

11. Греков І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / І.П. Греков ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 169 с.

12. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 139.

УДК 347.998.85+342.95

КОРЕЦЬКИЙ І.О.

ЗМАГАЛЬНІ СТОРОНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Виокремлено підходи до розуміння сутності сторін як основних суб'єктів реалізації принципу змагальності в адміністративному судочинстві. З'ясовано зміст поняття «суб'єкт владних повноважень» в адміністративному процесі. Розглянуто ознаки особливості сторін в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: змагальність, адміністративне судочинство, сторони, суб'єкт владних повноважень.

Выделены подходы к пониманию сущности сторон как основных субъектов реализации принципа состязательности в административном судопроизводстве. Выяснено содержание понятия «субъект властных полномочий» в административном процессе. Рассмотрены признаки и особенности сторон в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: состязательность, административное судопроизводство, стороны, субъект властных полномочий.

Thesis there is determined approaches to understanding the essence of the parties as the main actors of the principle of adversarial administrative proceedings. It was found the concept of “subject of power” in the administrative process. Considered features and characteristics of the parties in the administrative proceedings.

Key words: competitiveness, administrative proceedings, parties, subject of power.

Вступ. Розбудова державності України відбувається в надзвичайно складних умовах і усвідомлення цінності людини, її прав і свобод, а також формування сприйняття суспільством держави як демократичної правової структури має бути покладено в основу цього процесу. Діяльність адміністративних судів, чіє першочергове завдання полягає в забезпеченні захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, має стати гарантом дотримання законності в цій сфері.

Ефективність діяльності адміністративних судів безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, передусім тих, що визначають статус сторін в адміністративному судочинстві. Інститути адміністративного судочинства формуються і розвиваються з урахуванням специфіки суб'єктного складу спорів, які становлять юрисдикцію адміністративних судів. Більшість із них пов'язана з конфліктами, що виникають між приватними особами і суб'єктами владних повноважень, які внаслідок звернення до суду та відкриття провадження у справі набувають статусу сторін адміністративного процесу. Водночас сфера адміністративної юрисдикції поступово розширюється, урізноманітнюється склад осіб, яким законодавство гарантує можливість розв'язання конфлікту публічно-правового характеру в адміністративному суді. Крім того,

змінюється адміністративне судочинство – з'являються нові види і форми проваджень, які адаптуються до специфіки спору [1, с. 1].

Постановка завдання. Отже, суттєві зміни у сфері адміністративної юстиції визначають необхідність перегляду процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на теоретичному рівні, а також відображення нових реалій у нормативному забезпеченні цього статусу й у практичній діяльності адміністративних судів [1, с. 1].

Результати дослідження. Перелік органів і осіб, які беруть участь в адміністративному процесі, пройшов довгий шлях розвитку. Істотним кроком у теоретичному пошуку змісту зазначених понять і наукових категорій слугували оновлені засади процесуальної регламентації правового статусу суб'єктів адміністративного процесу. Зокрема, дослідження норм чинного Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) дозволяє встановити склад і процесуальне становище учасників адміністративного процесу в організації адміністративного судочинства, межі реалізації наданих їм прав і обов'язків, з метою судового захисту порушених або оспорюваних прав, свобод і законних інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Виходячи з положень гл. 5 КАСУ, можна дійти висновку, що законодавець провів поділ учасників адміністративного процесу за наявністю в них юридичної зацікавленості в результатах розв'язання адміністративної справи. Отже, учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи: особи, які зацікавлені в результаті розгляду справи, і особи, які не мають юридичної зацікавленості в результатах вирішення адміністративної справи.

Перша група визначена законодавцем як «особи, які беруть участь у справі», а друга – як «інші учасники адміністративного процесу». Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права й обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони зацікавлені. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу. Ст. 47 КАСУ містить вичерпний перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної зацікавленості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес у результаті справи, це – сторони та треті особи; інші – мають процесуально-правовий інтерес, це – представники сторін і третіх осіб. Отже, учасниками адміністративного процесу є: сторони; треті особи; представники сторін; представники третіх осіб; секретар судового засідання; судовий розпорядник; свідок; експерт; спеціаліст; перекладач [2, с. 266].

