді); уповноважені на те посадові особи окремих органів виконавчої влади та різних державних інспекцій і контрольно-наглядових органів (усього понад 40 різних суб’єктів).

У процесі розгляду справи уповноважений орган чи посадова особа *зобов’язана з’ясувати ряд обставин,* передбачених ст. 280 КУпАП, зокрема: чи було вчинено адміністративне правопорушення; чи винна дана особа в його вчиненні; чи підлягає вона адміністративній відповідальності; чи є обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність; чи заподіяно майнову шкоду; чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з’ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Дана стадія завершується винесенням відповідної *постанови у справі* про адміністративне правопорушення, яка повинна містити визначені законом дані, а саме: найменування органа (посадової особи), що виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення. Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи (якщо таке вилучення проводилося), а також вказівку про порядок і строк її оскарження. У визначених КУпАП випадках у такій постанові може також міститись одночасне рішення повноважного органа щодо питання про відшкодування винним майнової шкоди із зазначенням її розміру та порядку і строку її відшкодування (ст. 283 КУпАП).

У справі про адміністративне правопорушення може бути винесено *одну з таких постанов*:

– про накладення адміністративного стягнення (з урахуванням положень ст. 33 – 38 КУпАП);

– про застосування заходів впливу до неповнолітніх, передбачених ст. 24-1 КУпАП;

– про закриття справи (з урахуванням положень ст. 247 та ч.2 ст. 284 КУпАП, а також інших альтернатив адміністративній відповідальності).

Постанова у справі оголошується негайно після завершення розгляду справи, а її копія *протягом трьох днів* вручається під розпис­ку або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається чи висилається потерпілому на його прохання.

Оголошенням постанови у справі про адміністративне правопорушення закінчується стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення.

*Перегляд справи у зв’язку з оскарженням або опротестуванням постанови у справі* є стадією *факультативною* (тобто, не завжди обов’язковою). Ця стадія охоплює такі *етапи*:

– оскарження або опротестування постанови у справі;

– перегляд справи таперевірка законності винесеної постанови;

– прийняття рішення по суті оскарження чи опротестування;

– доведення прийнятого рішення до відома зацікавлених осіб.

Отже, *у процесі даної стадії* перевіряється законність та обґрунтованість винесеної постанови, а також дотримання установленого законом порядку адміністративного провадження в цілому, усуваються допущені порушення, забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу.

Постанову в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим у порядку, визначеному законом (ст. 288 КУпАП), *протягом десяти днів* з дня винесення постанови. В разі пропуску цього строку з поважних причин його за заявою особи може бути поновлено.

Постанову в справі про адміністративне правопорушення також може бути *опротестовано* прокурором.

Подання у встановлений строк скарги чи принесення прокурором протесту *зупиняє виконання постанови* про накладення стягнення до розгляду скарги, *за винятком постанов* про застосування попередження, адміністративного арешту, а також у випадках стягнення штрафу на місці.

Скарга і протест прокурора на постанову в справі про адміністративне правопорушення розглядаються правомочними особами в *десятиденний строк* з дня їх надходження.

*Результатом розгляду* *скарги або протесту* на постанову може бути *одне з таких рішень*:

– залишення постанови без зміни, а скарги або протесту без задоволення;

– скасування постанови і надсилання справи на новий розгляд;

– скасування постанови і закриття справи;

– зміна заходу стягнення з тим, однак, щоб воно не було посилено.

*Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення* є заключною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Її суть полягає в кінцевій реалізації винесеної у справі постанови (у більшості випадків – про накладення адміністративного стягнення).

Порядок та процедури виконання постанов про накладення різних адміністративних стягнень детально регламентовано в розділі V КУпАП (ст. 298–330).

Слід мати на увазі, що постанови про накладення адміністратив­них стягнень майнового характеру (у тому числі оплатного вилучення, конфіскації, штрафу в разі несплати його в установ­лений строк та ін.) виконуються *державними виконавцями* в уста­новленому законом порядку.

У Кодексі закріплено *принцип обов’язковості виконання* таких постанов для державних та громадських органів, інших організацій, посадових осіб та громадян. Установлено *давність виконання постанов* про накладення адміністративних стягнень. Така постанова не підлягає виконанню, якщо її *не було звернуто до виконання* *протягом трьох місяців з дня винесення*. В разі зупинення виконання постанови або відстрочки її виконання у передбачених законом випадках перебіг строку давності зупиняється.

**Лекція № 7**

Тема лекції:

**«Адміністративно-регулятивні (неюрисдикційні) провадження»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Загальна характеристика та види адміністративно-регулятивних (неюрисдикційних) проваджень.**
	2. **Аналіз окремих адміністративно-регулятивних (неюрисдикційних) проваджень.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1 Загальна характеристика та види адміністративно-регулятивних (неюрисдикційних) проваджень**

*Адміністративно-регулятивні (неюрисдикційні) провадження* стосуються вирішення справ позитивно-творчого, оперативно-розпорядчого характеру і мають *регулятивне (процедурне)* призначення. Тому їх нерідко називають ще *адміністративно-процедур-ними,* хоч це не зовсім логічно, тому що самі по собі процедури характерні для будь-яких проваджень, у тому числі і для юрисдикційних та неюрисдикційних проваджень.

Особливістю адміністративно-регулятивних проваджень є те, що в їх основі лежить вирішення *справ позитивного характеру*, тобто *безконфліктних*, *не пов’язаних із суперечкою про право* та необхідністю відновлення порушених прав і застосування примусових заходів. Першочерговим *призначенням* таких проваджень є забезпечення в ході адміністративно-процесуальної діяльності реалізації громадянами та іншими фізичними і юридичними особами своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічного управління, створення належних умов для функціонування органів публічної адміністрації, виконання ними визначених їм управлінських завдань. Предметом такої діяльності є індивідуально-конкретні адміністративні справи безконфліктного характеру, пов’язані здебільшого з організацією повсякденної роботи органів публічної адміністрації та задоволенням різноманітних законних інтересів і потреб фізичних та юридичних осіб з боку органів публічної адміністрації. Відповідно, досить важливим для даної групи адміністративних проваджень є їх *організаційно-регулятивне* призначення.

*Основними лідируючими суб’єктами* неюрисдикційних проваджень, насамперед, органи виконавчої влади (їх посадові особи) та інші органи публічної адміністрації.

Слід зауважити, що серед інших видів адміністративних проваджень це найбільш численна група проваджень.

До групи *регулятивних (неюрисдикційних) адміністративних проваджень* можна віднести *такі провадження*:

– нормотворче (з прийняття та упорядкування нормативних управлінських актів);

– дозвільно- ліцензійне;

– реєстраційне;

– сертифікаційне;

– контрольно-наглядове;

– з укладання адміністративних договорів;

– установче;

– приватизаційне;

– заохочувальне;

– кадрове;

– пенсійне;

– конкурсно-атестаційне;

– щодо вирішення екологічних, земельних, фінансово-податко­вих, митних та інших справ;

– з діловодства та ін.

Коротко схарактеризуємо окремі з названих проваджень.

**1.2 Аналіз окремих адміністративно-регулятивних (неюрисдикційних) проваджень**

**Нормотворче провадження** можна визначити як *урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів (їх посадових осіб) з підготовки та прийняття нормативних управлінських актів*.

Як уже зазначалося, адміністративний процесс охоплює не тільки різноманітну правозастосовну процесуальну діяльність органів публічної адміністрації, але включає також і правотворчу діяльність цих суб’єктів. Цим, зокрема, адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичного процессу. Повноваженнями щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів органи публічної адміністрації наділені здебільшого з метою оперативного реагування на різні життєві ситуації, забезпечення ефективної організації належного виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій, якщо такі відносини не урегульовані законами, а нерідко з метою деталізації та конкретизації відповідних законодавчих актів. Без сумніву, така нормотворча процесуальна діяльність повинна здійснюватися за визначеними юридичними процедурами, в межах певного правового порядку та відповідних повноважень.

Нагадаємо, що під нормативними управлінськими актами розуміється такий вид правових актів управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми – загальні правила регулювання однотипних відносин у певній сфері публічного управління, розраховані на багаторазове застосування в усіх передбачених ними випадках. За допомогою таких актів визначаються різні правила поведінки, права та обов’язки фізичних та юридичних осіб, відповідальність окремих суб’єктів права, певні адміністративно-правові режими тощо.

*Суб’єктами нормотворчих проваджень,* насамперед, є уповноважені на те *органи виконавчої влади* та їх посадові особи. До них, зокрема, належать:

– Кабінет Міністрів України (приймає постанови та розпорядження);

– Рада міністрів Автономної Республіки Крим (приймає постанови та розпорядження);

– Центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети та ЦОВВ зі спеціальним статусом (видають накази, інструкції, правила та інші акти);

– місцеві державні адміністрації та їх керівники (приймають рішення та видають розпорядження).

Крім цього, суб’єктами такого провадження є також Президент України (видає укази та розпорядження); інші органи державної влади (це, зокрема, їх діяльність щодо прийняття внутрівідомчих нормативних актів); керівники державних підприємств, установ та організацій (видають накази, правила, розпорядження); органи місцевого самоврядування (приймають відповідні рішення).

Слід зауважити, що компетенція вищеназваних суб’єктів щодо прийняття нормативних управлінських актів закріплена в *різних нормативно-правових актах.* Зокрема, Конституція України визначає компетенцію щодо цього Президента України (ст. 106) та Кабінету Міністрів України (ст. 117 Конституції, а також Закон України «Про Кабінет Міністрів України»); окремі закони та укази Президента України визначають компетенцію центральних та місцевих органів виконавчої влади (зокрема, це Закон України «Про місцеві державні адміністрації», 1999 р., Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади», 1996 р. та ін.). Повноваження з прийняття нормативних управлінських рішень органами місцевого самоврядування встановлюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», 1997 р. та ін.

На сьогодні відповідний уніфікований нормативно-правовий акт щодо процедури підготовки та прийняття нормативних управ­лінських актів поки що відсутній. Існують лише загальні положення відносно цього в окремих законах або інших внутрішньосистемних нормативних актах. Так, наприклад, ст. 51 – 53 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. визначають загальні процедури підготовки проектів актів уряду, їх прийняття та набрання ними чинності.

Нормотворчому провадженню, як і будь-якому іншому провадженню, властива наявність певних стадій та етапів відповідних процесуальних дій. В адміністративно-правовій літературі відсутня єдність щодо визначення кількості та обсягу стадій і етапів такого провадження. З урахуванням окремих уточнень можна виокремити таку *систему стадій нормотворчого провадження*, запропоновану О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржієм:

*–* підготовка проекту нормативного акта;

– прийняття нормативного акта;

– реєстрація нормативного акта;

– набрання чинності нормативного акта (вступ його в дію);

– оскарження або опротестування нормативного акта(стадія факультативна).

Названі стадії включають відповідні етапи. Розглянемо їх детальніше.

Стадія *підготовки проекту нормативного акта* охоплює такі етапи, як з’ясування необхідності та доцільності прийняття того чи іншого нормативного акта на основі певної управлінської ситуації чи окремих юридичних фактів, тобто його *ініціювання*, *прийняття рішення про підготовку проекту* управлінського акта та *створення робочої групи* щодо цього, а також саму *підготовку проекту* нормативного акта. Нерідко ця стадія може включати і такий важливий етап підготовки проекту управлінського акта, як здійснення його *експертизи*.

Підготовка проектів нормативних актів здійснюється на основі перспективних планів з цих питань суб’єкта нормотворчого процесу або за ініціативою окремих органів державної влади (їх посадових осіб) чи певних, зацікавлених у тому юридичних або фізичних осіб. Так, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени уряду, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Ініціювати підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України може також Президент України.

Таким чином, початковим етапом першої стадії нормотворчого процесу є *прийняття рішення про підготовку проекту нормативного акта*.

Наступний етап цієї стадії включає процесуальні дії, що стосуються здебільшого *створення робочої групи* з підготовки проекту нормативного акта та саму *підготовку тексту* такого проекту. До складу таких груп включаються відповідальні працівники нормотворчого органу, представники відповідних органів влади, інших державних органів та установ, а також можуть залучатися науковці, фахівці, представники громадськості, окремі громадяни. Так, проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. До підготовки таких проектів можуть залучатися народні депутати, науковці та інші фахівці за їх згодою. Проекти урядових актів реєструються Секретаріатом Кабінету Міністрів і вносяться до бази даних електронної комп’ютерної мережі. Проекти актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення та визначають права й обов’язки громадян, підлягають *попередньому оприлюдненню*. Таке оприлюднення може відбуватися, зокрема, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів. У підготовці проектів урядових актів беруть участь відповідні юридичні служби, зокрема Міністерство юстиції України. В окремих випадках підготовці проекту нормативно-правового акта може передувати розроблення відповідної теоретико-правової *концепції*.

