**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

*На правах рукопису*

**КОНСТАНТИЙ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 342.9

**ЗАХИСТ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ**

**В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:**

**ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня

доктора юридичних наук

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор, академік НАПрНУ

**Битяк Юрій Прокопович**

**Харків – 2015**

ЗМІСТ

|  |  |
| --- | --- |
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ  ВСТУП…………………………………………………………………………… | 5 |
| РОЗДІЛ 1. СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У ВІДНОСИНАХ З ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ………….…..  1.1. «Суб’єктивний» судовий контроль за публічною адміністрацією …….  1.2. «Об’єктивний» контроль за рішеннями, діями, бездіяльністю публічної адміністрації в процедурах адміністративної юстиції ……………………….  1.3. Особливості завдань і системи адміністративної юстиції в країнах англосаксонської системи права………………………………………………  Висновки до розділу 1 ………………………………………………………….. | 14  14  30  41  61 |
| РОЗДІЛ 2. ПРАВА ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК ОБ’ЄКТ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ………. | 66 |
| * 1. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод…………………...………………………… | 66 |
| * 1. Види прав фізичних осіб за нормативно-правовими актами України, які захищаються в адміністративному судочинстві…………………………..   2. Права юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин …………   Висновки до розділу 2 ………………………………………………………….. | 96  122  152 |
| РОЗДІЛ 3. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ……… | 156 |
| 3.1. Історичний розвиток процесуальних засобів захисту в адміністративно-правовій сфері ………………………………………………………….……….. | 156 |
| 3.2. Адміністративний позов як засіб захисту суб’єктивних прав: проблеми поняття і властивостей ………….………………………………………………. | 182 |
| 3.3. Види позовів в адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аналіз законодавства України та зарубіжних держав………………………….  3.4. Заходи попереднього захисту в адміністративному судочинстві .………  3.5. Проблеми меж і способів захисту прав фізичних та юридичних осіб в публічно-правовій сфері адміністративними судами…………………………  Висновки до розділу 3 …………………………………………………………  РОЗДІЛ 4. ПЕРЕГЛЯД І ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ….……………………………..  4.1. Інститут апеляції в адміністративному судочинстві…………………….  4.2. Перегляд судових рішень в адміністративних справах в касаційному порядку як гарантія судового захисту ………………………………………….  4.3. Перегляд адміністративних справ Верховним Судом України…………………………………………………………………………..  4.4. Виконання судових рішень як завершальна стадія захисту прав особи в адміністративному судочинстві ………………………………………………  Висновки до розділу 4…………………………………………………………… | 195  215  233  253  260  260  297  322  340  356 |
| ВИСНОВКИ……………………………………………………………………. | 362 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…………………………….……….. | 369 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АПК – Адміністративно-процесуальний кодекс

ГК – Господарський кодекс

ГПК – Господарський процесуальний кодекс

ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

Закон № 2453-VI – Закон України «Про судоустрій і статус суддів»

КАС – Кодекс адміністративного судочинства

КпАП – Кодекс про адміністративні правопорушення

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс

МК – Митний кодекс

ПК – Податковий кодекс

ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс

ЦК – Цивільний кодекс

TEU – Договір про Європейський Союз

TFEU – Договір про функціонування Європейського Союзу

VwGO – Положення про адміністративні суди ФРН

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Для утвердження правової держави, забезпечення функціонування суб’єктів публічної влади в рамках та згідно з процедурами, визначеними законодавством, на основі принципу верховенства права, пріоритетності прав і свобод особи важливим є існування ефективної й неупередженої адміністративної юстиції.

За десять років чинності КАС України на рівні як юридичної теорії, так і практики виявлено низку проблемних аспектів правового регулювання у ньому процедур і засобів судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб’єктами владних повноважень на різних його стадіях. Означене впливає на правозахисний потенціал цієї спеціалізації правосуддя.

Проблематика захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві поки що не отримала у необхідній мірі комплексного, ґрунтовного опрацювання у вітчизняній юридичній науці, особливо з урахуванням змін, які відбулися останнім часом у системі судоустрою, повноваженнях вищих судових інстанцій з розгляду та вирішення адміністративних справ. Практично значущим є формування доктринальної теоретичної основи для подальшого реформування, з урахуванням європейських принципів, вітчизняного механізму судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, діяльності адміністративних судів.

