

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ  
ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК УЧАСНИКА ПРОЦЕСУ ЗДІЙСНЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

**LEGAL FOUNDATIONS OF THE ACTIVITIES OF AUTHORITIES  
AS PARTICIPANTS IN THE ADMINISTRATIVE JUSTICE PROCESS**

Стаття присвячена розкриттю правових засад діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства.

Констатується, що в контексті діяльності суб'єктів владних повноважень фундаментальне правило об'єктивується через їх обов'язок діяти виключно в межах своїх повноважень, встановлених законодавством України. Розкрито особливості ідентифікації категорії «законодавство». Виявлено, що досліджуваний аспект стоїть у положенні Конституції та законів України.

Визначено, що фундаментальні правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства містяться у нормах Конституції України та КАС України, передбачаючи комплекс базових основоположних правил, неухильне дотримання яких має сприяти відправленню справедливого правосуддя.

Зауважено, що правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства містяться також у нормах адміністративного права регуляторного та організаційного характеру. Підтвердження цієї думки репрезентовано положеннями судової практики та нормами Кодексу України про надра, Кодексу цивільного захисту України та Податкового кодексу України.

Узагальнено, що правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства характеризуються достатньою деталізацією, проте низка питань перебуває в площині правового вакууму. Одним з таких є загалом можливість останніх бути суб'єктом компетенційного спору з огляду на його звужений концепційний зміст через неможливість держави сперечатись «з самою собою». Через це виникають правореалізаційні труднощі, які вкрай негативно позначаються на механізмах належного функціонування державного апарату.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, правові засади, публічна адміністрація, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, учасники судового процесу.

The article is devoted to revealing the legal foundations of the activities of authorities as participants in the administrative justice process.

It is stated that, in the context of the activities of authorities, the fundamental rule is reflected in their obligation to act strictly within the limits of their powers established by the legislation of Ukraine. The peculiarities of identifying the category of "legislation" are disclosed. It has been found that the studied aspect pertains to the provisions of the Constitution and laws of Ukraine.

It is determined that the fundamental legal foundations of the activities of authorities as participants in the administrative justice process are contained in the norms of the Constitution of Ukraine and the Code of Administrative Procedure of Ukraine. These norms provide a set of basic fundamental rules, the strict observance of which is intended to contribute to the delivery of fair justice.

It is noted that the legal foundations of the activities of authorities as participants in the administrative justice process are also contained in the norms of administrative law of a regulatory and organizational nature. This assertion is supported by provisions of judicial practice and the norms of the Subsoil Code of Ukraine, the Civil Protection Code of Ukraine, and the Tax Code of Ukraine.

It is summarized that the legal foundations of the activities of authorities as participants in the administrative justice process are characterized by sufficient detail. However, a number of issues remain in a legal vacuum. One such issue is the general possibility of these authorities being subjects of a competence dispute, given its narrow conceptual interpretation due to the impossibility of the state "disputing with itself." As a result, challenges arise in legal implementation, which significantly negatively impact the proper functioning of the state apparatus.

**Key words:** *administrative justice, authority, legal foundations, participants in the judicial process, public administration, public-law dispute.*

«Нормативно-правові засади», «правовий базис», «правові основи» мають схожий зміст, який з погляду окремих вчених дозволяє вважати їх взаємозамінними та такими, що належать до одного понятійного ряду [1, с. 67] або використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту [2, с. 49]. Проте це не зовсім так. Зокрема категорія «засада» характеризується найбільшим обсягом змісту, а в контексті застосування її у межах концепту «правові засади», «нормативно-правові засади», «адміністративно-правові засади» тощо окреслюється сукупність параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання [3, с. 49]. Причому коло принципів, правил, основ, стандартів, цінностей, ідей, векторів розвитку тощо конкретного правового явища/процесу діяльності також є частиною таких засад, адже визначають напрямок та зміст подальшого розгортання правової дійсності та її реалізації через органи влади (відображають різні аспекти регуляції) [4].

Маємо вказати, що в контексті діяльності суб'єктів владних повноважень фундаментальне правило об'єктивується через їх обов'язок діяти виключно в межах своїх повноважень, встановлених законодавством України.

Причому важливо, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі держави, в основному, у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін, без визначення його змісту, використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [5; 6].

Системний аналіз положень Конституції України, проведений Конституційним Судом України, вказує на те, що повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України [7]. Власне відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8]. Тобто імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб дотримуватись принципу законності при здійсненні своїх повноважень [9]. Наприклад, частина четверта статті 5 КАС України визначає, що суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України [6; 10].

Водночас положеннями частини другої статті 2 КАС України встановлено, що окрім дотримання принципу законності, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний діяти: 1) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 2) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 3) безсторонньо (неупереджено); 4) добросовісно; 5) розсудливо; 6) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 7) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів

особи і цілями, на досягнення яких спрямоване його рішення (дія); 8) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 9) своєчасно, тобто протягом розумного строку [10].

Зрозуміло, що не всі з вищезазначених нормативів є актуальними для діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства, проте більшість з таких є фундаментальними. Наприклад, суб'єкти владних повноважень зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [10]. Також частина п'ята статті 44 КАС України передбачає, що вони мають: 1) виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; 4) подавати наявні у них докази в порядку та строки, встановлені законом або судом, не приховувати докази; 5) надавати суду повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; 6) виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; 7) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом [10].

Варто зауважити, що окрім заборонних та зобов'язальних нормативів істотне значення мають також дозвільні. Зокрема дозвіл – це закріплена нормою права допустима можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустима можливість утримуватись від їх вчинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [11, с. 13]. Наприклад, дозвіл міститься у частині першій статті 13 КАС України, де зазначено, що «учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення» [10].