Водночас, як правильно зауважують І.П. Голосніченко та
М.Ф. Стахурський, сьогодні в Україні проекти нормативних актів органів виконавчої влади або відомості про наміри їх підготовки майже не оприлюднюються.

Наступними етапами роботи над підготовкою проекту нормативно-правового акта є його *узгодження* з усіма зацікавленими сторонами та проведення його правової *експертизи* відповідними компетентними органами.

Стадія *прийняття нормативно-правового акта* включає етапи *обговорення* його проекту та відповідної процедури його *затвердження*. Якщо така процедура вимагає колегіального прийняття, то воно відбувається шляхом голосування більшістю голосів. Так, відповідно до закону постанови та розпорядження приймаються на засіданнях уряду шляхом голосування більшістю голосів від його посадового складу. Якщо проект рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу КМУ і за цей проект проголосував Прем’єр-міністр України, то рішення вважається прийнятим. Засідання уряду оформлюється протоколом. Схвалений проект нормативного акта візується Першим віце-прем’єр-міністром, віце-прем’єр-міністром (згідно з розподілом функціональних повноважень) і подається для підписання Прем’єр-міністром. Після підписання акта КМУ внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі виправлення орфографічних і стилістичних помилок, допускається лише на засіданнях уряду в зазначеному вище порядку.

Затвердження проектів нормативних актів у інших органах виконавчої влади та місцевого самоврядування відбувається після їх попереднього узгодження, обговорення, можливої експертизи та доопрацювання і внесення відповідних змін.

*Реєстрація нормативно-правових актів* здійснюється відповідно до ст. 117 Конституції України та Указу Президента України від 03.10.1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», а також згідно з Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженого постановою уряду від 28.12.1992 р. Така реєстрація здійснюється здебільшого Міністерством юстиції України та його територіальними підрозділами.

Стадія державної реєстрації включає такі етапи, як проведення *правової експертизи* нормативно-правового акта; *прийняття рішення* про його державну реєстрацію або про відмову у цьому; *занесення нормативно-правового акта до Єдиного державного реєстру* нормативно-правових актів.

Згідно зі згаданим вище Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів *підставами для відмови* у реєстрації такого акта насамперед є:

– невідповідність його Конституції та законам України; випадки порушення чи обмеження таким актом прав, свобод чи законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій або покладання на них не передбачених законодавством обов’язків;

– вихід за межі компетенції органа, що його видає;

– невід­по­відність вимогам законодавтсва про мови;

– невідпо­відність установленому порядку ведення діловодства та ін.

Заключною стадією нормотворчого провадження є стадія *набрання чинності нормативного акта (вступ його в дію)*. Це забезпечується здебільшого шляхом *обнародування (офіційного оприлюднення)* нормативного акта або доведення його змісту до відома виконавців та зацікавлених осіб в інший спосіб. Відповідно до Указу Президента України «Про порядок офіційного обнародування нормативно-правових актів і введення в дію» від 10.06.1997 р. – закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України *не пізніше ніж у 15-денний термін* після їхнього прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають обнародуванню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. В окремих випадках такі акти можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення та радіомовлення. Опублікування нормативно-правових актів у інших друкованих виданнях мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти набувають чинності *через десять днів* після їх державної реєстрації, якщо в них не передбачений інший термін уведення їх у дію. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності *з дня їх офіційного опублікування*, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублі­кування. У випадках, передбачених законом, постанови уряду або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності. Розпорядження КМУ набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо в них не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Постанови Кабінету Міністрів України публікуються в Офіцій­ному віснику України. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються також шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті уряду.

Порядок підготовки і прийняття розпоряджень керівників місцевих органів виконавчої влади детально визначено в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою уряду 11.12.1999 р.

Стадія *оскарження або опротестування нормативного акта* є факультативною*.* Відповідно до чинного законодавства, зокрема
ст. 55 Конституції України, Кодексу України про адміністративне судочинство, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Так, дія окремих актів Кабінету Міністрів України може бути призупинена Президентом України з подальшим оскарженням їх у Конституційному Суді України. Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється, зокрема, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

**Дозвільно-ліцензійні провадження** пов’язані з наданням фізич­ним та юридичним особам уповноваженими на те суб’єктами відповідних дозволів, ліцензій, сертифікатів щодо різноманітних об’єктів та видів діяльності. Тобто, ці провадження здебільшого стосуються певної діяльності, специфіка здійснення якої завжди потребує спеціального дозволу.

В адміністративно-правовій літературі під ***дозвільною системою*** розуміють *особливий порядок виготовлення, придбання, зберіган­ня, перевезення, обліку і використання об’єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в’їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації та функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передбачає обов’язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів*.

До основних дозвільних документів дозвільної системи належать *спеціальний дозвіл*, *ліцензія* та *сертифікат*.

*Спеціальний дозвіл* – це документ державного зразка, який надає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об’єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в’їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації та функціо­нування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності.

*Ліцензія* – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних вимог.

*Сертифікат* – це свідоцтво, що засвідчує якість фактично поставленого товару і його відповідність певним контрактним вимогам, містить характеристику товару або підтверджує відповідність його якості певним стандартам або технічним умовам замовлення. Сертифікат надає право на реалізацію або використання відповідного товару. Видається спеціально уповноваженими на те органами як у країні експорту, так і імпорту.

Зважаючи на принципову зміну характеру і змісту публічно-управлінських відносин між державою (в особі її органів вико­навчої влади) та громадянами, можна взяти за основу визначення поняття *дозвільного провадження*, яке дає професор О.В. Кузь­менко, а саме: – *це регламентована адміністративно-проце­суальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу*. Вона пропонує класифікувати види дозвільних проваджень за такими критеріями:

а) цілі;

б) суб’єкти, що здійснюють видачу відповідних дозволів;

в) предмет правовідносин.

Зокрема, залежно від цілей виокремлюються провадження щодо:

– забезпечення реалізації зацікавленими особами своїх суб’єк­тивних прав (у тому числі щодо володіння певними видами зброї, зайняття певними видами діяльності тощо);

– забезпечення вимог дозвільно-ліцензійної системи (зокрема, провадження щодо здійснення контролю за дотриманням правил зберігання та використання вогнепальної зброї, правил міжнародних польотів тощо);

– отримання дозволів (ліцензій) на зайняття суб’єктами госпо­дарської діяльності певними видами діяльності (наприклад, провадження щодо отримання дозволу на виконання польотів для цивільних повітряних суден; на заняття медичною практикою; юридичною практикою тощо).

За суб’єктами, що здійснюють видачу відповідних дозволів, можна виділити провадження, які здійснюються:

– органами внутрішніх справ;

– органами митної служби;

– органами пожежного нагляду;

– іншими державними органами та органами місцевого самоврядування.

Залежно від предмета можна виділити дозвільно-ліцензійні провадження щодо:

– видачі дозволу на виготовлення та одержання печаток і штампів;

– придбання, носіння і зберігання вогнепальної зброї, боєпри­пасів, вибухових речовин і матеріалів;

– відкриття і функціонування різних майстерень і підприємств;

– видачі дозволу (ліцензії) на виробництво і торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами;

– видачі дозволу на виділення земельної ділянки та на забудову.

У дозвільно-ліцензійних провадженнях можна виокремити *чотири традиційних стадії*, а саме:

1) порушення дозвільно-ліцензійного провадження;

2) ознайомлення з представленими документами, безпосереднє вивчення фактичних обставин справи, їх детальний аналіз та прийняття об’єктивного рішення у справі компетентним органом;

3) оскарження або опротестування прийнятого рішення (стадія факультативна);

4) виконання прийнятого рішення.

Стадія порушення дозвільно-ліцензійного провадження охоп­лює етапи подання заяви зацікавленою особою до компетентного органу щодо отримання певного дозволу, а також представлення необхідних при цьому документів. Уповноважений на те орган публічної адміністрації (його посадова особа) приймає заяву та відповідні документи, перевіряє їх належність і залишає в себе під опис для подальшого розгляду і вирішення питання. Копія опису віддається заявнику. При цьому заявнику за надання дозвільних послуг необхідно сплатити певні кошти, які, як правило, визначаються постановами уряду. Заява про надання певного дозволу не приймається, якщо при цьому відсутні окремі необхідні документи або вони є недостовірними чи неналежно оформленими.

Стадія ознайомлення з представленими документами, безпосеред­нє вивчення фактичних обставин справи, їх детальний аналіз та прийняття об’єктивного рішення у справі компетентним органом є цент­ральною в дозвільному провадженні. В ході цієї стадії компетентним органом здійснюється розгляд представлених заявником документів та їх детальний аналіз, безпосередньо вивчаються фактичні обставини справи. За необхідності здійснюється обстеження окремих приміщень, предметів, речей. У передбачених випадках проводиться відповідна експертиза, інспекційне обстеження та отримання експертних висновків.

Термін перевірки вірогідності та повноти представлених документів, здійснення обстежень та інших додаткових досліджень, як правило, визначається протягом трьох місяців. Саме ж рішення про видачу відповідного дозволу чи ліцензії або про відмову в цьому приймається компетентним органом здебільшого протягом місячного строку з дня отримання всіх необхідних заключень і висновків.

Рішення компетентних органів про відмову у наданні дозволу (ліцензії) або про їх анулювання, вилучення предметів, матеріалів та інших підконтрольних об’єктів, припинення діяльності підприємств, майстерень та функціонування інших об’єктів дозвільної системи може бути оскаржено в установленому порядку заявником або іншими зацікавленими особами у вищестоящі органи публічної адміністрації або в суд. Такі дії органів публічної адміністрації або їх посадових осіб можуть бути також опротестовані прокурором.

Остання стадія дозвільного провадження стосується реалізації прийнятого рішення. Отримання дозволу (ліцензії) надає право заявникові займатися певною діяльністю, придбати та експлуатувати відповідні механізми, засоби та інші предмети, здійснювати іншу діяльність, на яку поширюється дозвільна система. Такі дозволи (ліцензії) видаються на певний строк залежно від предмета та виду діяльності. При цьому особи, яким такий дозвіл видано, зобов’язані суворо дотримуватись відповідних правил та вимог, вказаних у ліцензії.

**Нормативно-правовою базою реєстраційних проваджень** служить велика кількість різноманітних нормативних джерел – від законів до окремих урядових та відомчих інструкцій (це, наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р.; указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств і інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р.; постанова КМУ «Про порядок державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності» від 25 травня 1998 р.). Для наочного уявлення про масштабність та різновиди реєстраційного провадження доцільно зіслатись на вказівку О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржія про те, що сьогодні існує понад 750 нормативно-правових актів, якими регламентуються суспільні відносини у сфері державної реєстраційної діяльності. З урахуванням їх специфіки, вони виділяють більше десяти груп об’єктів державної реєстрації, зокрема:

1) *події*, пов’язані з народженням, смертю, зникненням безвісти, вчиненням правопорушень тощо;

2) *цивільні стани*, зокрема які вчиняються органами РАЦСу – укладання або розрив шлюбів, усиновлення, зміна прізвищ тощо;

3) *визначення правового статусу фізичних та юридичних осіб* (у тому числі майнового стану таких осіб, встановленням особистих майнових чи немайнових прав та юридичних обов’язків тощо);

4) *визначення правового статусу учасників виборчих процесів;*

5) *об’єкти, пов’язані зі здійсненням економічної, підприємницької та інформаційної діяльності* (у тому числі угоди, ліцензії, правочини, результати брокерської та нотаріальної діяльності, фінансові та банківські операції, інвестиційна та іпотечна діяльність, інформаційна діяльність та ін.);

6) *операції з нерухомістю* (земельними ділянками, спорудами тощо);

7) *операції з матеріальними об’єктами* (у тому числі транспортними засобами, цінними паперами, виробничими та іншими механізмами, продуктами тваринного та рослинного світу та ін.);

8) *документи та їх аналоги* (нормативно-правові акти, статути, державні акти на право власності, свідоцтва, посвідчення тощо);

9) окремі *проекти та програми* (інвестиційного, науково-технічного, інноваційного та іншого характеру);

10) *географічні об’єкти* (лінії кордону, морські та повітряні мар­шрути тощо);

11) дії, пов’язані з вибором місця проживання, перебування та переміщення (реєстрація, зняття з обліку, постановка на облік окремих категорій населення та ін.).