Недостатньо теоретично розробленими українськими вченими-юристами є і аспекти процесуального забезпечення на рівні закону прав фізичних та юридичних осіб на доступ до правосуддя в адміністративних справах, проблематика становлення і розвитку інституту адміністративного позову, його поняття, елементів та видів, інших засобів забезпечення права на судовий захист, у тому числі й на стадіях прийняття, перегляду судових рішень, а також їх виконання.

На вирішення цих та багатьох інших проблем спрямовується дисертаційне дослідження, що обумовлює актуальність його теми, важливість як з наукової, так і з практичної точки зору.

Питання адміністративної юстиції були актуальними і розроблялися ще наприкінці XIX – на початку XX століття. Зокрема, у цей час їм присвячувалися праці таких відомих учених-юристів, як В.О. Гаген, В.М. Дурденевський, А.І. Єлістратов, М.Д. Загряцков, М.П. Карадже-Іскров, Б.О. Кистяківський, М.М. Коркунов, С.О. Корф, О.М. Кулішер, В.О. Рязановський, І.Т. Тарасов та інших. У післявоєнний період зазначену проблематику (в контексті становлення і розвитку адміністративно-процесуального права) дискували у своїх роботах Д.М. Бахрах, А.Т. Боннер, О.Ф. Козлов, В.А. Лорія, Л.А. Ніколаєва, Р.С. Павловський, Н.Г. Салищева, Д.М. Чечот, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та низка інших визначних представників адміністративно-правової науки й теоретиків судового процесу.

Теоретичним фундаментом для дисертаційної роботи стали праці багатьох відомих сучасних українських науковців-адміністративістів, а саме: В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.В. Кривенка, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенка, Д.М. Лук’янця, Н.П. Матюхіної, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.Б. Писаренко, Н.Ю. Пришви, О.П. Рябченко, І.Л. Самсіна, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, А.М. Школика та інших.

При написанні роботи також використовуються й доробки низки зарубіжних фахівців у царині адміністративного права, адміністративної юстиції, насамперед таких, як: Ж. Вігьє, М. Гарсіа, А. Горділло, М. Гровс, П. Дельвольве, О. Зеленцов, С. Ібрагімов, Є. Лупарєв, О. Лухтерхандт, К. Райтемайер, Ю. Старілов, В. Усанов, Е. Шмідт-Ассманн та інших.

Вирішенню поставлених наукових завдань сприяв й аналіз робіт представників науки загальної теорії права, а саме: О.В. Зайчука, А.А. Козловського, О.В. Малька, М.І. Матузова, Н.М. Онищенко, С.П. Погребняка, П.М. Рабіновича; цивільного процесу: О.А. Борисової, С.В. Васильєва, М.А. Вікут, Р.Е. Гукасяна, К.В. Гусарова, П.П. Колесова, В.В. Комарова та інших.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0111U000966).

Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 4 від 21.12.2012).

**Мета і завдання дослідження**. Метою дослідження є формування доктринальної системи сучасних знань щодо захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах із суб’єктами владних повноважень, в адміністративному судочинстві, його якісного покращення з урахуванням європейського та передового вітчизняного практичного досвіду.

Відповідно до поставленої мети у дисертації зроблено спробу обґрунтувати та вирішити такі науково і практично значимі *завдання*:

* розкрити основні наявні в інших країнах способи юрисдикційного захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, установити характерні функціональні й процесуальні особливості вітчизняного адміністративного судочинства;
* систематизувати знання щодо підходів до захисту в рішеннях Європейського суду з прав людини прав фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері, гарантованих Конвенцією 1950 року, для їх застосування у практиці судочинства вітчизняними адміністративними судами та позивачами у справах адміністративної юрисдикції;
* визначити конкретні види прав фізичних та юридичних осіб, передбачених законами і підзаконними актами України, які в разі порушень цих прав у відносинах із суб’єктами владних повноважень можуть захищатися за положеннями КАС; розробити проблематику меж повноважень адміністративних судів при перегляді ними рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації;
* з’ясувати переваги адміністративного позову перед іншими процесуальними засобами захисту суб’єктивних прав у публічно-правовій сфері, історію його становлення та нормативного визначення, основні правозахисні властивості, функції, завдання та види;
* установити особливості та види заходів, які застосовуються для попереднього (тимчасового) захисту прав особи в адміністративному судочинстві України та зарубіжних держав, навести пропозиції щодо розвитку їх законодавчого визначення в національному законодавстві;
* визначити суть, особливості та недоліки в правовому регулюванні застосування інститутів апеляції та касації в адміністративному судочинстві України, а також провадження з перегляду судових рішень в адміністративних справах, яке здійснюється Верховним Судом України;
* з’ясувати порядок виконання постанов адміністративних судів, навести пропозиції, спрямовані на вирішення наявних проблем у цій царині;
* запропонувати комплекс рекомендацій, направлених на вдосконалення правового регулювання і застосування процедур адміністративного судочинства в КАС для покращення захисту порушених у публічно-правових відносинах прав фізичних та юридичних осіб.