Найбільшими процесуальними правами наділені сторони адміністративного процесу. Для повної реалізації зазначених прав сторони повинні мати певний процесуальний статус, який розглядається як сукупність: правосуб'єктності (адміністративної процесуальної правоздатності й адміністративної процесуальної дієздатності); єдності невід'ємних прав, свобод і обов'язків; юридичних гарантій їх реалізації [3, с. 11].

Кодекс адміністративного судочинства України визначає, що сторонами в адміністративному процесі є позивач і відповідач. Позивач визначається як особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), а також суб'єкти владних повноважень.

За загальним правилом, відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено законодавством. Тобто це можуть бути й інші особи, до яких звернена вимога позивача.

Особливістю адміністративного судочинства в Україні є те, що суб'єкт владних повноважень також може бути позивачем в окремих категоріях справ: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом.

Наприклад, відповідачем за позовом Державної міграційної служби України про примусове видворення будуть іноземці й особи без громадянства, окрім тих, підстави для примусового видворення яких виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон під час їх виїзду з України [4].

Прикладами законодавчо встановлених інших випадків, коли суб'єкт владних повноважень може звернутися з позовом до громадян, юридичних осіб тощо, можуть бути:

– звернення з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 60 КАСУ);

– оскарження виборчою комісією рішень, дій чи бездіяльності засобів масової інформації та їх власників і творчих працівників, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, що порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 1 ст. 174 КАСУ) [5];

– стягнення штрафів і пені за позовом Фонду соціального захисту інвалідів (ч. 5 ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні») [6];

– стягнення штрафів за позовом Державної комісії із цінних паперів та фондового ринку (ч. 3 ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні») [7];

– застосування до платників податків фінансових (штрафних) санкцій, стягнення до бюджетів і державних цільових фондів сум грошових зобов'язань та/або податкового боргу (ст. 20 Податкового кодексу України) [8] тощо.

Дискусійним сьогодні є поняття «суб'єкт владних повноважень», хоча його визначення і надано в КАСУ. Відповідно до КАСУ, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт за здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до Конституції та законів України, владними повноваженнями наділені державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, проте не всі їхні діяння, що порушують права, свободи й інтереси фізичних і юридичних осіб, належать до компетенції адміністративних судів.

Деякі автори зазначають, що здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, необхідно розуміти як реалізацію будь-яких владних повноважень у межах компетенції (діяльності) органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, що не належать до повноважень, пов'язаних з ухваленням законів і здійсненням правосуддя [9, с. 171].

Проте дискусія щодо необхідності віднесення до суб'єктів владних повноважень Верховної Ради України здається надуманою, адже ст. 171–1 КАСУ регулює особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності саме Верховної Ради України й інших суб'єктів. У такий спосіб у КАСУ чітко вказується на те, що Верховна Рада України належить до суб'єктів владних повноважень.

Що стосується органів судової влади як суб'єктів владних повноважень, чий рішення, дії чи бездіяльність можна оскаржувати порядком адміністративного судочинства, то тут ситуація дещо складніша. Кожен вид судочинства має певні послідовні стадії, які повинні передувати одна одній.

Якщо, скажімо, розглядається сімейний спір, який належить до підсудності місцевих загальних судів, якими є районні, районні в містах, міські та міськрайонні суди, то в разі незгоди із винесеним рішенням особа повинна подати апеляційну скаргу до обласного апеляційного суду тощо. У наведеному випадку особи не можуть звертатися до адміністративного суду для того, щоб оскаржити рішення, дію чи бездіяльність місцевого загального суду, адже порушиться правило про підвідомчість справ судам. Це впливає з того, що система судів загальної юрисдикції, відповідно до Конституції України, будується за принципами територіальності та спеціалізації [10, с. 2].

Ми можемо погодитися з думкою В.М. Бевзенка, що владними управлінськими функціям як критерієм визначення суб'єкта владних повноважень можна визнати управлінські функції, якщо вони здійснюються офіційно узаконеними суб'єктами, які: визнані державою та суспільством і уповноважені на таке здійснення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи); мають власну офіційну назву й символи, організаційно-правову форму, структуру та в сукупності з іншими суб'єктами утворюють цілісну систему органів; виступають єдиними в державі суб'єктами, які уповноважені здійснювати управлінські функції; здійснення управлінських функцій відбувається суб'єктами на підставі, у формах, способами й у межах, визначених державою й закріплених нормами прав [11, с. 16].