Отже, *реєстраційне провадження можна визначати як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів (їх посадових осіб) щодо офіційного визнання (узаконення) окремих подій, результатів певної діяльності фізичних та юридичних осіб, їх відповідного правового статусу, обліку та фіксації інших юридичних фактів шляхом закріплення їх у відповідних реєстраційних документах*.

В авіаційній галузі таке провадження, насамперед, пов’язане з реєстрацією повітряних суден, цивільних аеродромів, повітряних трас і місцевих повітряних ліній, суб’єктів господарської діяльності та ін.

**Атестаційні провадження** визначаються як*регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів (їх посадових осіб) щодо розгляду і вирішення справ, пов’язаних із встановленням рівня відповідності (ідентифікації) атестаційних об’єктів певним оцінювальним критеріям, які вимагаються для функціонування їх у відповідній сфері*.

В адміністративно-правовій теорії трапляються різні погляди щодо визначення обсягу атестаційного провадження. Деякі вчені пов’язують його лише з кваліфікаційною відповідністю різних якостей фізичних осіб (у першу чергу державних службовців) певним стандартним вимогам. Інші науковці розглядають межі цього провадження значно ширше, спираючись при цьому на відповідну правову основу. Сучасна вітчизняна нормативно-правова база містить понад двісті документів, покликаних регулювати атестаційні відносини (за О.В. Кузьменко). Вони охоплюють такі *об’єкти атестації*:

– *фізичні особи* (встановлення відповідності посад, фаху, вчених звань, певних здібностей, роду занять і професії та ін.);

– *навчальні заклади* (загальноосвітні шкільні установи, спеціальні освітні заклади, вищі навчальні заклади, науково-дослідні установи тощо);

– *продукти виробництва* (продукти харчування, лікарські вироби, продукти переробки, алкогольні та тютюнові вироби та ін.);

– *підприємства, установи, організації та їх підрозділи* (у тому числі якісний рівень функціонування відповідних структур, їх систем, окремих підрозділів, робочих місць тощо);

– *тваринницькі об’єкти* (племінні види тварин, пасіки та ін.);

– *окремі види діяльності* (дослідницька діяльність, медична практика, підприємницька діяльність, селекційні досліди тощо);

– *предмети неорганічного походження* (визначення якості дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, певні еталони та зразки, вимірювальна та обчислювальна техніка та ін.).

Природно, що різні види атестаційних проваджень передбачають різні процесуальні документи, строки, дії, пов’язані з експертно-комісійною оцінкою відповідних атестаційних об’єктів та її результатами тощо.

Для прикладу розглянемо основні положення *атестаційного провадження державних службовців*.

З метою підвищення ефективності діяльності державних службовців у державних органах один раз на три роки проводиться атестація державних службовців. Така атестація передбачає перевірку у визначеному порядку професійних та ділових якостей службовця, результати його роботи, рівень виконання функціональних обов’язків та інших поставлених перед ним завдань, відповідність займаній посаді, категорії та рангу, виявлення можливих недоліків у роботі, перспективи висунення на вищу посаду або ж застосування відповідних заходів впливу і т.ін.

Правовою основою даного провадження служать Закон України «Про державну службу», Положення про порядок проведення атестації державних службовців, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922, Методичні рекомендації щодо застосування цього Положення, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 02.03.2001 р.

У даному атестаційному провадженні можна виділити *чотири стадії*, зокрема:

1) підготовка справи про атестацію (початкова стадія);

2) розгляд справи про атестацію державного службовця та прий­няття по ній рішення (центральна стадія);

3) оскарження прийнятого рішення (стадія факультативна);

4) виконання прийнятого у справі рішення (заключна стадія).

Для проведення службової атестації керівник державного органу своїм наказом утворює спеціальну комісію та визначає її склад. Головою атестаційної комісії є його заступник, а членами, як правило, – керівники структурних підрозділів державного органу та працівники кадрової служби.

У ході *початкової стадії* атестаційною комісією здійснюється збирання, оброблення та аналіз ділової інформації щодо державного службовця, який підлягає атестації. Ключовим моментом при цьому є підготовка та подання *службової характеристики* на такого службовця, яка підписується його безпосереднім керівником і завчасно подається до комісії. В такій характеристиці містяться загальні дані про особу, відомості про рівень професійної підготовки державного службовця, досвід його роботи, фахові знання та компетенцію, належність виконання ним функціональних обов’язків, особисту ініціативність, творчість у роботі та відповідальність по службі, виявлені при цьому принциповість та самокритичність, результативність роботи, відношення до підвищення професійної кваліфікації тощо. В заключній частині характеристики робиться висновок про відповідність службовця займаній посаді, висловлюються можливі зауваження та побажання, а також перспективи просування по службі.

Службовцю надається право ознайомлюватися із службовою характеристикою під розпис, робити щодо неї окремі зауваження та висловлювати окремі заперечення з наданням додаткових відомостей до атестаційної комісії.

У ході *центральної стадії* атестаційного провадження відбувається всебічне, об’єктивне і принципове оцінювання атестаційною комісією службової діяльності державного службовця, його ділових і особистих якостей, рівень професіоналізму у виконанні ним покладених на нього обов’язків, відповідність займаній посаді та рекомендації щодо його подальшого використання по службі.

У засіданні атестаційної комісії, як правило, бере участь держав­ний службовець, який атестується. У разі відсутності державного службовця на засіданні комісії з поважних причин (зокрема, це хвороба, відрядження, відпустка тощо), а також і без них комісія може розглянути справу про його атестацію за його відсутності.

За результатами розгляду атестаційної справи комісія приймає одне з таких рішень:

– «відповідає займаній посаді», що передбачає можливість перебування службовця на даній посаді або ж зарахування його до кадрового резерву щодо висування на більш високу посаду, присвоєння чергового рангу, встановлення надбавки до заробітної плати та ін.;

– «відповідає займаній посаді за умови виконання певних рекомендацій» (наприклад, щодо набуття окремих професійних навичок, підвищення кваліфікації, здобуття відповідного освітнього рівня, освоєння певних технологій тощо). Це рішення адекватне неповній службовій відповідності. При згоді службовця виконати висловлені рекомендації йому не пізніше року призначається повторна атестація. У разі відмови службовця від виконання наданих йому рекомендацій комісія здебільшого виносить рішення про його службову невідповідність;

– «не відповідає займаній посаді», що передбачає рекомендації комісії про звільнення даного службовця із займаної посади або про переведення його на іншу посаду відповідно до його кваліфікаційного рівня за його згодою.

Голосування щодо прийняття відповідного рішення комісії відбувається за відсутності службовця, що атестується. Кожне рішення комісії певним чином аргументується, заноситься до протоколу та атестаційного листа, які підписуються головою та членами комісії. Результати службової атестації невідкладно повідомляються безпосередньому керівникові службовця, що атестувався, та йому особисто під його розпис. Атестованими вважаються службовці, щодо яких комісія прийняла рішення про відповідність їх займаній посаді цілком чи за певних умов.

Стадія *оскарження прийнятого рішення,* як стадія факультативна, включає дії державного службовця щодо можливого оскарження ним результатів атестування в суді. Таке оскарження можливе у вигляді адміністративного позову в адміністративний суд у встанов­лені законом строки.

*Заключна стадія* атестаційного провадження охоплює дії уповноважених на те посадових осіб, пов’язаних з виконанням прийнятого рішення. За результатами атестування керівник державного органу видає відповідний наказ або розпорядження, в якому конкретизуються зміст та терміни певних кадрових змін. Результати атестації державного службовця заносяться до його особової справи.

Подібний порядок встановлений і щодо атестації посадових осіб місцевого самоврядування згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Положенням про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440. Така їх атестація проводиться один раз на чотири роки.

**Контрольно-наглядові провадження** можна визначити як *регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів (передусім органів публічної адміністрації) щодо здійснення контрольно-наглядових функцій з метою забезпечення законності і дисципліни в публічно-управлінській сфері, дотримання відповідних правил громадської безпеки та встановленого в цій сфері правопорядку.*

Функціонально сутність і призначення контролю та нагляду здебільшого зводиться до відповідного спостереження компетентними органами за функціонуванням підконтрольних об’єктів, їх періодичних перевірок, отримання об’єктивної і достовірної інфор­мації про стан законності і дисципліни на цих об’єктах, виявлення можливих порушень та причин, що їх зумовлюють, попередження нових правопорушень, відновлення порушених прав та прийняття відповідних заходів впливу до правопорушників. Така функціональ­на діяльність здійснюється уповноваженими на те органами публічної адміністрації в установлених законом формах і порядку, визначених адміністративно-процесуальними нормами. Як відомо, контроль – одна з основних функцій управління, важливий спосіб забезпечення законності в управлінській сфері. Тому, відповідно, цей вид адміністративного провадження також є одним із найпоширеніших у публічно-управлінській діяльності.

Контрольно-наглядові провадження щодо їх змісту та мети є неоднозначними. В основі частини цих проваджень лежить суперечка про право, а саме в тих випадках, коли в процесі контрольно-наглядової діяльності виявляються певні порушення законності і в контролюючого суб’єкта виникає необхідність прийняття відповідних примусових мір щодо винних осіб та відновлення порушеного стану. В інших випадках в основі таких проваджень відсутня подібна суперечка, тобто вони не належать до юрисдикційних.

В адміністративно-правовій теорії такі правові явища, як контроль та нагляд, розмежовують між собою. Суть таких розмежувань здебільшого зводиться до такого:

– у процесі контролюючої діяльності компетентний суб’єкт має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об’єкта аж до можливості відміни окремих управлінських актів цього об’єкта. Наглядовий же орган безпосередньо такими повноваженнями не наділений;

– метою наглядової діяльності, насамперед, є з’ясування законності дій піднаглядового об’єкта. Метою ж контрольної діяльності є виявлення не тільки законності певних дій підконтрольного об’єкта, але і їх доцільності;

– критерієм розмежування згаданих понять може служити і організаційно-структурна підпорядкованість між суб’єктом і об’єктом контролю та нагляду: в першому випадку це передусім перебування їх у службовій (відомчій) підпорядкованості, у другому – відповідний вплив наглядових органів здійснюється щодо об’єктів, які не знаходяться в їх службовому підпорядкуванні. Натомість поза межами відомчого контролю цей критерій не діє.

Водночас законодавець здебільшого підходить до значення згаданих понять як тотожних. А тому, попри можливе теоретичне розмежування контрольних і наглядових проваджень як самостійних, доцільно все ж з урахуванням їх спорідненості та тотожного законодавчого сприйняття розглядати ці провадження інтегровано. І якщо навіть противники такої інтеграції розглядають нагляд як окремий різновид контролю, логічно все ж розглядати ці провадження комплексно.

Залежно від різних критеріїв можна виділяти різні види контролю та нагляду, що адекватно формує і різні види цих проваджень.

Так, щодо суб’єктів здійснення контролю можна виокремити: парламентський, президентський, урядовий, відомчий, надвідомчий та інші види контролю. Діяльність уповноважених суб’єктів щодо згаданих видів контролю регламентується Конституцією України, відповідними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Наглядові провадження здебільшого пов’язані зі здійсненням уповноваженими на те органами та їх посадовими особами адміністративного та прокурорського нагляду. Адміністративний нагляд з боку органів виконавчої влади переважно здійснюється спеціально створеними для цього державними інспекціями (наприклад, пожеж­ною, санітарно-епідеміологічною, екологічною та іншими інспекціями), а також відповідними правоохоронними органами (передусім органами внутрішніх справ).

Серед основних *адміністративно-процесуальних документів* контрольно-наглядових проваджень слід назвати насамперед акти відповідних перевірок, якими встановлюються певні факти; довідки як результати таких перевірок; приписи компетентних органів щодо усунення виявлених порушень законності; пояснення з боку представників підконтрольних об’єктів; протоколи щодо окремих правопорушників; спостережні справи та ін.

**Установчі провадження** пов’язані зі здійсненням уповноваженими на те органами (їх посадовими особами) *визначеної адміністративно-процесуальними нормами діяльності щодо вирішення справ про утворення, ліквідацію, реорганізацію окремих державних органів, об’єднань громадян, органів самоорганізації населення, суб’єктів підприємницької діяльності, інших державних і недержавних формувань*.

Нормативно-правовою основою такого провадження служать окремі закони та інші нормативно-правові акти, що визначають правовий статус, структуру та специфіку діяльності вищезгаданих формувань.