*Об’єктом дослідження*є суспільні відносини щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві.

*Предметом дослідження* є захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві.

**Методи дослідження**. Методологічний фундамент дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових (діалектичний, аналізу та синтезу, системно-структурний тощо), а також спеціальних юридичних (історико-правовий, порівняльно-правовий, розгляду та тлумачення правових норм, формально-логічний, судової статистики та ін.) методів наукового пізнання.

За допомогою діалектичного методу з’ясовано передумови виникнення, питання становлення, розвитку та реалізації адміністративної юстиції; місце і роль адміністративного судочинства в системі гарантій прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами влади, у справі утвердження верховенства права, законності й дії принципу поділу державної влади (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2 і 3.5).

Методи аналізу та синтезу становили основу опрацювання окремих інститутів адміністративного судочинства (адміністративного позову, судового розгляду, апеляції, касації, перегляду адміністративних справ Верховним Судом України, виконання постанов адміністративних судів); дали змогу виявити наявні проблеми в правовому регулюванні адміністративних судових процедур і на цій основі запропонувати комплекс сучасних наукових знань щодо захисту в цій судовій спеціалізації прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією в Україні (розділ 2; розділ 3, підрозділи 3.2, 3.3; розділ 4).

Системно-структурний метод використовувався при проведенні класифікації видів прав фізичних та юридичних осіб, що захищаються в адміністративних судах; адміністративних позовів; заходів попереднього захисту; постанов адміністративних судів; розгляді питань компетенції органів правосуддя в адміністративних справах тощо (розділ 2, підрозділи 2.2, 2.3; розділ 3, підрозділи 3.3–3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.3).

Історико-правовий метод становив основу дослідження еволюції процесуальних засобів захисту в адміністративно-правовій сфері, виникнення і розвитку адміністративної юстиції у світі та в Україні, інститутів апеляції та касації в адміністративних справах (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.1, 3.2; розділ 4, підрозділи 4.1, 4.2).

Застосуванням порівняльно-правового методу визначено місце й особливості вітчизняного механізму адміністративного судочинства серед основних моделей адміністративної юстиції, захисту прав і свобод особи у відносинах з апаратом публічної влади (розділ 1, підрозділи 1.1–1.3; розділ 3, підрозділи 3.3-3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.4).

Формально-юридичний та метод розгляду і тлумачення правових норм використовувалися з метою визначення основних юридичних понять досліджуваної проблематики; для з’ясування змісту чинних норм КАС, формулювання пропозицій відносно їх удосконалення та розвитку (розділ 2, підрозділи 2.1–2.3; розділ 3, підрозділи 3.2-3.5; розділ 4, підрозділи 4.1–4.4).

Теоретичним підґрунтям для дослідження стали наукові надбання теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права й процесу, цивільного та господарського процесів, інших галузевих правових наук, сформульовані у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, енциклопедична юридична література. Емпіричною основою дисертації є приписи Конституції, міжнародних договорів, КАС, законів і підзаконних нормативно-правових актів України, адміністративного процесуального законодавства зарубіжних держав, рекомендацій Комітету міністрів та інших органів Ради Європи, рішення Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, практика здійснення судочинства в адміністративних справах Верховного Суду України, Вищого адміністративного та інших адміністративних судів, дані судової статистики.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є однією з перших в адміністративно-правовій науці України наукових робіт, у якій з урахуванням останніх суспільно-політичних і законодавчих змін, передового європейського й вітчизняного досвіду запропоновано систему доктринальних сучасних знань щодо захисту в адміністративному судочинстві фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків, рекомендацій, запропонованих автором особисто.