Сторони як головні учасники адміністративного процесу мають тільки їм притаманні специфічні ознаки й особливості, які вирізняють їх в змагальному судовому процесі. До згаданих ознак С.В. Ківалов, наприклад, відносить такі:

– по-перше, сторони ведуть процес від власного імені, на їх ім'я виноситься та цілком поширюється сила судового рішення. На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду по захист своїх порушених чи оспорюваних прав – прерогатива винятково зацікавленої особи (позивача) або особи, яка уповноважена пред'являти позови в інтересах інших осіб або держави (прокурори). Судове рішення як акт правосуддя виноситься стосовно прав і обов'язків конкретних сторін індивідуалізованого спірного правовідношення. Сторона веде процес від свого власного імені, відстоюючи порушені права, свободи чи інтереси;

– по-друге, на сторони поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду, позивач повинен сплатити передбачену законодавством суму судового збору. За наслідками розгляду справи одна зі сторін компенсує іншій стороні понесені витрати, пов'язані зі здійсненням судочинства. Водночас варто врахувати, що ця ознака в адміністративному судочинстві втрачає своє значення, оскільки в більшості випадків судові витрати компенсуються відповідно до бюджетів. Крім того, щодо значної кількості спорів не передбачено сплати судового збору;

– по третє, у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником;

– по-четверте, обов'язковою ознакою є юридична заінтересованість сторін. Так, у ст. 117 КАСУ зазначається, що адміністративний суд порушує справи за позовними заявами суб'єктів, які звертаються до адміністративного суду по захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових спорів. Однак на питання про те, у чому полягає цей інтерес, законодавство прямої відповіді не дає. Характерною рисою заінтересованості сторін є те, що існування видів юридичної заінтересованості (матеріально-правової та процесуально-правової) для позивача і відповідача полягає в нерозривній єдності [12, с. 16].

На додачу до зазначених вище ознак, О.В. Бачун виокремлює ще такі: сторони є особами, між якими виник спір у публічно-правових відносинах, предмет якого становлять права, свободи, інтереси або компетенція у сфері публічно-владної діяльності; на них поширюються всі правові наслідки ухваленого адміністративним судом рішення; від їхнього імені можуть виступати представники [13, с. 13].

Для реалізації ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів кожна сторона під час розгляду справи повинна мати рівні можливості, а суд має дослідити всі аргументи кожної зі сторін, не віддаючи жодної переваги будь-якій із них. Отже, розгляд судом адміністративної справи має відбуватися в межах змагального процесу, в якому кожна зі сторін має право отримувати інформацію про всі факти й аргументи щодо предмета спору іншої сторони і мати однакові можливості надавати відповідь іншій стороні. В адміністративних справах особливе значення має те, що особа повинна мати доступ до всіх доказів, що надає суду орган публічної влади, навіть тих документів, які не використовуються для захисту в суді і не долучені судом до справи, але, звісно, тільки ті, які стосуються заявленого позову [14, с. 76].

Європейський суд із прав людини визнав недопустимим випадки, коли національні суди ухвалювали рішення, посилаючись на аргументи, про які заявникам не було нічого відомо; коли одній стороні було відмовлено в доступі до документів, що перебували в справі; коли було відмовлено в можливості представити певні докази; коли суд розглянув доводи лише однієї сторони, а також коли одна зі сторін не була проінформована про дату слухання у справі проти цієї сторони.

Принцип рівності сторін у процесі – у розумінні «справедливого балансу» між сторонами – вимагає, щоб кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять цю сторону в суттєво не вигідне становище щодо другої сторони.

Принцип змагальності процесу означає, що кожній стороні має бути надана можливість ознайомитися з усіма доказами та зауваженнями, наданими іншою стороною, і відповісти на них.

Європейський суд із прав людини звертає увагу на те, що рівність засобів, які є в розпорядженні сторін, охоплює:

- розумну можливість представляти справу в умовах, що не ставлять одну сторону в суттєво менш сприятливе становище, ніж в іншій;
- фактичну змагальність;
- процесуальну рівність;
- дослідження доказів, законність методів одержання доказів;
- мотивування рішень;

– неможливість втручання в порядок оскарження осіб, які не беруть участі в справі і права й інтереси яких на зачіпаються (зокрема й органів прокуратури в інтересах держави чи третіх осіб);

– неможливість скасування остаточних судових рішень та ін. [15, с. 15].