Це провадження досить тісно пов’язане з реєстраційним провадженням. У ньому також можна виділити чотири традиційних стадії, а саме:

1) порушення установчого провадження;

2) ознайомлення з представленими документами, безпосереднє вивчення фактичних обставин справи, їх детальний аналіз та прийняття об’єктивного рішення у справі компетентним органом;

3) оскарження або опротестування прийнятого рішення (стадія факультативна);

4) виконання прийнятого рішення.

**Діловодство (документоведення)** становить собою *провадженння, пов’язане зі створенням документів, їх оформленням, обробкою, забезпеченням їх просування, збереженням відповідного режиму щодо їх змісту, а також належним їх зберіганням згідно з вимогами певних стандартів*.

*Документ* (від лат. «документум» – засвідчення, доказ) – це носій певної інформації, засіб закріплення окремих результатів діяль­ності, відповідних актів, тих чи інших даних, певних фактів чи подій тощо. Діяльність будь-якого державного чи недержавного формування певним чином повсякденно пов’язана з документами, які потребують дотримання відповідних правил поводження з ними.

Управління документацією являє собою процес, пов’язаний із плануванням випуску або зміни документів, їх розробкою та затвердженням, отриманням зовнішніх нормативних документів, аналізом, актуалізацією, ідентифікацією та зберіганням документів, вилученням нечинних документів з метою забезпечення ефективності діловодних процесів у цілому. Документування управлінської діяльності полягає у фіксації за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях управлінських дій, власне, у створенні документів. Підставою для створення документів є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації постійно або протягом певного часу.

Організаційно-розпорядча (управлінська) діяльність певних органів та організацій здійснюється шляхом складання, видання чи прийняття відповідних документів, які називають *організаційно-розпорядчою документацією*. В сукупність документів діловодства, крім власних службових документів, що утворюються з метою та внаслідок реалізації певними органами своїх повноважень, входять також різні документи зовнішнього надходження.

За сукупністю ознак, що найбільш повно характеризують питання уніфікації складання, оформлення, обліку та обробки, руху та зберігання документів, у системі організаційно-розпорядчої документації виділяють:

– *організаційні документи* (зокрема, це статути, положення, посадові інструкції, правила внутрішнього розпорядку тощо);

– *розпорядчі документи* (у тому числі накази, розпорядження, вказівки тощо);

– *інформаційні документи* (у тому числі різні довідки, доповіді, доповідні та пояснювальні записки, інформації, звіти, листи тощо);

– *кадрові документи* (особові справи, трудові книжки, автобіографії, заяви, особові листки з обліку кадрів, характеристики, накази з кадрових питань);

– *документи колегіальних органів* (рішення, протоколи, акти тощо);

– *стратегічні документи* з управління якістю (документально оформлені політика, цілі, настанови, плани та програми у сфері якості);

– *внутрішні нормативні документи* (обов’язкові документовані процедури системи менеджменту якості (СМЯ);

– *зовнішні нормативні документи* (зокрема, це окремі закони, укази Президента України, постанови КМУ, відомчі нормативні документи, державні та галузеві стандарти інших державно-владних структур);

– *документи щодо надання різних управлінських послуг* (у тому числі різні організаційно-забезпечувальні плани, програми, інструкції тощо);

– *звітно-відомчі документи* (у тому числі протоколи, відомості та інші звітні документи);

– *вхідні документи* (отримані органом з інших установ);

– *вихідні документи* (документи, що надсилаються іншим органам, установам та громадянам);

– *внутрішні документи* (ті, що використовуються всередині органу, установи тощо).

Крім названих видів групувати документи можна і щодо інших критеріїв, зокрема:

– за***призначенням***: *організаційні* (статути, положення, інструкції та ін.); *розпорядчі* (постанови, розпорядження, накази, ухвали тощо); *кадрові* (заяви, автобіографії, особові справи тощо); *довідково-інформаційні* (довідки, звіти, службові записки тощо); *кредитно-фінансові* (доручення, накладні, рахунок-фактури, квитанції тощо); *господарсько-договірні* (договори, контракти, угоди тощо) та ін.;

– за **походженням**: *службові (офіційні)* – (створені в процесі діяльності органу чи установи) та *особового походження* (стосуються конкретної фізичної особи поза її офіційною діяльністю, носять приватний, неофіційний характер);

– за **місцем виникнення**: *внутрішні* (ті, що створені і функціонують у певній установі) та *зовнішні* (які надходять з інших органів та установ);

– за **напрямком**: *вхідні* (ті, що надходять для вирішення з інших органів та установ, ззовні – тотожні зовнішнім) та *вихідні* (які відправляють в інші органи, установи, фізичним або юридичним особам);

– за **формою**: *типові* (ті, що мають однотипну форму і атрибутику відповідно до встановлених правил) та *індивідуальні* (детерміновані окремою ситуацією, конкретним випадком – індивідуалізовані);

– за **строками виконання**: *звичайні* (ті, що розглядаються у тер­міни, визначені чинним законодавством або певною установою, і які не містять вказівки щодо терміновості виконання) та *термінові* або *дуже термінові* (ті, що вимагають негайного виконання і містять позначення «терміново» або «дуже терміново» – їх можуть передавати за допомогою телефону, телефаксу, e-mail);

– за **ступенем гласності**: *загальні* (призначені для вільного користування і які не мають грифу обмеження доступу) та *конфіденційні* (ті, що не підлягають розголошенню й доступні обмеженому колу осіб, мають грифи «Конфіденційно», «Для службового користування», «Таємно», «Цілком таємно»);

– за **стадіями створення**: *оригінали* (перші примірники службових документів); *копії* (ті, що містять точне знакове відтворення інших документів. На них праворуч угорі роблять позначку «Копія», вони засвідчуються підписом посадової особи, яка підтверджує відповідність копії оригіналу, та печаткою); *дублікат* (повторно оформлений службовий документ замість втраченого чи пош­кодженого оригіналу – має таку саму юридичну силу); *витяг* (засвідчена копія частини тексту службового документа);

– за **строками зберігання**: *постійного* (довічне зберігання документа); *тривалого* (понад 10 років) та *тимчасового* (до 10 років) зберігання;

– за **технікою відтворення**: *рукописні* (написані власноручно) та *надруковані* (виготовлені за допомогою друкувальних пристроїв);

– за **способом фіксації інформації**: *письмові* (текстові документи, зміст яких зафіксовано друкувальними пристроями); *графічні* (зображувальні документи, зміст яких зафіксовано лініями, штрихами у вигляді малюнка або креслення); *електронні* (які створені і використовуються тільки в межах комп’ютерних систем); *фото-, фоно-, та відеодокументи* (зміст яких зафіксовано за допомогою фотографічних зображень, будь-якою системою звукозаписування чи засобами відеозаписування відповідно).

Залежно від характеру документа, його змісту та призначення окремими законами або підзаконними актами встановлюються різні правила поводження з ними. Зокрема, порядок ведення діловодства щодо конфіденційної інформації, що є власністю держави і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», «Таємно» та ін., а також ведення діловодства за зверненнями громадян, визначається окремими законами або спеціальними нормативно-правовими актами (наприклад, Законами України «Про державну таємницю», «Про звернення громадян»).

Діловодний процес також має свої окремі стадії, кількість і види яких залежать від змісту, видів та особливостей документів щодо наведеної вище класифікації. Зокрема, серед окремих стадій діловодства можна назвати: планування розробки (перегляду) документації; розробку (створення), узгодження та затвердження документів; приймання, розгляд і реєстрацію документів; доведення до відома виконавців та виконання документів; проходження документів у межах установи або надсилання до зовнішніх адресатів; передавання до архівного відділу чи утилізацію документів та ін.

Правила, пов’язані з процесами створення та оформлення різних документів, їх ідентифікацією та рухом у межах певних адресатів, їх моніторингом, здійсненням контролю за їх виконанням, утилізацією чи подальшим зберіганням встановлюються різними норматив­но-правовими актами з діловодства та архівної справи.

Крім відповідної вітчизняної нормативно-правової бази управління документацією в різних органах ведеться також з урахуванням вимог міжнародних стандартів та СМЯ.

Сьогодні з метою подальшого розвитку автоматизації інформаційних процесів у створенні документів з різних питань управлінської діяльності, скорочення службового листування між окремими структурними підрозділами, упорядкування роботи зі службовою документацією, зменшення витрат людських та матеріальних ресурсів на підготовку, копіювання та розсилання документів через діловодні служби у багатьох органах та установах розробляється і впроваджується *електронний документообіг.*

Належним чином організований документообіг має важливе значення для нормального функціонування різних державних і недержавних структур, їх взаємодії між собою та з грома­дянами з приводу реалізації їх конституційних прав, обов’яз­ків та різноманіт­них інтересів у сфері публічного управління.

**Лекція № 8**

Тема лекції:

**«Адміністративне судочинство»**

**План лекційного заняття**

* 1. **Поняття, завдання та принципи адміністративного судочинства.**
	2. **Організація адміністративного судочинства.**
	3. **Учасники адміністративного судочинства та їх правовий статус.**
	4. **Провадження в адміністративному судочинстві.**
	5. **Виконання судових рішень.**
	6. **Заходи процесуального примусу.**

**Література**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гурій. – К.: Атіка, 2008. – 415с.

2. Бандурка А.М. Адміністративний процес / А.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2003. – 336с.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право. Навч. посібник / Е.Ф. Тищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496с.

4. Комзюк А.Т., Адміністративний процес України: Навч. посібник. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531с.

**Зміст лекції**

**1.1 Поняття, завдання та принципи адміністративного судочинства**

Як зазначалось раніше, адміністративне судочинство сьогодні доцільно виділяти в *самостійний вид адміністративного процесу*, здійснюваний спеціалізованими органами судової юрисдикції. Це явище має всі підстави характеризувати його як комплексний, автономний, самодостатній вид судової діяльності, який невдовзі генерує самостійну правову галузь, що має свій *предмет* (це специфічні за змістом і характером адміністративно-процесуальні правовідносини, які складаються в ході розгляду справ адміністративно-судової юрисдикції); свою *нормативно-правову базу* (це передусім адміністративно-процесуальні норми, що містяться в Кодексі адміністративного судочинства України); свої *органи адміністративної юрисдикції* (зокрема, це адміністративні суди); свою мету і завдання (визначені в ст. 2 КАСУ); свій зміст, характер та принципи.

Кодекс адміністративного судочинства дає таке визначення **адміністративного судочинства**: *це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ*.

**Завданням** адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

*Адміністративною справою*, що є предметом адміністративної юрисдикції КАСУ, є переданий на вирішення адміністративного суду *публічно-правовий спір*, у якому хоча б *однією зі сторін* є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший *суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції* на основі чинного законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до КАСУ адміністративні справи розглядають і вирішують *адіністративні суди*. Функції адміністративного судочинства можуть здійснювати також і місцеві суди загальної юрисдикції, які діють як адміністративні.

Отже, система адмін. судів включає:

- місцеві суди загальної юрисдикції як адміністративні;

- окружні адмін. суди;

- апеляційні адмін. суди;

- Вищий адмін. суд

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на *всі публічно-правові спори*. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності чинним законодавством установлено інший порядок судового провадження.

У таких справах адміністративні суди *перевіряють*, чи прийняті (вчинені) вони:

– на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

– обґрунтовано, тобто з урахуванням всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

– безсторонньо (неупереджено);

– добросовісно;

– розсудливо;

– з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

– пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

– з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

– своєчасно, тобто протягом розумного строку.

*Розумний* строк кодекс визначає як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

*Нормативно-правовою основою* здійснення адміністративного судочинства служить Конституція України, КАСУ та міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуаль­ної дії, розгляду і вирішення справи.

КАСУ закріплює конституційний *принцип права на судовий захист*. Зокрема, ст. 6 Кодексу визначено, що: кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом; ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена; кожен має право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції в передбаченому законом порядку. Таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України, користуються в Україні *іноземці, особи без громадянства* та *іноземні юридичні особи.*

У ст. 7 КАСУ визначені **принципи адміністративного судочинства**, якими є:

1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з’ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов’язковість судових рішень.

Коротко розкриємо зміст названих принципів.

*Принцип верховенства права*, яким керується суд при вирішенні справи, зумовлюється, зокрема, тим, що відповідно до Конституції України людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина *безпосередньо на підставі Конституції України* гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Відповідно до *принципу законності* органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України.

У разі невідповідності певного нормативно-правового акта чинному законодавству або міжнародному договору суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені національним законом, то застосовуються *правила міжнародного договору*.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

*Принцип рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом* передбачає, що всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників такого процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

*Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з’ясування всіх обставин у справі* передбачає, що розгляд і вирішення справ у адміністративних судах здійснюється на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, суд може вийти за межі позовних вимог.