*Вперше*:

* обґрунтовано висновок, що процесуальна діяльність адміністративних судів в Україні є національною частиною механізму захисту прав приватних осіб, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;
* класифіковано наявні за приписами КАС види адміністративних позовів, запропоновано нові підходи до їх законодавчого регулювання та застосування;
* на теоретичному рівні визначено межі компетенції адміністративних судів України при перегляді рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень, прийнятих (вчинених) у межах їхніх дискреційних повноважень, запропоновано доповнення з цього приводу до законодавства;
* з’ясовано сутність та особливості чинних моделей апеляційного і касаційного перегляду адміністративних справ, провадження, здійснюваного Верховним Судом України, після внесення змін до КАС законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про забезпечення права на справедливий суд».

*Удосконалено*:

* положення концепції суб’єктивних публічних прав як провідної наукової і практичної проблеми об’єкта захисту в адміністративному судочинстві;
* пропозиції щодо систематизації видів прав юридичних осіб (підприємств, установ, організацій), які можуть захищатися в адміністративному судочинстві;
* засади оцінки підстав, умов запровадження та видів заходів попереднього (тимчасового) захисту в адміністративному судочинстві;
* теоретичні наробки щодо способів забезпечення виконання судових рішень в адміністративних справах, шляхів вирішення проблем, які виникають.

*Набули подальшого розвитку положення щодо*:

* оновлення адміністративного права і процесу, практики забезпечення застосування їх норм уповноваженими суб’єктами публічної адміністрації на «людиноцентриській» основі;
* тенденцій розвитку процедур захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, способів розвантаження адміністративних судів від надмірної кількості справ;
* умов і меж захисту прав та основоположних свобод особи в адміністративно-правовій сфері на національному рівні за прецедентною практикою Європейського суду з прав людини;
* інститутів зустрічного позову та позову суб’єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві;
* видів прав людини і громадянина, які можуть захищатися згідно з положеннями КАС;
* критеріїв перевірки адміністративними судами України рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації;
* становлення і розвитку процесуальних засобів захисту прав особи в адміністративно-правовій сфері, їх видів та властивостей;
* способів забезпечення єдності судової практики в національній системі адміністративного судочинства тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції й рекомендації становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

* *у науково-дослідницькій сфері* – для проведення подальших досліджень проблем здійснення адміністративного судочинства в Україні, шляхів і способів ефективного захисту в ньому суб’єктивних прав приватних осіб;
* *у правотворчості* – для подальшого вдосконалення у відповідності до європейських принципів норм КАС, розробки і прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України (Закону «Про адміністративну процедуру»);
* *у правозастосовній практиці* суддів адміністративних судів України з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, при захисті своїх прав в адміністративній судовій спеціалізації громадянами та юридичними особами;
* *у навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів з адміністративного права та процесу, адміністративного судочинства, в науково-дослідницькій роботі студентів.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення, пропозиції, висновки і практичні рекомендації дисертанта обговорювались і були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Напрацювання й рекомендації доповідалися на науково-практичних конференціях: «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 2011 р.), «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.), «Адміністративне право в контексті європейського досвіду» (м. Київ, 2013 р.), «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (м. Запоріжжя, 2013 р.), «Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права» (м. Київ, 2014 р.), «Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України» (м. Київ, 2014 р.), «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2014 р.), «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини» (м. Харків, 2015 р.); а також на засіданнях Науково-консультативної ради при Верховному Суді України.

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в монографії, у 27 наукових статтях, що вийшли у фахових виданнях з юридичних наук (у тому числі 5 – у зарубіжних виданнях та виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз), а також у 7 тезах доповідей і наукових повідомлень, опублікованих за результатами названих науково-практичних конференцій, засідань «круглих столів».