У підсумку можна зробити висновок, що в судовому адміністративному процесі особі, яка потребує судового захисту, зазвичай протистоїть потужний адміністративний апарат, тому сторони заздалегідь перебувають у нерівних стартових можливостях.

Сторони в провадженні є суб'єктами спірних правовідносин, які мають різну юридичну зацікавленість у результатах розгляду справи. Інтереси позивача, які спонукають його до процесуальних дій, спрямовані на досягнення мети – винесення судом рішення про задоволення позову. Правовий інтерес відповідача проявляється у встановленні судовим рішенням або ухвалою відсутності в нього будь-яких правових обов'язків перед позивачем, а процесуальний інтерес – у діяльності, спрямованій на доведення заперечень проти позову або у створенні можливих перешкод для винесення судом рішення про задоволення позову і покладення на нього відповідних обов'язків.

Висновки. Отже, позивач і відповідач мають протилежні інтереси, які взаємовиключають один одного, але водночас сторони мають в основному рівні права і зобов'язані, відповідно до 49 КАСУ, добросовісно користуватися своїми процесуальними правами. Потенційна рівність прав сторін в адміністративному судочинстві не означає їхню однаковість, оскільки кожна зі сторін для досягнення певного результату законом наділена відповідними засобами захисту, але результат розгляду справи залежить від активності сторін, яка реалізується в процесі змагальності і, зокрема, у доказовому процесі [16, с. 170].

Список використаних джерел:

1. Топор І.В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.В. Топор ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2014. – 23 с.
2. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства : проблеми теорії / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – С. 264–271.
3. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Котенко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2011. – 22 с.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19–20. – Ст. 179.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
6. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
7. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.
9. Яковенко Є.О. Суб'єкти владних повноважень та їх види / Є.О. Яковенко // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 171–177.
10. Сковчиляс-Павлів О.В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України / О.В. Сковчиляс-Павлів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 19–23.
11. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Бевзенко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 35 с.
12. Ківалов С.В. Понятійно-правова характеристика сторін як учасників адміністративного судочинства / С.В. Ківалов // Наукові праці НУ ОЮА. – 2014. – С. 5–26.
13. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право» / О.В. Бачун ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2010. – 21 с.

14. Сербан Ф.І. Кореляція принципу офіційності і принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві / Ф. І. Сербан // Юридична наука. – 2015. – № 7. – С. 74–82.

15. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : роздаткові матеріали / Т.І. Фулей. – Київ : ВАІТЕ, 2013. – 56 с.

16. Дубенко О.М. Деякі проблеми визначення видів суб'єктів доказування в адміністративному судочинстві / О.М. Дубенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – С. 168–173.

УДК 342.924(477)

КУДРЯВЦЕВ О.В.

ЛІЦЕНЗІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню ліцензійної діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Здійснено аналіз законодавства, що регулює ліцензійну діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України, а також окремих проблем здійснення ліцензійних процедур, визначено шляхи вдосконалення їх правового регулювання.

Ключові слова: ДАБІ, ліцензія, ліцензування, будівництво, нормативно-правова регламентація.

Статья посвящена исследованию лицензионной деятельности Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины. Осуществлен анализ законодательства, регулирующего лицензионную деятельность Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины, а также отдельных теоретических проблем и лицензионных процедур, определены пути совершенствования их правового регулирования.

Ключевые слова: ГАСИ, лицензия, лицензирование, строительство, нормативно-правовая регламентация.

The article is devoted to the study of licensed activities of the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine. The analysis of the legislation regulating licensing activity of Construction Inspection of Ukraine, as well as certain theoretical problems and licensing procedures was carried out, and ways of improving their legal regulation were determined.

Key words: GASI, license, licensing, construction, normative-legal regulation.

Вступ. В умовах формування нової системи державного управління в галузі будівництва, спрощення дозвільних процедур актуалізується питання захисту економічних і соціальних інтересів як громадян, так і держави загалом.

Одним із видів дозвільної діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ) України, спрямованої на забезпечення реалізації прав суб'єктів господарчої діяльності в галузі будівництва, а також інтересів держави та суспільства, є ліцензування. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI [1, ст. 7], воно становить зміст управління у сфері містобудівної діяльності, державного архітек-