Особа, що звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім окремих випадків. Таким правом користуються також особи, в інтересах яких подано адмініст­ративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративно-процесуальної дієздатності.

При цьому суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з’ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Він повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

*Принцип гласності і відкритості адміністративного процесу* зумовлюється тим, що особи, які беруть участь у справі, а також інші зацікавлені чи причетні до справи особи не можуть бути обмежені у праві на отримання в суді як усної, так і письмової *інформації* щодо результатів розгляду справи. Ніхто не обмежений також у праві на *отримання в суді інформації про дату, час і місце розгляду своєї справи та ухвалені в ній судові рішення*.

Цей принцип передбачає також *право кожного* *знайомитися* в установленому законом порядку *із судовими рішеннями* у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Дане право може бути обмежене відповідно до закону лише в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, а також державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Як правило, розгляд справ у адміністративних судах проводиться *відкрито*. Водночас з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом, суд своєю ухвалою може оголосити судове засідання або його частину *закритими*. Але і в закритому судовому засіданні розгляд справи проводиться з додержанням усіх правил адміністративного судочинства. Під час такого розгляду справи в судовому засіданні можуть бути присутні лише особи, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – також експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки.

У процесі розгляду справи в судовому засіданні необхідно забезпечити *повне фіксування* такого засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. При цьому офіційним записом судового засідання є лише *технічний запис,* здійснений судом у встановленому порядку.

Закон передбачає можливість особам, присутнім у залі судового засідання, *використовувати портативні аудіотехнічні засоби*. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео- звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслювання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб’єктами владних повноважень.

Згаданий принцип знаходить своє вираження і в тому, що судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, проголошується *прилюдно*. Якщо ж судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення.

*Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду* полягає в тому, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов’язки, забезпечується *право на апеляційне та касаційне оскарження рішень* адміністративного суду в установлених законом випадках та порядку.

*Принцип обов’язковості судових рішень* полягає в тому, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є *обов’язковими до виконання* на всій території України. Невиконання судового рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, тягне за собою відповідальність, установлену законом.

В адміністративному судочинстві також діє *принцип державної мови ведення провадження.* Він передбачає, що в адміністративних судах таке судочинство здійснюється *державною мовою*. Особи, які беруть участь у справі і не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають *право користуватися рідною мовою або мовою, якою вони володіють*, а також *послугами перекладача* в установленому законом порядку.

Судові документи складаються також державною мовою.

КАСУ також закріплює *принцип гарантії диференційованої правової допомоги при вирішенні справ* у адміністративному суді. Він передбачає право кожного при вирішенні справ у суді користуватися правовою допомогою, яка надається адвокатами й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання ними правової допомоги, їх права й обов’язки визначаються Кодексом та іншими законами. Суд може повністю або частково звільнити особу від оплати правової допомоги і забезпечує її надання у випадках та порядку, встановлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні такої допомоги.

**1.2 Організація адміністративного судочинства**

Стаття 17 КАСУ встановлено, що *компетенція адміністративних судів* щодо вирішення адміністративних справ поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб’єктом владних
повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

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

3) 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;

4) спори за зверненням суб’єкта владних повноважень у випадках, установлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов’язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Дана стаття встановлює *предметну компетенцію* системи адміністративних судів, яка поєднується з підвідомчістю їм певного кола адміністративних справ. Така градація необхідна для розмежування підвідомчості справ між адміністративними судами та суб’єктами іншої юрисдикції.

Отже, для визначення підвідомчості справ адміністративним судам слід враховувати два чинники: по-перше, характер тієї чи іншої адміністративної справи (це має бути публічно-правовий спір) та суб’єктний склад сторін такого спору (хоча б однією зі сторін повинен бути суб’єкт публічно-владних повноважень).

*Підвідомчість* може бути: *виключною* (випадки, коли компетенція адміністративних судів чітко визначена, зокрема в ч. 1 ст. 17 КАСУ); *альтернативною* (коли розгляд окремих справ віднесено до компетенції кількох судів – за вибором позивача); *імперативною* (випадки, коли справа може розглядатися кількома юрисдикційними органами у визначеній послідовності); *договірною* (коли відповідно до закону орган юрисдикції вибирається за згодою сторін).

У ч. 2 ст. 17 КАСУ перелічені публічно-правові спори, на які компетенція адміністративних судів *не поширюється,* зокрема це справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об’єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Крім компетенції адміністративних судів, КАСУ встановлює також *окремі види* *підсудності* справ адміністративним судам. Тобто, якщо компетенція судів торкається підвідомчості окремих категорій справ адміністративним судам у цілому, то підсудність визначає підвідомчість (розподіл) адміністративних справ у межах самої системи адміністративних судів. Вона торкається розмежування компетенції щодо розгляду тих чи інших адміністративних справ певними ланками адміністративних судів. Кодекс визначає *предметну* (ст. 18), *територіальну* (ст. 19) та *інстанційну* (ст. 20) підсудність справ.

Завдяки **предметній підсудності** визначається суд, який може розглядати певну адміністративну справу по першій інстанції, враховуючи характер справи та категорію суб’єктів публічно-правового спору.

З урахуванням предметної підсудності адміністративних справ у КАСУ визначено, що *місцевим загальним судам як адміністративним судам* підсудні:

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

– усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

*Окружним адміністративним судам* підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності у справахпро адміністративні проступки.
 Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи
службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом *за вибором позивача*.

*Вищому адміністративному суду України* як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

2) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

*У разі невизначеності* цим Кодексом предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом *за вибором позивача*.

З урахуванням **територіальної підсудності**КАСУ визначає, який конкретно адміністративний суд може розглядати ту чи іншу категорію адміністративних справ по першій інстанції.

За загальним правилом адміністративні справи вирішуються адміністративним судом *за місцезнаходженням* *відповідача*.

Адміністративні справи з приводу оскарження правових актів
індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб’єктів владних
повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами *за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача*.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб’єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України; адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа; а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються *окружним адміністративним судом*, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Отже, ч. 3 ст. 19 КАСУ встановлює виключну територіальну підсудність вищеназваної категорії адміністративних спорів.

У разі *невизначеності* Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом *за вибором позивача*.

**Інстанційна підсудність** адміністративних справ пов’язана з розмежуванням компетенції адміністративних судів щодо різних інстанцій. Тобто, з її допомогою визначається, який адміністративний суд буде розглядати ті чи інші адміністративні справи *по першій інстанції*, в порядку *апеляції* та в порядку *касації*.

Зокрема, *місцеві* адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також *Вищий* адміністративний суд України у випадках, установлених Кодексом, вирішують адміністративні справи як *суди першої інстанції.*

*Апеляційні* адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як *суди апеляційної інстанції*.

*Вищий* адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Отже,Вищийадміністративний суд виступає в ролі суду *трьох інстанцій*.

*Верховний Суд України* переглядає судові рішення адміністративних судів *за винятковими обставинами*. КАСУ називає три підстави для такого перегляду: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права; 2) визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдик­ція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов’язання України.

Кодексом передбачена можливість для позивача заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов’язані між собою і підсудні одному адміністративному суду. Водночас,не допускається об’єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб’єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

У певних випадках КАСУ пердбачає можливість передачі адміністративної справи на розгляд іншого адміністративного суду. Протеспориміж адміністративними судами щодо підсудності *не допускаються*.

За загальним правилом, установленим у ст. 23 КАСУ, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, установлених Кодексом, розглядаються і вирішуються суддею *одноособово*.

Перегляд судових рішень в *апеляційному та касаційному порядку* здійснюється виключно *колегіально*. Зокрема, перегляд судових рішень в адміністративних справах *в апеляційному порядку* здійснюється колегією у складі *трьох суддів*. Перегляд судових рішень в адміністративних справах *у* *касаційному порядку* здійснюється колегією у складі *не менше п’яти суддів.* Адміністративні справи, підсудні *Вищому адміністративному суду* як суду першої інстанції, розглядаються і вирішуються колегією у складі *не менше п’яти суддів*.

Недотримання встановлених правил щодо одноособового або колегіального порядку розгляду і вирішення адміністративних справ є підставою для скасування судових рішень.

КАСУ встановлює порядок вирішення питань колегією суддів. Зокрема, усі питання, що виникають при судовому розгляді адміністративної справи колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів. Під час прийняття рішення з кожного питання жоден із суд­дів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Головуючий у судовому засіданні голосує останнім. Суддя, який не згідний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку.

Кодексом закріплюється загальне правило, згідно з яким склад суду під час розгляду і вирішення адміністративної справи в суді однієї інстанції є незмінним. Крім того, КАСУ передбачає підстави для відводу або самовідводу судді (ст. 27), секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста та перекладача (ст. 29), порядок вирішення питання про відвід чи самовідвід (ст. 31), а також наслідки відводу чи самовідводу (ст. 32).

Зокрема, підставами для відводу чи самовідводу судді є випадки: якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов’язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач; якщо він прямо чи опосередковано зацікавлений у результаті розгляду справи; якщо він є членом сім’ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім’ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі; за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді (ч. 1 ст. 27 КАСУ).

Якщо суддя брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої інстанції, то він не може брати участі у вирішенні цієї ж справи в судах апеляційної і касаційної інстанцій, у перегляді справи за винятковими обставинами, а також у новому її розгляді у першій інстанції після скасування попередньої постанови або ухвали про закриття провадження в адміністративній справі.

До складу суду не можуть входити особи, які є членами сім’ї, родичами між собою чи родичами подружжя.

Вищезгадані обставини, названі у ч.1 ст. 27 КАСУ, також є підставами для відводу чи самовідводу секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста та перекладача. Водночас участь секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача в судовому засіданні при попередньому розгляді даної справи відповідно як секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача – не є підставою для їх відводу чи самовідводу.

Судові виклики і повідомлення здійснюються повістками про виклик і повістками-повідомленнями. Повістки про виклик у суд надсилаються особам, що беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а повістки-повідомлення – особам, які беруть участь у справі, з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов’язковою. Повістки надсилаються рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою) або кур’єром із зворотною розпискою.

Під час судового розгляду справи суд здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Таке фіксування здійснює секретар судового засідання або інший працівник апарату суду. Одночасно із технічним записом судового засідання секретарем ведеться журнал судового засідання, до якого додається носій інформації технічного запису.

**1.3 Учасники адміністративного судочинства та їх правовий статус**

Особами, які беруть участь у справі, є *сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб*. Участь у справі можуть брати й інші учасники адміністративного судочинства, у тому числі органи державної влади, прокурор, органи місцевого самоврядування, політичні партії, інші фізичні і юридичні особи. Їх функціональна участь у розгляді справи визначається, насамперед, таким критерієм, як *зацікавленість* у результатах розгляду справи.

До групи *зацікавлених осіб* Кодекс відносить: сторони, треті особи, їх представників. Причому така зацікавленість може бути як матеріально-правова (наприклад, для сторін та їх представників), так і цивільно-правова (скажімо, для прокурора, представників державних органів та ін.).

До групи *незацікавлених осіб* закон зараховує інших учасників адміністративного процесу: це секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Для реалізації своєї ролі в адміністративному процесі для учасників адміністративного судочинства важливою є наявність у них адміністративно-процесуальної *правосуб’єктності*, тобто відповідної право- і дієздатності.

Адміністративно-процесуальна *правоздатність,* тобто здатність мати процесуальні права та обов’язки в адміністративному судочинстві, визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями та іншими юридичними особами.

Адміністративно-процесуальна *дієздатність*, як здатність особисто здійснювати свої адміністративно-процесуальні права та обов’язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним собам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до закону можуть самостійно брати участь. Така дієздат­ність належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям та іншим юридичним особам.

Тобто, фізичні особи завжди мають адміністративно-проце­суаль­ну правоздатність. Водночас адміністративно-процесуальну дієздатність вони мають не всі. Юридичні особи, зокрема органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи та ін., завжди володіють одночасно адміністративно-процесуальною право- та дієздатністю.

Ст. 39 КАСУ встановлені процесуальні права та обов’язки осіб, що беруть участь у справі, які є для них рівними. Зокрема, такі особи зобов’язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов’язки.

*Особи, які беруть участь у справі, мають право*:

1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їх інтересів;

2) знайомитися з матеріалами справи;

3) заявляти клопотання і відводи;

4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;

5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;

6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, ставити запитання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;

7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

8) знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них;

9) робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень;

10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їх інтересів;

11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм Кодексом.