**ВИСНОВКИ**

У дисертаційному дослідженні вирішено наукову проблему формування системи доктринальних сучасних знань щодо захисту в адміністративному судочинстві фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах із суб’єктами владних повноважень, якісного вдосконалення процесу правосуддя в адміністративних справах в Україні з урахуванням європейського та вітчизняного досвіду. До найбільш вагомих результатів роботи можна віднести такі:

1. Одним з провідних завдань адміністративного права є визначення правових кордонів, підстав та процедур діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації, а також засобів гарантування прав фізичних і юридичних осіб, які можуть порушуватися при прийнятті владних управлінських рішень, вчиненні зазначеними суб’єктами тих чи інших юридично значимих дій або бездіяльності. Тому невід’ємною частиною адміністративного права, його обов’язковою складовою в багатьох державах, у тому числі і в Україні, є інститут адміністративної юстиції (судочинства), який в умовах судової реформи, яка триває в нашій країні, вимагає якісного вдосконалення.

2. З точки зору об’єкта захисту існує три моделі адміністративної юстиції: «суб’єктивна» (німецька); «об’єктивна» (французька або «інтерес-модель») і призначена для забезпечення «природної справедливості» (у країнах англосаксонської системи права). У КАС передбачено «інтерес-модель» судового захисту в публічно-правових відносинах персоніфікованого типу («порушені права, свободи та інтереси фізичних осіб, права і законні інтереси юридичних осіб»). Такий підхід обумовлює чималу складність (об’єктність) поставлених перед національними адміністративними судами правозахисних завдань, і, як наслідок, є причиною значного їх перевантаження справами. Однак такий підхід одночасно й відкриває для фізичних і юридичних осіб широкі можливості неупередженого захисту своїх індивідуальних правових цінностей у відносинах, що виникають при виконанні публічних управлінських функцій суб’єктами влади.

3.У процедурах адміністративного судочинства (на національному рівні) має здійснюватися захист таких прав і свобод людини, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод: на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9); на вільне виявлення поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів держави (ст. 10); на свободу мирних зборів і свободу об’єднання з іншими особами (ст. 11); заборона дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії та інших ознак (ст. 14; ст. 1 Протоколу № 12); право на освіту (в мережі державних і комунальних навчальних закладів) (ст. 2 Протоколу № 1); право на вільні вибори – брати участь у виборах, що мають призначатися з розумною періодичністю у спосіб таємного голосування в умовах, які мають забезпечувати вільне вираження думки у виборі законодавчого органу (ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції); свобода пересування і вільного обрання місця проживання у межах держави (ст. 2 Протоколу № 4). Крім того, українські адміністративні суди згідно з прецедентною практикою Європейського суду з прав людини повинні виступати як незалежний і безсторонній суд, утворений відповідно до закону, і у разі обмеження або порушення апаратом публічної адміністрації (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами) й суто приватноправових прав особи (права власності (ст. 1 Протоколу № 1); на повагу приватного і сімейного життя (ст. 8 Конвенції) тощо.

4. Судом, який забезпечує поновлення на національному рівні порушених прав заявника (фізичної або юридичної особи) після прийняття ЄСПЛ відповідного рішення, є Верховний Суд України. З набранням чинності змінами до КАС України, внесеними Законом від 12.02.2015 р. № 192-VIII, найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції отримав змогу виконувати цю функцію у повній мірі. Наразі передбачено подання заяв про перегляд безпосередньо до нього, а не через Вищий адміністративний суд України, який раніш вирішував питання про їх допуск до провадження. Разом з тим, з метою підвищення ефективності застосування конвенційних положень у національній практиці судочинства, на думку автора, варто також унормувати право Верховного Суду України звертатися у найбільш важливих правозахисних справах для отримання «попередніх» консультативних рішень до ЄСПЛ.

5. Залежно від змісту (природи) прав їх засновників або членів захищатися в адміністративному судочинстві України можуть порушені у відносинах із суб’єктами владних повноважень права юридичних осіб таких видів: а) економічні (пов’язані із здійсненням функцій власника, володільця щодо майна, на підприємницьку діяльність) – за позовами підприємств та інших суб’єктів господарювання, а коли вони провадять комерційну діяльність – й установ, громадських об’єднань; б) політичні – за позовами політичних партій (права, пов’язані з виборами, референдумами тощо), громадських об’єднань (наприклад, свобода мирних зібрань, право на внесення пропозицій і зауважень органам державної влади і місцевого самоврядування щодо їх роботи та ін.); в) культурно-духовні (право на освіту; на охорону здоров’я; свобода літературної, наукової, творчої діяльності; свобода релігії, віросповідання; на культурну та історичну спадщину та ін.) – за зверненнями насамперед установ (закладів освіти, культури), громадських організацій; г) соціальні – профспілками, іншими громадськими організаціями (наприклад, учасників ліквідації аварії на ЧАЕС, інвалідів, військовослужбовців тощо); ґ) екологічні – громадськими екологічними організаціями; д) інформаційні (право на доступ до публічної інформації, отримання інформації від органів державної влади і місцевого самоврядування) – за позовами політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, для задоволення потреб господарювання – й підприємств тощо.