Відповідно, можемо констатувати, що фундаментальні правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства містяться у нормах Конституції України та КАС України, передбачаючи комплекс базових основоположних правил, неухильне дотримання яких має сприяти відправленню справедливого правосуддя.

Причому Конституція України закріпила усі необхідні правові передумови участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. По-перше, чіткої регламентації отримали права, свободи та обов'язки людини і громадянина. По-друге, було визначено систему суб'єктів владних повноважень, принципи її організації, основні форми, методи діяльності цих суб'єктів та відповідні повноваження. По-третє, законодавець передбачив засади здійснення в Україні правосуддя, форми та способи його реалізації, систему суб'єктів, уповноважених здійснювати правосуддя, гарантії незалежності і недоторканості суддів [11, с. 14]. Водночас КАС України – це перший в історії українського законодавства кодифікований законодавчий нормативно-правовий акт, який регулює процедуру спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. З-поміж зазначеного цей кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [11, с. 14].

Однак варто також зауважити, що правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства містяться у нормах адміністративного права регуляторного та організаційного характеру. Підтвердження цієї думки якнайкраще репрезентують положення судової практики. Зокрема як зазначається в рішенні Верховного Суду №824/2473/15-а від 07 вересня 2018 року, – з урахуванням специфіки адміністративного судочинства законодавець жорстко обмежив право суб'єктів владних повноважень звертатися до суду з адміністративним позовом, перерахувавши такі випадки, та зробив винятки про можливість звернення саме з адміністративним позовом у разі прямої вказівки на це у спеціальному законі [12].

Наприклад: 1) частина третя Кодексу України про надра передбачає, що дія спеціального дозволу на користування надрами припиняється з підстав, визначених пунктами 1, 3, 8 і 9 частини другої цієї статті, відповідним дозвільним органом, а з підстав, визначених пунктами 2, 4–7 і 10 частини другої цієї статті – виключно судом [13]; 2) частина друга статті 17-1 Кодексу цивільного захисту України визначає, що Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту: звертається до адміністративного суду щодо допущення

уповноважених посадових осіб до проведення планових або позапланових перевірок (у разі їх недопущення з підстав інших, ніж передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»), а також щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, у разі якщо такі порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, з інших підстав, визначених законом» [14]; 3) пункт 20.1.31 статті 20 Податкового кодексу України передбачає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках/електронних гаманцях такого платника податків у банках, інших фінансових установах, небанківських надавачах платіжних послуг, емітентах електронних грошей (крім операцій з видачі заробітної плати та сплати податків, зборів, єдиного внеску, а також визначених контролюючим органом грошових зобов'язань платника податків, погашення податкового боргу), у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження територій та приміщень [15].

При цьому широко тлумачити вказані винятки як можливість будь-якого суб'єкта владних повноважень звертатися до адміністративного суду з позовом до фізичної чи юридичної особи в разі, якщо спеціальним законом їм надано право на звернення до суду, не можна, оскільки це спотворює природу і завдання адміністративної юстиції [12].

Отже, досі актуальною є думка В. Бевзенка, що правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві являють собою цілу множину доволі неоднорідних за своєю юридичною силою та спрямованістю правового регулювання нормативно-правових актів. На жаль, поки доводиться констатувати, що ці нормативно-правові акти не можна назвати ідеально узгодженою системою, яка б забезпечувала ефективне та узгоджене функціонування суб'єктів владних повноважень й гарантувала фізичним і юридичним особам досконалий судовий захист їх публічних прав, свобод та інтересів [11, с. 14].

Зі свого боку зауважимо, що правові засади діяльності суб'єктів владних повноважень як учасника процесу здійснення адміністративного судочинства характеризуються достатньою деталізацією, проте низка питань перебуває в площині правового вакууму. Одним з таких є загалом можливість останніх бути суб'єктом компетенційного спору з огляду на його звужений концепційний зміст через неможливість держави сперечатись «з самою собою». Через це виникають правореалізаційні труднощі, які вкрай негативно позначаються на механізмах належного функціонування державного апарату.

#### Список використаних джерел:

1. Боняк В. О. «Конституційно-правові засади», «конституційно-правові основи» та «конституційно-правові принципи»: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 64–76.
2. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55.
3. Заброта Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 45–51.
4. Ковальчук Я. Л. Нормативна об'єктивізація засад здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 739–743.
5. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/1998 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>
6. Конституційний Суд України : офіційний вебсайт. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka/19>
7. Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю». Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-09#Text>

8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

9. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. *Верховна Рада України. Законодавство України*.

10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

11. Бевзенко В. М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Адвокат*. 2009. № 6. С. 11–15.

12. Суб'єкти владних повноважень можуть звертатись до адміністративних судів з позовами до фізичних та юридичних осіб лише в чітко визначених законами випадках (ВС/КАС, справа № 824/2473/15-а, 07.09.18). URL: [https://protocol.ua/ua/vs\\_kas\\_sub\\_ekti\\_vladnih\\_povnovagen\\_mogut\\_zvertatis\\_do\\_administrativnih\\_sudiv\\_z\\_pozovami\\_do\\_fizichnih\\_ta\\_yuridichnih\\_osib\\_lishe\\_v\\_chitko\\_viznachenih\\_zakonami\\_vipadkah\\_\(vs\\_kas\\_sprava\\_824\\_2473\\_15\\_a\\_07\\_09\\_18\)/](https://protocol.ua/ua/vs_kas_sub_ekti_vladnih_povnovagen_mogut_zvertatis_do_administrativnih_sudiv_z_pozovami_do_fizichnih_ta_yuridichnih_osib_lishe_v_chitko_viznachenih_zakonami_vipadkah_(vs_kas_sprava_824_2473_15_a_07_09_18)/)

13. Про надра: Кодекс України від 27.07.1994 № 132/94-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

15. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>