Відповідно до ст. 50 КАСУ **сторонами** в адміністративному процесі є *позивач* та *відповідач*. Вони є зацікавленими в результатах судового розгляду певної адміністративної справи, в основі якої лежить публічно-правовий спір, що виник між цими сторонами.

*Позивач* – це особа, яка звернулась у суд з адміністративним позовом за захистом своїх охоронюваних законом прав і інтересів. Це активна сторона в адміністративному процесі. Позивачем в адмініст­ративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці чи особи без громадянства; 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), а також суб’єкти владних повноважень.

*Відповідачем* в адміністративній справі, як правило, є суб’єкт владних повноважень; сторона, яка відповідає щодо предмета позовної заяви і відносно якої спрямована вимога позивача. Водночас КАСУ передбачає випадки, коли за адміністративним позовом суб’єкта владних повноважень *відповідачами можуть бути і громадяни* України, іноземці чи особи без громадянства, їх об’єднання, юридичні особи, які не є суб’єктами владних повноважень. Такий позов стосується:

1) тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяль­ності об’єднання громадян;

2) примусового розпуску (ліквідації) об’єднання громадян;

3) примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

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

5) інших випадків, установлених законом.

Відповідачами можуть бути також політичні партії та їх місцеві організації, їх представники, кандидати та їх довірені особи, засоби масової інформації та їх відповідальні працівники, підприємства, установи та організації. В окремих випадках *відповідачем може бути одночасно і позивач*, коли до нього висунуті вимоги третьою особою.

Ст. 51 КАСУ визначені права та обов’язки сторін. Так, крім загальних прав та обов’язків осіб, які беруть участь у справі, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач також має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.

Аналогічно, відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, або подати заперечення проти адміністративного позову.

Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Якщо ж такі дії суперечать закону або порушують чиї-небудь права, свободи чи інтереси, суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністратив­ного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін.

В уже триваючий адміністративний процес щодо розгляду адміністративної справи можуть вступити або бути залучені й інші суб’єкти адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме – *треті особи*, якщо судове рішення у справі може вплинути на їх інтереси, права чи обов’язки і які мають свій інтерес у справі. Треті особи діляться на *дві категорії* – тих, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору та тих, які таких вимог на заявляють.

Треті особи, які мають диспозитивне право заявляти самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити у справу в будь-який час до закінчення судового розгляду, пред’явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача в будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їх права, свободи, інтереси або обов’язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативи суду.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають усі права позивача. Треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають загальні права та обов’язки осіб, які беруть участь у справі.

Сторони, а також треті особи можуть брати участь в адміністративному процесі особисто або через *представника*. Останні беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. Представником може бути фізична особа, яка має належну адміністративно-процесуальну дієздатність.

Права і обов’язки представників у адміністративному процесі є похідними від прав і обов’язків сторін і третіх осіб. Якщо представ­ник діє на основі договору (довіреності), то межі його прав і обов’язків визначаються довірителем, а якщо представник діє на основі закону, то обсяг його повноважень визначається законом. Отже, представництво в адміністративному процесі зводиться до правовідносин, в яких одна особа (представник) за повноваженнями іншої особи (довірителя), визначеними в договорі або в законі, представляє в судовому провадженні інтереси довірителя, тобто вчиняє від його імені процесуальні дії, спрямовані на захист його прав і інтересів.

Права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, що не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їх *законні представники* – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом.

Законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його *керівник чи інша особа*, уповноважена законом, положенням, статутом.

Як законні представники діють також органи та інші особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Розпорядження довірителя представникові, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, щодо ведення справи є обов’язковими для нього. Так, він має право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адмініст­ративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (через передоручення), оскаржити судове рішення. Право на вчинення кожної з цих дій повинно бути спеціаль­но обумовлене у виданій йому довіреності.

*Законний представник* самостійно здійснює процесуальні права чи обов’язки сторони або третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах.

У встановлених законом випадках Уповноважений Верховної Ради з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Крім осіб, які беруть участь у справі, учасниками адміністратив­ного процесу є й *інші особи*, а саме: *секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач*. Завдання *інших учасників адміністративного процесу* полягає в сприянні належному і своєчасному розгляді і вирішенню адміністратив­них справ. Вони не мають безпосередньої зацікавленості в результатах розгляду таких справ. Залежно від функціональної ролі їх також можна поділити на *дві групи*: тих, які забезпечують організаційно-технічне обслуговування процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник); тих, які сприяють предметному розгляду і вирішенню справи по суті (експерт, спеціаліст, свідок, перекладач).

Функціональні повноваження *секретаря судового засідання* визначені в ст. 63 КАСУ, зокрема це: здійснення судових викликів та повідомлень; перевірка наявності осіб, яких було викликано до суду та з’ясування причини їх відсутності; забезпечення контролю за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами; ведення журналу судового засідання; оформлення матеріалів адміністративної справи та виконання інших доручень головуючого у справі.

*Судовий розпорядник* забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників адміністративного процесу; оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї; слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми в залі судового засідання; приймає від учасників адміністративного процесу та передає документи і матеріали суду під час судового засідання; виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошує до зали судового засідання свідків та виконує інші розпорядження головуючого, пов’язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Як *свідок* в адміністративній справі судом може бути викликана будь-яка особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з’ясувати в адміністративній справі.

За певних обставин, передбачених законом, *не можуть бути допитані як свідки*: недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі; представники в судовому процесі, захисники у кримінальних справах; священнослужителі; професійні судді, народні засідателі та присяжні та деякі інші особи (ст. 65 КАСУ).

Свідок зобов’язаний прибути до суду у визначений час і
дати правдиві показання про відомі йому обставини. У разі неможливості прибуття за викликом суду свідок зобов’язаний завчасно повідомити про це суд. При свідомому нез’явленні свідка в судове засідання суд може винести ухвалу про його привід через органи внутрішніх справ, а при достатніх підставах – і притягти за це до адміністративної вдповідальності (ст. 185-3 КупАП). За завідомо неправдиві показання або за відмову від давання показань з непередбачених законом підстав свідок несе кримінальну відповідальність.

*Експерт* в адміністративному процесі – це особа, яка має необхідні знання та якій у встановленому порядку доручається дати вис­новок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних знань цієї особи, шляхом дослідження матеріальних об’єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

Експерт зобов’язаний провести повне дослідження і дати обґрунтований та об’єктивний письмовий висновок щодо поставлених йому запитань, а у разі необхідності – прибути за викликом суду, дати висновок або роз’яснити його в судовому засіданні. Висновок експерта служить джерелом доказів у справі. При нез’явленні експерта до судового засідання без поважних причин до нього відповідно до ст. 129 КАСУ може бути застосовано привід.

За завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов’язків у суді експерт несе кримінальну відповідальність (ст. 384 та 385 КК України). За злісне ухилення експерта від явки в суд передбачена адміністративна відповідальність (ст. 185-3 КУпАП).

*Спеціаліст* в адміністративному процесі – це особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів і може надавати консультації під час вчинення процесуальних дій з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок.

Спеціаліст може бути залучений до участі в розгляді справи
за ухвалою суду для надання безпосередньої технічної допомоги (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи тощо) під час вчинення процесуальних дій. Водночас допомога спеціаліста технічного характеру під час вчинення процесуальних дій не замінює висновку експерта. Його роз’яснення та консультації не можуть бути джерелом доказів у справі.

Спеціаліст зобов’язаний прибути за викликом суду, відповідати на поставлені судом запитання, давати усні консультації та письмові роз’яснення, звертати увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів, а в разі потреби – надавати суду технічну допомогу. Допомога спеціаліста не може стосуватися правових питань. При нез’явленні спеціаліста до судового засідання без поважних причин до нього відповідно до ст. 129 КАСУ також може бути застосований привід.

*Перекладач* в адміністративному процесі – це особа, що вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, що володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими.

Перекладач зобов’язаний з’являтися за викликом до суду, здійснювати повний і правильний переклад, своїм підписом посвідчувати правильність перекладу в процесуальних документах, що вручаються особам, які беруть участь у справі, в перекладі мовою, якою вони володіють.

За завідомо неправильний переклад або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов’язків перекладач несе кримінальну відповідальність.

За злісне ухилення перекладача від явки в суд його відповідно до ч. 2 ст. 185 КУпАП може бути притягнено до адміністративної відповідальності.

**1.4 Провадження в адміністративному судочинстві**

Адміністративне судочинство, будучи самостійним видом адміністративного процесу, у свою чергу, як комплексне адміністративно-позовне провадження, своїм змістом охоплює певні види судових адміністративних проваджень. Окремі автори називають їх стадіями адміністративного судочинства. Слід зауважити, що в літературі і чинному законодавстві відсутня єдність поглядів щодо правової природи цих понять, їх співвідношення, кількості та назви.

Так, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник в адміністратив­ному судочинстві називають три види проваджень:

1) провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень;

2) провадження у справах, пов’язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

3) провадження у справах за зверненнями суб’єкта владних повноважень у випадках, установлених законом.

Серед стадій адміністративного судочинства вони виділяють три *обов’язкові*, у тому числі порушення адміністративної справи в адміністративному суді; підготовка адміністративної справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи. До *необов’язкових* *(факультативних)* вони відносять такі стадії: апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністратив­них судів першої та апеляційної інстанцій (касаційне провадження); провадження за винятковими обставинами; провадження за нововиявленими обставинами; виконавче провадження. На їх думку, незважаючи на те, що назви окремих стадій позначаються терміном «провадження», вони не є класичними видами проваджень адміністративного процесу, а залишаються лише стадіями. Крім того, окремі з названих стадій (проваджень), у свою чергу, можуть утворюватись із інших обов’язкових стадій (а саме: порушення адміністративної справи та її відповідного розгляду; підготовка справи до судового розгляду; судовий розгляд справи). Ці автори допускають, що названі види судових проваджень за своїми процесуальними ознаками та змістом характеризуються і як стадії, і як провадження, проте їх слід все ж вважати саме стадіями адміністративного процесу.

О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій в адміністративно-позовному провадженні виділяють дві основні групи стадій: 1) розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції; 2) розгляд адміністратив­ної справи в апеляційному та касаційному порядку. Надалі, деталізуючи першу основну стадію, вони виділяють у ній ще такі додаткові стадії, як: підготовчий розгляд позовного звернення; попередній розгляд справи (у КАСУ підготовче провадження); остаточний розгляд справи та прийняття рішення.

Деякі автори вважають, що апеляційне, касаційне та інші види судових проваджень є не стадіями, а все ж провадженнями. Інші вчені принципових розбіжностей між цими поняттями в адміністративному судочинстві не вбачають взагалі.

На наш погляд, в адміністративному судочинстві з урахуванням положень КАСУ доцільно виділяти такі узагальнюючі стадії, більшість з яких виокремлюються в КАСУ як види окремих проваджень:

1) провадження в суді першої інстанції;

2) перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку (апеляційне та касаційне провадження);

3) провадження за винятковими та нововиявленими обставинами;

4) виконання судових рішень в адміністративних справах.

Більшість із цих інтеграційних видів адміністративного судочинства, як автономна і, водночас, логічно пов’язана послідовна і невід’ємна його складова, можуть виступати і як окремо взята узагальнююча стадія, і як окреме провадження зі своїми самостійними стадіями. Наприклад, *провадження в суді першої інстанції включає ряд таких стадій*, як: а) позовне звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі; б) підготовче провадження; в) судовий розгляд справи; г) судові рішення та їх виконання. У випадку невизнання їх окремими авторами самостійними стадіями така сукупність дій може розглядатись уже як етапи.

Розглянемо поетапно окремі з вищевказаних проваджень.

***Провадження в суді першої інстанції***

Це провадження включає чотири вищеназвані стадії (етапи).

***1.******Позовне звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі.***

Ст. 104 КАСУ визначено, що особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, має право звернутися до адміністративного суду *з адміністративним позовом*. Цим реалізується положення Конституції України відносно того, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Ця стаття кореспондується з положеннями ст. 6 КАСУ, яка також гарантує право кожного на захист своїх прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом.

Водночас слід зауважити, що, по-перше, це право особи *диспозитивне* (тобто, ним передбачається законодавча можливість особи на свій розсуд вирішити питання відносно звернення до суду з адміністративним позовом); по-друге, з таким зверненням *може звер­татися не будь-яка особа*, а лише та, яка вважає, що певним рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень порушуються права, свободи чи інтереси цієї особи у сфері публічно-правових відносин.