6. До відновлення незалежності України скарга ідеологічно забезпечувала функціонування наглядового механізму в сфері державного управління. Законодавче закріплення в КАС інституту адміністративного позову ознаменувало створення юридичних гарантій судового забезпечення відповідальності суб’єктів публічної влади за порушення законів у їх управлінській діяльності, призвело до гарантованості й відновлюваності прав фізичних та юридичних осіб, як вихідних вимог конструкції правової держави. Водночас у КАС не було визначено допустимість подання позовів про встановлення наявності чи відсутності правовідносин в сфері публічного управління, які розглядаються в зарубіжній адміністративно-процесуальній доктрині універсальним засобом захисту суб’єктивних прав (за відсутності інших, спеціальних). Пропонується унормувати їх. Це посилить гарантії судового захисту прав фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах із суб’єктами владних повноважень, з огляду на те, що останні доволі часто змінюють свої рішення, вчиняють суперечливі або з нечітким змістом нормативні й індивідуальні акти, переглядають умови укладених адміністративних договорів, не визнаючи при цьому вже наявних суб’єктивних прав.

7. Запропоновано доповнити частини 1 і 3 ст. 117 КАС положеннями щодо допустимості вжиття заходів забезпечення позову для тимчасового захисту суб’єктивних прав такого учасника процесу, як треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (зокрема, приватних осіб). Крім того, при запровадженні інституту зустрічного позову фізичних та юридичних осіб (для захисту від пред’явлених до них у випадках, передбачених законом, позовних вимог суб’єктами владних повноважень) – право на подання клопотання про вжиття заходів забезпечення такого позову слід буде закріпити і за вказаними учасниками судочинства.

8. Пропонується доповнити КАС новою статтею 162-1 «Обсяг компетенції суду при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, прийнятих (вчинених) у межах дискреційних повноважень» такого змісту: «1. У разі якщо суб’єкт, визначений у пункті 7 частини першої статті 3 цього Кодексу, діяв у порядку дискреційних повноважень, суд також перевіряє, чи були його рішення, дії чи бездіяльність законними з точки зору дотримання при цьому встановлених законодавством меж вказаних повноважень; чи було здійснено таке повноваження у відповідності з цілями його надання; чи реалізував відповідач повноваження, коли закон прямо приписує це; та чи не було допущено в такій його діяльності порушень основних прав особи чи принципів, установлених Конституцією України».

Статтю 3 цього Кодексу також пропонується доповнити новим пунктом 16 такого змісту: «16) дискреційні повноваження – визначена законодавством виключна компетенція суб’єкта владних повноважень, яка допускає можливість вибору ним варіанту здійснення владних управлінських функцій (прийняття або неприйняття рішень, вчинення чи невчинення дій або бездіяльності, у межах приписів, дозволів відповідної уповноважуючої норми)».

9. За обсягом правового захисту (за чинними положеннями КАС України) допустимо виділяти такі види постанов адміністративного суду: 1) про законність (про скасування правових актів (або окремих їх норм, положень), визнання рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень неправомірними); 2) повної судової юрисдикції (допускають повне поновлення порушених суб’єктивних прав, відшкодування завданих неправомірним управлінням збитків); 3) про застосування репресії (стосуються накладання або підтвердження обґрунтованості вжиття санкцій (адміністративно-господарських, фінансових тощо), інших обмежуючих заходів до фізичних та юридичних осіб); 4) компентенційних (щодо визначення компетенції суб’єктів владних повноважень). За критерієм забезпечення досягнення процесуальної мети позовних вимог є постанови: 1) скасувальні; 2) про примус; 3) поновлювальні; 4) про виконання; 5) про визнання компетенції.