*Суб’єкт владних повноважень* також наділений правом звернутися до адміністративного суду, але лише у встановлених законом випадках (вони передбачені ч. 4 ст. 50 КАСУ).

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав,
свобод та інтересів особи встановлюється *річний строк*, який, як правило, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися й інші строки для звернення до адміністративного суду. Пропущення строку звер­нення до суду є підставою для відмови у задоволенні адміністратив­ного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна зі сторін. Якщо суд визнає причину пропущення строку звернення до суду поважною, то адміністративна справа розглядається. Тому позовні заяви приймаються до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до суду.

Крім строку звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав, КАСУ визначає і *процесуальні строки*, *як встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються певні процесуальні дії*. Вони визначаються *днями, місяцями і роками*, а також вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати. Пропущений з поважних причин процесуальний строк, установлений законом, може бути поновлений, а процесуальний строк, установлений судом, – продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у *формі письмової позовної заяви* особисто позивачем або його представником. Така заява може бути надіслана до адміністративного суду і поштою.

Як правило, адміністративний позов може містити *вимоги про*:

1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб’єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

2) зобов’язання відповідача – суб’єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

3) зобов’язання відповідача – суб’єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

4) стягнення з відповідача – суб’єкта владних повноважень кош­тів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

5) виконання зупиненої чи невчиненої дії;

6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб’єкта владних повноважень.

Крім цього, позовна заява може містити й інші вимоги на захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач зазначає *докази*, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, та документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Після одержання позовної заяви суддя повинен з’ясувати, чи звернення особи до суду з адміністративним позовом *відповідає вимогам, передбаченим ст. 107 КАСУ*. Зокрема, чи особа, яка подала заяву, має адміністративно-процесуальну дієздатність; чи подана заява містить необхідні дані і чи вона підсудна даному адміністративному суду; чи немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі та ін.

Якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження, *суддя відкриває провадження в адміністративній справі* на підставі позовної заяви не пізніше наступного дня після надходження такої заяви до адміністративного суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків позовної заяви. Про відкриття провадження у справі чи про відмову у його відкритті суддя *постановляє ухвалу*. Копія такої ухвали невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією про їхні процесуальні права й обов’язки.

За наявності достатніх підстав суддя може *відмовити у відкритті провадження* в адміністративній справі. Ухвала про таку відмову може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву. Повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у від­критті провадження, не допускається.

***2. Підготовче провадження.***

До початку судового розгляду адміністративної справи суд вживає заходи для всебічного та об’єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Під *розумним строком* у КАСУ мається на увазі найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

У ході піготовчого провадження суддя, який відкрив провадження в адміністративній справі, *вживає заходів* щодо витребування документів та інших матеріалів; наведення необхідних довідок; проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначення експертизи, вирішення питань про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача; прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання та вирішення інших питань підготовчого провадження.

*Попереднє судове засідання* проводиться з метою з’ясування можливості *врегулювання спору до судового розгляду* *справи* або забезпечення всебічного та об’єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Його проводить суддя, що здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю сторін та інших осіб, які беруть участь у справі. Він з’ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов і роз’яснює сторонам можливості щодо примирення.

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов’язків сторін і предмета адміністративного позову.

*Позивач може відмовитися від адміністративного позову пов­ністю або частково, а відповідач визнати адміністративний позов повністю або частково*. Відмова від адміністративного позову чи визнання такого позову під час підготовчого провадження мають бути викладені в адресованій суду письмовій заяві, яка приєднується до справи. Про прийняття відмови від адміністративного позову суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі.

Якщо спір не врегульовано у визначеному порядку, суд вчиняє дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду. Зокрема, суд може запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази у справі; здійснити судові доручення; вжити заходів щодо забезпечення адміністративного позову; надати можливість особам, що беруть участь у справі, ознайомитися з матеріалами адміністративної справи та ін.

За наслідками підготовчого провадження *суд постановляє ухвалу про*: залишення позовної заяви без розгляду; зупинення провадження у справі чи його закриття; закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

***3. Судовий розгляд адміністративної справи.***

Судовий розгляд адміністративної справи є наступним важливим етапом стадії провадження в суді першої інстанції. Адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом *розумного строку, але* *не більше двох місяців* з дня відкриття провадження у справі. Судовий розгляд здійснюється в залі судових засідань з вик­ликом осіб, які беруть участь у справі.

Керує ходом судового засідання головуючий, яким є суддя, що здійснював підготовче провадження. Зокрема, головуючий у судовому засіданні забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов’язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об’єктивного з’ясування обставин у справі. Він вживає необхідних заходів щодо забезпечення в судовому засіданні належного порядку.

Головуючий оголошує склад суду, а також імена експерта, перекладача, спеціаліста, секретаря судового засідання і роз’яснює особам, які беруть участь у справі, їх права та обов’язки, а також їхнє право заявляти відводи.

Кодексом передбачені окремі випадки, коли суд може відкласти розгляд справи (це, наприклад, випадки неприбуття в судове засідання окремих осіб, які беруть участь у справі, у тому числі свідка, експерта, спеціаліста та ін.).

При заявленні клопотань від осіб, які беруть участь у справі, суд вирішує їх негайно після заслуховування думки інших присутніх у судовому засіданні осіб.

Учасники адміністративного процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов’язані додержуватися в судовому засіданні порядку і беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням головуючого у судовому засіданні, до якого вони звертаються «Ваша честь».

Судовий *розгляд справи по суті* починається доповіддю судді про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з’ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися.

Позивач може відмовитися від позову або змінити позовні вимоги, а відповідач – визнати позов протягом всього часу судового розгляду. Крім того, сторони можуть примиритися протягом всього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення.

Для встановлення предмета доказування, тобто обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги чи заперечення або які мають інше значення для вирішення справи, у судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджуються письмові та речові докази, у тому числі звуко- і відеозаписи та інші носії інформації із записаною на них інформацією, висновки експертів. Така діяльність визначається як судове доказування.

Заслухавши пояснення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, суд залежно від характеру спірних правовідносин установлює порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовують свої вимоги і заперечення. На цьому етапі у передбачених законом випадках суд може оголосити перерву або відкласти розгляд справи у зв’язку з необхідністю одержання нових доказів чи з’ясування інших необхідних обставин у справі.

Відповідно до ст. 69 КАСУ **доказами** в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та інших представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів. Докази повинні бути належними та допустимими, тобто такими, що отримані законним шляхом і стосуються предмета доказування. Докази надають особи, що беруть участь у справі, насамперед, кожна зі сторін, які повинні довести обставини, на яких ґрунтуються їхні вимоги чи заперечення. Водночас в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень обов’язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Тобто в таких випадках встановлена *презумпція вини суб’єкта владних повноважень*.

Після з’ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами головуючий у судовому засіданні надає сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, можливість дати додаткові пояснення чи надати додаткові докази. Вислухавши і дослідивши їх, суд постановляє ухвалу про закінчення з’ясування обставин у справі та перевірки їх доказами і переходить до *судових дебатів* – наступного процесуального етапу провадження.

Судові дебати складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. У цих промовах, що надаються учасникам у визначеному порядку, можна посилатися лише на обставини і докази, які досліджені в судовому засіданні.

Суд не обмежує тривалість дебатів певним часом. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками. При виникненні під час судових дебатів необхідності з’ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з’ясування таких обставин. Після закінчення з’ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати проводяться у загальному порядку.

***4. Судові рішення.***

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для *ухвалення судового рішення у справі*. Це – наступний, завершальний етап даного провадження.

Постановлення судового рішення в адміністративній справі по суті публічно-правового спору оформлюється у вигляді *постанови*. Судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі *ухвали*.

Якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з’ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з’ясування обставин, що потребують додаткової перевірки.

Після закінчення поновленого розгляду справи суд відкриває судові дебати з приводу додатково досліджених обставин і виходить до нарадчої кімнати для ухвалення рішення або, якщо проведення необхідних процесуальних дій у цьому судовому засіданні виявиться неможливим, постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи чи оголошення перерви.

Судове рішення повинно бути законним (тобто ухваленим судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні всіх норм процесуального права) та обґрунтованим (тобто ухваленим судом на підставі повно і всебічно з’ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні).

Під час *прийняття постанови суд вирішує такі питання*: 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову.

При вирішенні справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

*У разі задоволення* *адміністративного позову* суд може прийняти *постанову про*: визнання протиправними рішення суб’єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; зобов’язання відповідача вчинити певні дії чи утриматися від їх вчинення; стягнення з відповідача коштів; тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднання громадян; примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднання громадян; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб’єкта владних повноважень. Суд може прийняти й іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, інших суб’єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб’єктів владних повноважень.

Виявивши під час розгляду справи порушення закону,
суд може постановити *окрему ухвалу* і направити її відповідним суб’єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали.

У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

Судове рішення *проголошується прилюдно негайно* після виходу суду з нарадчої кімнати. Головуючий в судовому засіданні роз’яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження.

Особи, які беруть участь у справі, можуть отримати в суді копію постанови чи ухвали суду. Така копія не пізніше наступного дня після ухвалення надсилається особі, яка бере участь у справі, але не була присутня в судовому засіданні.

У передбачених законом випадках суд, що ухвалив судове рішення, може за заявою особи, яка брала участь у справі, чи з власної ініціативи прийняти додаткову постанову чи постановити додаткову ухвалу.

Кодексом також передбачені *випадки, коли провадження у справі може бути зупинено*. До них, зокрема, віднесено: смерть особи, яка була стороною у справі; необхідність призначення або заміни законного представника сторони чи третьої особи; неможливість розгляду справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства, до набрання законної сили судовим рішенням в іншій справі; звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення, а також інші випадки (ст. 156 КАСУ).

Крім того, законодавцем визначені випадки, коли суд має право *закрити провадження у справі* (ст. 157 КАСУ). Про закриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена. Повторне звернення з тією самою позовною заявою не допускається.

***Апеляційне провадження***

Апеляційне провадження як складова адміністративного судочинства, пов’язане з *переглядом* *судових рішень*. *Завданням* цього провадження є перегляд за апеляційною скаргою адміністративної справи щодо правильності встановлення судом першої інстанції всіх обставин у справі, чіткого дотримання судом норм матеріального і процесуального права та законності винесеного у справі судового рішення.

Це провадження також складається з *окремих стадій*, а саме:
1) апеляційне оскарження; 2) підготовка справи до розгляду; 3) апеляційний розгляд справи; 4) ухвалення судового рішення.

*Судом апеляційної інстанції* є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення.

З *апеляційною скаргою* на судове рішення можуть звернутися сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо вони вважають, що даним судовим рішенням порушуються їхні права, свободи, інтереси чи обов’язки.

За загальним правилом, *в апеляційному порядку* *можна оскаржити* будь-які постанови суду першої інстанції, які не набрали законної сили, за винятком справ, що стосуються виборчого процесу та проведення референдуму. Такі постанови можуть оскаржуватись в апеляційному порядку повністю або частково. Коло ухвал суду першої інстанції, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково, обмежене спеціально встановленими Кодексом випадками.

Суд першої інстанції після одержання всіх апеляційних скарг у справі від осіб, які подали заяви про апеляційне оскарження, або через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги надсилає їх разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Адміністративна справа реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу, який протягом трьох днів перевіряє її відповідність установленим вимогам і за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Протягом десяти днів після відкриття апеляційного провадження суддя-доповідач здійснює процесуальні дії щодо *підготовки справи до апеляційного розгляду*. Усі судові рішення, ухвалені суддею під час підготовки справи до апеляційного розгляду, викладаються *у формі ухвали*. Копії ухвал надсилаються особам, які беруть участь у справі.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до суду апеляційної інстанції заперечення на апеляційну скаргу в письмовій формі протягом установленого судом строку.

Особа, що подала апеляційну скаргу, може відмовитися від апеляційної скарги або змінити її до закінчення апеляційного розгляду. У разі відмови від адміністративного позову або примирення сторін суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про закриття апеляційного провадження.

Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до апеляційного розгляду.

*Апеляційний розгляд справи* у судовому засіданні здійснюється колегією суддів у складі *трьох суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей. Зокрема, після відкриття судового засідання і вирішення клопотань осіб, які беруть участь у справі, суддя-доповідач доповідає в необхідному обсязі зміст судового рішення, що оскаржується, апеляційної скарги та заперечень на неї. Однією з особливостей апеляційного провадження є першочерговість надання пояснень та участі в судових дебатах особи, що подала апеляційну скаргу.

Суд апеляційної інстанції переглядає справу та рішення суду першої інстанції усно або письмово в межах апеляційної скарги та вимог адміністративного позову до суду першої інстанції. Водночас апеляційний суд не обмежений вимогами апеляційної скарги, якщо встановить факти порушень закону в процесі розгляду справи судом першої інстанції.

Крім того, суд апеляційної інстанції не обмежений у дослідженні доказів, у тому числі й тих, які з різних причин не були розглянуті судом першої інстанції.

Справа може бути розглянута в апеляційному суді в порядку письмового провадження, якщо всі особи, що беруть участь у справі, заявили про можливість розгляду справи у їх відсутності.

Після закінчення апеляційного розгляду справи колегія суддів виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення.

За наслідками розгляду *апеляційної скарги на постанову* суду першої інстанції *суд апеляційної інстанції може*:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін;

2) змінити постанову суду;

3) скасувати її та прийняти нову постанову суду;

4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;

5) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі;

6) скасувати постанову суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

За наслідками розгляду *апеляційної скарги на ухвалу* суду першої інстанції суд апеляційної інстанції *має право*:

* залишити апеляційну скаргу без задоволення, а ухвалу суду – без змін;
* змінити ухвалу суду;
* скасувати ухвалу суду і постановити нову ухвалу з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду справи;
* скасувати ухвалу суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі;
* визнати ухвалу суду нечинною і закрити провадження у справі;
* скасувати ухвалу суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Розглянувши апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції може прийняти *такі судові рішення*:

1) постановити *ухвалу* в разі: залишення апеляційної скарги без задоволення, а судового рішення – без змін; зміни ухвали суду першої інстанції; скасування судового рішення і постановлення нової ухвали; скасування судового рішення і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі; визнання судового рішення нечинним і закриття провадження у справі; скасування ухвали суду і направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції;

2) своєю *постановою* змінити постанову суду першої інстанції або прийняти нову постанову, якими суд апеляційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги.

З усіх процесуальних питань суд апеляційної інстанції постановляє *ухвали*.

Після закінчення апеляційного провадження справа *не пізніш як у семиденний строк* направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув.

***Касаційне провадження***

*Завдання* касаційного провадження – перегляд судом касаційної інстанції за касаційною скаргою судових рішень суду першої інстанції після їхнього перегляду в апеляційному порядку, а також судових рішень суду апеляційної інстанції на предмет можливих порушень судом норм матеріального чи процесуального права. Власне, касаційний суд покликаний забезпечити виправлення мож­ливих судових помилок судів першої та апеляційної інстанцій з питань *правильності застосування ними норм права* і, відповідно, *перевірити законність і обґрунтованість рішень цих судів*.

Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є *Вищий адміністративний суд України*.

Як і в інших видах проваджень, у касаційному провадженні мож­на виділити такі етапи, зокрема: 1) касаційне оскарження; 2) підготовча частина та попередній розгляд справи; 3) касаційний розгляд; 4) прийняття судового рішення.

Сторони та інші особи, які беруть участь у справі (а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, інтереси та обов’язки), мають право *протягом* *одного місяця* *оскаржити* в касаційному порядку судові рішення місцевого адміністративного суду після їх перегляду в апеляційному порядку, а також суду апеляційної інстанції повністю або частково. Виняток становлять лише аналогічні судові рішення у справах, пов’язаних з виборчим процесом чи референдумом, які *не оскаржуються в касаційному порядку*.

*Особливістю* касаційного провадження є те, що касаційна *скарга подається* *безпосередньо до адміністративного суду касаційної інстанції* на судові рішення, які *набрали законної сили*.

Касаційна скарга реєструється в день її надходження до суду касаційної інстанції і не пізніше наступного дня передається в порядку черговості судді-доповідачу, який у п’ятиденний строк повинен вирішити питання щодо відкриття касаційного провадження, про що постановляє відповідну ухвалу та витребовує справу. Після цього суддя-доповідач вивчає справу на предмет можливості задоволення касаційної скарги та розгляду справи в касаційному порядку і вирішує питання щодо відкриття касаційного провадження.

Протягом *десяти днів* після відкриття касаційного провадження суддя-доповідач вчиняє *дії, пов’язані з підготовкою справи* до касаційного розгляду. Після проведення підготовчих дій він доповідає про них колегії суддів, яка постановляє ухвалу про закінчення підготовки та призначення справи до касаційного розгляду.

Особи, які беруть участь у справі, мають право подати до суду касаційної інстанції заперечення на касаційну скаргу в письмовій формі протягом установленого строку.

Під час касаційного провадження особа, яка подала касаційну скаргу, може відмовитися від касаційної скарги або змінити її до закінчення касаційного розгляду.

Протягом п’яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем проводиться *попередній розгляд справи* без повідомлення осіб, які беруть участь у справі. Під час такого розгляду колегія суддів розглядає обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції. Якщо відсутні підстави для скасування оскаржуваного судового рішення, суд касаційної інстан­ції відхиляє касаційну скаргу і залишає рішення без змін. За наявності підстав, які тягнуть за собою обов’язкове скасування судового рішення, суд касаційної інстанції скасовує таке рішення і призначає справу до розгляду в судовому засіданні. Справа призначається до розгляду в судовому засіданні, якщо хоч один суддя із складу суду дійшов такого висновку.

*Касаційний розгляд* здійснюється колегією суддів у складі не менше *п’яти суддів* за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням певних особливостей.

Суд касаційної інстанції перевіряє правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, правової оцінки обставин у справі і не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. Суд переглядає такі судові рішення в межах касаційної скарги і при цьому може встановлювати порушення норм права, на які не було посилань у касаційній скарзі.

Касаційний розгляд справи може відбуватися в порядку усного чи письмового провадження.

Позивач може відмовитися від адміністративного позову, а сторони – примиритися в будь-який час до закінчення касаційного розгляду.

За наслідками розгляду касаційної скарги при наявності відповідних підстав, передбачених ст. 224 – 229 КАСУ, *суд касаційної інстанції має право*:

1) залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;

2) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судове рішення суду першої інстанції;

3) змінити судове рішення суду апеляційної інстанції, залишивши судове рішення суду першої інстанції без змін;

4) змінити судове рішення суду першої інстанції, скасувавши судове рішення суду апеляційної інстанції;

5) скасувати судове рішення суду апеляційної інстанції та залишити в силі судове рішення суду першої інстанції;

6) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направити справу на новий розгляд або для продовження розгляду;

7) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження;

8) визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження;

9) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судове рішення.

Залежно від характеру і змісту питання, яке вирішується, *судові рішення* *суду касаційної інстанції* виражаються у формі *постанов* (вирішення справи по суті та касаційних вимог учасників) та *ухвал* (вирішення всіх інших питань процесуального характеру в ході касаційного розгляду скарги та вирішення справи).

Після закінчення касаційного провадження адміністративна справа не пізніш як у *семиденний строк* направляється до адміністративного суду першої інстанції, якщо інше не випливає з рішення суду касаційної інстанції.

***Провадження за нововиявленими обставинами***

Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного виснов­ку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення;

4) скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути;

5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі прийняття нових законів чи інших нормативно-правових актів не допускається, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

*Заява* про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами подається учасниками провадження у справі *протягом одного місяця* після того, як особа, що звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини. Заява подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини.

У розгляді заяви та перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами не може брати участь суддя, що брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами розглядається судом протягом *двох місяців* після її надходження за правилами, встановленими для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд.

*Суд може* скасувати постанову чи ухвалу у справі і прийняти нову постанову чи ухвалу або залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення.

З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі.

**1.5 Виконання судових рішень**

Виконання судових рішень є завершальною стадією адміністративного судочинства. Як зазначалось, основними видами судових рішень є *постанови*, пов’язані з вирішенням вимог адміністративного позову по суті, та *ухвали*, пов’язані здебільшого з вирішенням процесуальних питань. Судові рішення виконують своє суспільно-правове призначення і набувають притаманних їм властивостей лише після набрання ними *законної сили*. Порядок, умови та момент набрання судовими рішеннями законної сили визначаються розділом V КАСУ.

Зокрема, рішення суду першої інстанції набирає законної сили *після закінчення строку подання заяви про апеляційне оскарження*, якщо таку заяву не було подано. В разі подання такої заяви, судове рішення, якщо його не було скасовано, набирає законної сили *після закінчення апеляційного розгляду справи*.

Постанови чи ухвали судів апеляційної чи касаційної інстанцій за наслідками перегляду, а також постанова Верховного Суду України набирають законної сили *з моменту проголошення*.

З *моменту проголошення* набирають законної сили ухвали суду, які не можуть бути оскаржені.

Судове рішення, яке набрало законної сили, є *обов’язковим* для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Ст. 256 КАСУ передбачені *категорії постанов суду*, які виконуються *негайно*, тобто з моменту проголошення їх у судовому засіданні. Це певний виняток із загального правила, коли судові рішення виконуються після набрання ними законної сили. *Негайному виконанню* підлягають постанови суду про присудження виплати пенсій, бюджетних та позабюджетних періодичних платежів, поновлення на посаді у відносинах публічної служби, припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності, уточнення списку виборців, а також щодо усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Спосіб, строки і порядок виконання судового рішення у разі необхідності можуть бути визначені у самому рішенні.

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання. За заявою осіб, на користь яких ухвалено судове рішення, судом видається *виконавчий лист*.

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. Як раніше вказувалось,таке виконанняздійснюється спеціально уповноваженим на те органом виконавчої влади, а саме: *Державною виконавчою службою* Міністерства юстиції України.

За належним виконанням судових рішень здійснюється *судовий контроль*. Зокрема, суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов’язати суб’єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання такого рішення. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах здійснюється також щодо державної виконавчої служби.

**1.6 Заходи процесуального примусу**

Заходи процесуального примусу *спрямовані на* забезпечення необхідних умов нормальної роботи суду, виконання встановлених правил адміністративного судочинства та надання можливості суду мати реальні засоби примусового впливу щодо порушників таких правил. Цими заходами є встановлені в розділі VI КАСУ проце­суальні дії, що застосовуються судом до осіб, які порушують установлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства.

До *видів заходів процесуального примусу належать*:

1) попередження;

2) видалення із залу судового засідання;

3) тимчасове вилучення доказів для дослідження судом;

4) привід.

Кодексом передбачено, що до однієї особи не може бути застосовано кілька заходів процесуального примусу за одне й те саме порушення.

Заходи процесуального примусу застосовуються судом негайно після вчинення порушення шляхом постановлення ухвали.

Слід зауважити, що згадані заходи не виконують каральних функ­цій, не служать мірою відповідальності. Вони є лише засобами адміністративно-процесуального примусового забезпечення дотримання правил адміністративного судочинства. Зокрема, вони можуть бути поєднані з одночасним застосуванням до особи мір адміністративної відповідальності, якщо для того є відповідні підстави.

Фактичними *підставами* для застосування заходів процесуального приводу є порушення встановлених у суді правил або перешкоджання здійсненню адміністративного судочинства. Такі порушення можуть виражатися як в протиправних діях особи, так і її бездіяльності.

Застосування до особи заходів процесуального примусу не звіль­няє її від виконання встановлених законом обов’язків.

Забезпечення порядку в залі судового засідання, всебічне і неухильне дотримання всіх процесуальних правил адміністративного судочинства, належна організація адміністративного судового процесу покладається на *головуючого в судовому засіданні*, якому в межах своїх обов’язків допомагає *судовий розпорядник*.

За порушення порядку під час судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого до учасників адміністративного процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, застосовується *попередження*, а в разі повторного вчинення таких дій – *видалення із залу судового засідання*.

У разі неподання без поважних причин письмових чи речових доказів, що витребувані судом, та неповідомлення причин їх неподання суд може постановити ухвалу про *тимчасове вилучення цих доказів* *для дослідження судом.* Така ухвала надсилається державному виконавцю для виконання.

До належно викликаних особи, особисту участь якої визнано судом обов’язковою, та свідка, які без поважних причин не прибули в судове засідання або не повідомили причини неприбуття, може бути застосовано *привід* до суду через органи внутрішніх справ з відшкодуванням у дохід держави витрат на його здійснення. *Привід не застосовується* до малолітніх та неповнолітніх осіб, вагітних жінок, інвалідів першої і другої груп, жінок, які мають дітей віком до шести років або дітей-інвалідів, а також осіб, які згідно з КАСУ не можуть бути допитані як свідки.

Про привід суд постановляє *ухвалу*, яка передається для виконання до органу внутрішніх справ за місцем провадження у справі або за місцем проживання (перебування), роботи, служби чи навчання особи, яку належить привести.