10. У статті 162 «Повноваження суду при вирішенні справи» КАС з метою забезпечення реального поновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб у справах за позовами про примус пропонується передбачити право адміністративного суду при прийнятті постанов за вказаними позовами визначати у них конкретний строк вчинення відповідачем-суб’єктом владних повноважень належного, а у разі невиконання у встановлений термін відповідного зобов’язання – приймати рішення, яким би безпосередньо упорядковувалося відповідне спірне питання.

11. Процедури реалізації права на апеляційне оскарження, які встановлювалися в ст. 186 КАС до 30 липня 2010 р., були більш сприятливими для учасників судочинства. Вони давали змогу (з огляду на більшу тривалість строків на оскарження) більш ґрунтовно, якісно готувати апеляційні скарги. Крім того, до вказаного часу чинні правила про строки апеляційного оскарження загалом відповідали традиційним підходам до врегулювання даних питань, які застосовуються в законодавстві про адміністративне судочинство зарубіжних країн. Тому доречно відновити ці правила. При цьому щонайменше строк на оскарження постанови місцевого суду можна встановити у 20 днів, а ухвали – 10 днів.

12. Одночасно з ч. 1 ст. 186 КАС пропонується виключити положення, за яким особа, подаючи апеляційну скаргу через суд першої інстанції, що ухвалив оскаржуване рішення, має надіслати її копію й до відповідного апеляційного суду. Така норма обумовлює зайві витрати для учасників судочинства на виготовлення копій апеляційної скарги, її направлення до суду апеляційної інстанції (поштою або кур’єром тощо). Адже в суді апеляційної інстанції автоматизованому розподілу між суддями підлягають апеляційні скарги разом з отриманими з місцевих судів справами.

13. Слушним з точки зору утвердження конституційних засад про право приватних осіб на судовий захист розглядається удосконалення чинного порядку прийняття касаційних скарг до розгляду, запровадження колегіальної форми прийняття ухвали про відмову у відкритті провадження з підстави, що скарга є необґрунтованою та викладені у ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи (п. 5 ч. 5 ст. 214 КАС). Вказане гарантуватиме більшу неупередженість і професійність рішень, які при цьому приймаються. Тут також доцільно визначити, щоб ці ухвали в кожному випадку належним чином умотивовувалися, не відзначалися формальністю.

14. З огляду на перебування посадових осіб органів примусового виконання судових рішень у системі Міністерства юстиції, тобто в механізмі виконавчої влади, проти суб’єктів якої переважно приймаються постанови адміністративними судами, функції виконання рішень органів адміністративної юстиції в Україні концептуально доречно передати судовим виконавцям, службу яких можна утворити в структурі Державної судової адміністрації, що є підзвітною та підконтрольною Раді суддів України. Але цілком очевидно, що рішення адміністративних судів, які передбачають стягнення коштів з органів державної влади, місцевого самоврядування, не можуть виконуватися приватними виконавцями, інститут яких передбачається утворити. Такий підхід виключається й у розвинутих країнах.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Константый А.В. Интересы физических и юридических лиц как объект защиты в административном судопроизводстве Украины [Текст] / А.В. Константый // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – Курск: Редакция журнала научных публикаций аспирантов и докторантов, 2013. – № 7 (85). – 255 с.

2. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве (Развитие идей и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) [Текст] / М.Д. Загряцков. – М.: Право и жизнь, 1924. – 96 с.

3. Заверуха О. Суб’єктивні публічні права як об’єкт судового захисту [Текст] / О. Заверуха // Право України. – 2004. – № 4.

4. Пасенюк О., Корнута Р. До питання природи суб’єктивного публічного права [Текст] / О. Панасюк, Р. Корнута // Право України. – 2008. – № 8.

5. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2001. – 304 с.

6. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство [Текст]: Навчальний посібник / Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвська, Р.В. Сінєльнік, І.О. Сквірський; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. – К.: Істина, 2007. – 152 с.

7. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право [Текст]: [навч. посібник] / А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

8. Дельвольве П. Адміністративне право [Текст] /  П. Дельвольве; пер. з франц. В. Матенчука. – К.: Конус-Ю, 2008. – 168 с.

9. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права [Текст] / Е. Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – Вид. 2-ге, перероб. та доп. – К.: К. І. С., 2009. – 552 с.

10. Administrative Justice in Europe:Report for Austria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/ Autriche\_en.pdf. – Заголовок з екрана.